

## **LA PECULIAR COMPETENCIA EUROPEA EN I+D Y EL EJERCICIO DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL ESPACIO EUROPEO DE INVESTIGACIÓN Y EN LA POLÍTICA DE I+D**

### **PECULIAR EUROPEAN COMPETENCE IN R&D AND THE EXERCISE OF SUBSIDIARITY IN THE EUROPEAN RESEARCH AREA AND IN R&D POLICY**

Ana Arizaga Batiz\*

**RESUMEN:** La política europea de investigación y desarrollo tecnológico tiene como objetivo la consecución del denominado Espacio Europeo de Investigación, es decir, de un mercado interior del conocimiento donde se despliegue la libre circulación de investigadores, conocimiento y tecnologías. Para ello, la Unión cuenta con una competencia compartida con los Estados Miembros, caracterizada por un régimen peculiar según el cual no opera el principio de preclusión. En el ejercicio de esta particular competencia, la Unión debe observar el principio de subsidiariedad. Un principio que en el contexto del Espacio Europeo de Investigación se manifiesta como el factor que determina las responsabilidades y los roles que la instancia supranacional debe asumir para lograr ese objetivo de optimizar el funcionamiento de un verdadero mercado interior del conocimiento. La evolución de

---

\* Doctora en Derecho y directora de la Oficina de Proyectos de Fundación Tekniker, Correo-e: [ana.arizaga@tekniker.es](mailto:ana.arizaga@tekniker.es).

Este artículo ha sido elaborado a partir de la tesis “El Espacio Europeo de Investigación y la quinta libertad. La libre circulación de investigadores, conocimiento y tecnologías. La política de I+D en la Unión Europea”, realizada bajo la dirección del profesor Juan Ignacio Ugartemendia.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

la naturaleza competencial de la Unión en I+D que pasa de ser una competencia complementaria a una compartida, aunque de carácter híbrido, la inclusión del objetivo de consecución del Espacio Europeo de Investigación y la articulación del juego de la subsidiariedad precisamente en base a dicho objetivo son factores que explican el extraordinario crecimiento de la actuación de la Unión en el ámbito de la investigación, actuación que se traduce en la aprobación e implementación de los denominados Programas Marco de Investigación e Innovación, de carácter plurianual. El recientemente aprobado 9.º Programa Marco, el Horizon Europe, se ejecutará entre 2021 y 2027 y supondrá una inversión superior a los 90.000 millones de euros en investigación e innovación europeas.

**PALABRAS CLAVE:** Espacio Europeo de Investigación, competencia compartida, principio de subsidiariedad, política de I+D.

**ABSTRACT:** The objective of European research and technological development policy is to achieve the so-called European Research Area, that is, an internal market for knowledge where the free movement of researchers, knowledge and technologies is deployed. To that end, the Union has a shared competence with the Member States, characterized by a peculiar regime according to which the principle of preemption does not operate. In exercising this particular competence, the Union must observe the principle of subsidiarity. A principle that in the context of the European Research Area is manifested as the factor that determines the responsibilities and roles that the supranational body must assume to achieve this objective of optimizing the functioning of a true internal market for knowledge. The evolution of the competence nature of the Union in R&D, which goes from being a complementary competence to a shared one, albeit of a hybrid nature, the inclusion of the objective of achieving the European Research Area and the articulation of the subsidiarity game precisely based on this objective are factors that explain the extraordinary growth of the Union's action in the field of research, action that translates into the approval and implementation of the so-called Multi-year Research and Innovation Framework Programs. The recently approved 9th Framework Program, Horizon Europe, will run between 2021 and 2027 and will involve an investment of more than 90,000 million euros in European research and innovation.

**KEYWORDS:** European Research Area, shared competence, subsidiarity principle, R&D policy.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.— 1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA COMPETENCIA EUROPEA EN I+D Y LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO EUROPEO DE INVESTIGACIÓN.— 2. EL TRÁNSITO DE UNA COMPETENCIA COMPLEMENTARIA A UNA COMPETENCIA COMPARTIDA DE CARÁCTER HÍBRIDO.— 3. LA PECULIARIDAD DE LA COMPETENCIA COMPARTIDA DE LA UNIÓN EUROPEA EN I+D.— 4. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL EEI Y EN LA POLÍTICA DE I+D: 4.1. Ejercicio de la competencia comunitaria de I+D: el principio de subsidiariedad. 4.2. La subsidiariedad en los Programas Marco Pre-Lisboa. 4.3. La subsidiariedad en los Programas Marco Post-Lisboa.— CONSIDERACIONES FINALES.— FUENTES CITADAS

## INTRODUCCIÓN

El lanzamiento, en este año 2021, del que es ya el 9.º Programa Marco Europeo de Investigación e Innovación<sup>1</sup>, con un presupuesto de 95.000 millones de euros<sup>2</sup> y un extraordinario crecimiento en el alcance de las actividades que se propone financiar, así como en la enunciación de sus ambiciosos objetivos, invita a una reflexión sobre la actuación comunitaria en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico<sup>3</sup>.

El propósito de este trabajo es explicar a grandes rasgos la competencia de la Unión Europea en esta materia, una competencia que ha permitido, desde el inicio de las actuaciones comunitarias en el ámbito de la investigación en la década de los setenta del siglo pasado, el despliegue de los denominados Programas Marco de Investigación, Desarrollo tecnológico e Innovación<sup>4</sup> y la configuración de un Espacio Europeo de Investigación (EEI) en el que debe desplegarse la libre circulación de investigadores, conocimiento y tecnologías (sección 2).

Así mismo, la sección 3 se dedica al análisis de la naturaleza de dicha competencia. Se trata de una competencia configurada, tras la reforma de Lisboa

---

<sup>1</sup> El 9.º programa Marco de Investigación e Innovación se adoptaba mediante Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», se establecen sus normas de participación y difusión, y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1290/2013 y (UE) n.º 1291/2013, DOUE L170, 21/05/2021.

<sup>2</sup> El Marco Financiero Plurianual establece, para el período 2021-2027, un nivel máximo de gasto de 1.074.000 millones EUR (todos los importes en precios de 2018), que abarcan siete grandes sectores, desglosados de la siguiente manera: Mercado único, innovación y economía digital: 132.800 millones EUR; Cohesión, resiliencia y valores: 377.800 millones EUR; Recursos naturales y medio ambiente: 356.400 millones EUR.; Migración y gestión de las fronteras: 22.700 millones EUR; Seguridad y defensa: 13.200 millones EUR; Vecindad y resto del mundo: 98.400 millones EUR y Administración pública europea: 73.100 millones EUR. El 9º Programa Marco de Investigación e Innovación, *Horizon Europe*, se encuentra bajo la rúbrica de Mercado único, innovación y economía digital y representa más de un 70% del presupuesto total destinado a esta prioridad política. Respecto del presupuesto global de la Unión Europea para el septenio 2021-2027, el *Horizon Europe* supone aproximadamente un 9%. Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, DOUE L433I, 12/12/2020.

<sup>3</sup> La política de investigación y desarrollo de la Unión Europea se regula en el Título XIX “Investigación y desarrollo tecnológico y espacio”, arts. 179 a 190 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>4</sup> Art. 180 del TFUE señala que: “Para la consecución de los mencionados objetivos, la Unión realizará las siguientes acciones, que, a su vez, completarán las acciones emprendidas en los Estados miembros: ejecución de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, los centros de investigación y las universidades, y de estas entidades entre sí [...]”.

de los Tratados, como una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros, es decir, una competencia encuadrada en el grupo de competencias compartidas del art. 4 del TFUE. Sin embargo, la investigación y el desarrollo tecnológico no se enumeran en el listado abierto del apartado 2 de dicho artículo, sino que gozan de un régimen diferenciado regulado en el siguiente apartado, el tercero, a través del cual se configura una peculiar competencia compartida de la Unión, caracterizada por la exclusión del principio de preclusión (sección 4). De esta forma, se produce el ejercicio paralelo de potestades legislativas y ejecutivas por parte de la Unión y de los EEMM. Ambas instancias despliegan sus políticas de investigación en el contexto del denominado Espacio Europeo de Investigación, convirtiéndolo en un complejo ecosistema político multinivel, cuyo desarrollo y funcionamiento óptimo pasa por la coordinación de los esfuerzos a nivel supranacional y nacional<sup>5</sup>. En la sección 5 veremos cómo se ejercita dicha competencia conforme a los principios del ordenamiento comunitario que rigen este tipo de competencias, analizando, en particular, el principio de subsidiariedad, que aplica también aquí, y cuyo despliegue en el contexto de ese Espacio Europeo de Investigación concebido como un mercado interior del conocimiento, ha contribuido, junto a otros factores, al significativo crecimiento de la actuación de la Unión en el terreno de la investigación y el desarrollo tecnológico.

## **1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA COMPETENCIA EUROPEA EN I+D Y EL ESPACIO EUROPEO DE INVESTIGACIÓN**

La Unión Europea cuenta hoy día con competencia en materia de investigación y desarrollo tecnológico (I+D), una competencia compartida con los Estados Miembros (EEMM), que se regula en el Título XIX del TFUE. La Unión, con sus actuaciones en esta materia:

tendrá por objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas, mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, y favorecer el desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria, así como fomentar las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos de los Tratados. (Art. 179 TFUE)

El Espacio Europeo de Investigación (EEI) se configura como la dimensión tecnológica del mercado interior o un componente adicional de ese mercado, donde el conocimiento, como un factor económico más, debe circular libremente. La libre circulación del conocimiento, las tecnologías y los investigadores vendrían así a constituir la “quinta libertad” en el mercado interior europeo.

---

<sup>5</sup> En realidad, el juego de equilibrios se extiende a más niveles, pues en gran parte de los Estados descentralizados de la UE, la I+D es también competencia de instancias subestatales.

En marzo de 2008, el Consejo Europeo llamaba a la creación de esa “quinta libertad” como fundamento lógico del Espacio Europeo de Investigación:

Para que su economía [de la Unión] llegue a ser verdaderamente moderna y competitiva, y apoyándose en los trabajos ya realizados sobre el futuro de la ciencia y la tecnología y sobre la modernización de las universidades, los Estados miembros y la UE deben eliminar los obstáculos a la libre circulación del conocimiento mediante la creación de una «quinta libertad». (Consejo Europeo, 2008: 5)

Tal y como ha constatado Chou (2014), había sido Janez Potocnik (Comisario de Ciencia e Investigación entre 2004 y 2009) quien había acuñado por primera vez el concepto de la “quinta libertad” o “libre circulación de conocimiento”. En su discurso “*The EU’s Fifth Freedom: creating free movement of knowledge*”<sup>6</sup>, Potocnik buscaba construir esa quinta libertad sobre el acervo comunitario de las cuatro libertades añadiendo la dimensión del conocimiento (Chou, 2014: 28) y desgranaba algunos de los elementos que la definen: por un lado, era necesario un cambio de actitud, la interiorización de la noción de investigación europea en pos de un interés europeo frente a la competencia de terceros países. Por otro, la eliminación de todas las barreras a la investigación europea, por ejemplo, todas aquellas de corte administrativo que bloquean la movilidad de los investigadores por el EEI (Potocnik, 2007:3).

Este Espacio Europeo de Investigación (EEI) es un espacio que se va a configurar, por tanto, a través del “mercado interior del conocimiento y de la tecnología” así como de la “quinta libertad”, esto es, la libre circulación de los investigadores, el conocimiento y las tecnologías. Ambos elementos son, a un tiempo, herramientas comunitarias con las que cuenta la política europea de Investigación más Desarrollo (I+D) y objetivos estratégicos de la agenda política de la Unión.

Precisamente, y aunque el proyecto político en torno a una comunidad europea de ciencia y tecnología se remonta a los primeros compases de las comunidades europeas<sup>7</sup>, el Espacio Europeo de Investigación se colocaba en el centro de la agenda política en la denominada Estrategia de Lisboa<sup>8</sup> dise-

---

<sup>6</sup> Commission Press Release SPEECH 07/257. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-257\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-257_en.htm)

<sup>7</sup> Michel André sostiene que la idea del espacio europeo de investigación, en contra de la versión más conocida de que procede de la Agenda Lisboa, se remonta a la década de los setenta, y que es una vieja idea que desde entonces ha aparecido y desaparecido en numerosas ocasiones de la agenda europea. (André, 2006).

<sup>8</sup> En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, (disponible en: *Conclusiones del Consejo Europeo (1993-2003)–Consilium (europa.eu)*) en el apartado destinado a la Preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, se contemplaba la creación de una zona europea de investigación e innovación, donde desarrollar mecanismos para la creación de redes de programas nacionales y conjuntos de apoyo a la investigación, mejorar las condiciones para la inversión privada en investigación, fomentar el desarrollo de un método abierto de coordinación para efectuar una evaluación

ñada para convertir a Europa en la sociedad y la economía basadas en el conocimiento más competitivas del mundo y, por tanto, con un foco importante en las políticas asociadas al denominado triángulo del conocimiento<sup>9</sup>: educación, industria-innovación e investigación y desarrollo tecnológico. Para construir la sociedad del conocimiento, debe haber movilidad, intercambio y cooperación entre los involucrados en el conocimiento y entre los bienes del conocimiento (Cippitani, 2015); debe haber una libertad de circulación de este quinto factor económico en un área unificada de conocimiento.

En este contexto nacía un EEI, sin embargo, sin una definición o unos límites precisos y claros<sup>10</sup>, lo que viene siendo un hándicap para la compleción del proyecto. Pero, al mismo tiempo, es precisamente lo que le ha dotado de una flexibilidad y un dinamismo que lo mantienen vivo. Y es lo que ha permitido diversos y sucesivos impulsos que han ahondado progresivamente en el proyecto y en la integración de la I+D europea. La naturaleza evolutiva del EEI y su capacidad de adaptación al contexto socioeconómico<sup>11</sup> y a la agenda política de la Unión de cada década, han generado sucesivas reformulaciones del concepto de EEI desde su lanzamiento<sup>12</sup>.

---

comparativa de las políticas nacionales de I+D, hacer lo necesario para suprimir los obstáculos a la movilidad de los investigadores y garantizar una patente comunitaria para facilitar la protección de la propiedad industrial en el ámbito europeo. (Consejo Europeo, 2000: párrafos 12 y 13). Dos años más tarde, en el Consejo Europeo de 15 y 16 de marzo de 2002, se volvía sobre el objetivo político de promoción de la economía basada en el conocimiento y en el apartado destinado a la investigación y las tecnologías de vanguardia, el Consejo marca como objetivo de la Unión, a lograr en 2010, alcanzar un gasto global en I+D equivalente al 3 por 100 del PIB. (Consejo Europeo, 2002: 20). Este objetivo ha quedado desde entonces vinculado al proyecto político del EEI y hoy en día todavía sigue estando vigente pues casi veinte años después aún no se ha logrado.

<sup>9</sup> Unceta Strastegui, A. y Pomares Urbina, E. (2014) señalan que, con el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa, “la Comisión Europea estableció como prioridad desarrollar el «triángulo del conocimiento» formado por las políticas de investigación, educación e innovación para poner el conocimiento al servicio del dinamismo económico y del progreso social y medioambiental” (p. 138).

<sup>10</sup> Muchos autores lo destacan, por ejemplo, de Haan, L. *et al.* (2016) señalan que el EEI es un proceso con final abierto y no un proyecto que pueda darse por completado o finalizado (“*ERA should be seen as an open-ended process, meaning that implementation is a continuous process not reaching a final stage of completion as new challenges and barriers arise on the way*”) (p. 59).

También Pilniok, A. (2014) señala la imprecisa definición de los objetivos del EEI, lo que hace difícil evaluar sus logros del EEI. Pero, al mismo tiempo, sostiene, que eso es lo que le hace dinámico y posibilita sus sucesivos desarrollos.

<sup>11</sup> Muchos autores subrayan esta característica del EEI. Por todos, Luukkonen, T. (2015) cuando indica: “*it seems apparent that whenever new issues are adopted on the agenda, it is included in the newest definition of the ERA*”, (p. 44).

<sup>12</sup> La Comisión Europea lanza la propuesta de constituir el EEI como pilar de la Estrategia de Lisboa con el cambio de siglo: COM (2000) 06, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones “Hacia un espacio europeo de investigación”, de 18.01.2000.

A mediados de la década 2000-2010 y con la revisión de la *Estrategia de Lisboa 13* el EEI se conceptualiza en torno a tres ejes que deben ser impulsados por los poderes públicos: un mercado interior de la investigación donde circule libremente el conocimiento científico, una coordinación de las políticas nacionales de I+D y la actuación en I+D que desplegará la Unión<sup>14</sup>. En la siguiente década, en el marco de la *Estrategia Europa 2020 15* y la iniciativa emblemática de *Unión por la Innovación*, el EEI empieza a expandir sus límites conceptuales: debe ser un espacio unificado también para la innovación y, además, desarrollar su vertiente digital o en línea, superando la concepción meramente física de las primeras enunciaciones. Y todo ello, reforzando el eje nacional: la actuación de la Unión sigue siendo clave, pero sin la implicación de las políticas nacionales, el EEI no se puede completar. El EEI debe realizarse por la acción conjunta de la Unión y la de los EEMM al desplegar sus políticas nacionales de I+D+i.

En el terreno operativo, las sucesivas conceptualizaciones se han traducido, hasta 2020<sup>16</sup>, en el despliegue de planes comunitarios y nacionales en torno a seis ejes prioritarios<sup>17</sup>: la optimización de los sistemas nacionales de I+i; el fomento de la cooperación transnacional en la investigación y la innovación

---

<sup>13</sup> COM (2007) 161 final, “Libro Verde, El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas”, de 4.4.2007.

<sup>14</sup> Dratwa, Jim, habla de del EEI como espacio multinivel de actuaciones: la I+D nacional, la comunitaria y la internacional (en “Analysing Community policies”. En Delanghe, H., Muldur, U. y Soete, I. (Eds.) *European Science and Technology Policy, towards integration or fragmentation?*, Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Chettleham, 2011. Capítulo 5, pp. 78-97).

<sup>15</sup> COM (2010) 2020 final, Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, de 3.3.2010.

<sup>16</sup> En septiembre de 2020 la Comisión lanzaba la visión del nuevo EEI 2030: COM (2020) 628 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: “Un nuevo EEI para la investigación y la innovación. Bruselas”, de 30.09.2020.

El nuevo EEI se asienta en esta nueva década en cuatro grandes ejes operativos: uno de ellos aglutina los ejes prioritarios trabajados en las décadas anteriores. Los otros tres son nuevos. El primero, se describe como “priorización de las inversiones y las reformas” y buscará que las inversiones y las reformas, nacionales y europeas, se hagan en favor de las prioridades europeas. Del lado comunitario, las inversiones se materializan fundamentalmente en el *Horizon Europe* (el 9.º Programa marco que se ejecutará entre 2021 y 2027). El segundo se titula “mejora del acceso a la excelencia”. En él se dibujan dos grandes líneas de actuación encaminadas ambas a lograr la excelencia científica y los resultados de la innovación. El tercero tratará de “trasladar los resultados de la I+i a la economía”. Su introducción parece responder a esa nueva concepción de un área unificada de investigación e innovación. Sus principales actuaciones se ordenan en torno a dos grandes líneas: la competitividad de la industria europea y los ecosistemas de innovación.

<sup>17</sup> COM (2012) 392 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Una asociación del Espacio Europeo de Investigación reforzada en pos de la excelencia y el crecimiento”, de 17.7.2012.

(fundamentalmente basada en dos subejos, la programación conjunta y la hoja de ruta coordinada para la construcción y gestión de las infraestructuras de investigación excelentes); la consecución de un mercado laboral abierto que posibilite una sólida y atractiva carrera investigadora; la óptima circulación del conocimiento apoyada en la colaboración público-privada en I+D y en la asunción de los principios políticos de la Ciencia Abierta<sup>18</sup>; la consecución de la igualdad de género y la introducción de la dimensión de género en la investigación; y, por último, la cooperación internacional, o apertura del EEI al mundo.

El EEI, por un lado, es el reflejo de una política europea de I+D en expansión. Los Programas Marco (PMs), que son la principal plasmación de la actuación comunitaria en la materia<sup>19</sup>, no han dejado de crecer desde la década de los setenta en cuanto al abanico de actuaciones que comprenden y la ambición de sus objetivos y, desde luego, en su presupuesto. Al mismo tiempo, el EEI está también en el origen de ese crecimiento de la política de I+D. Constituye la base teórica que legitima la actuación de la Unión en la materia. El objetivo de consecución del EEI y su quinta libertad justifican y legitiman la subsidiariedad con que la Unión está obligada a actuar, pues la competencia de la Unión Europea en investigación y desarrollo tecnológico es una competencia compartida y paralela a la de los EEMM.

La reforma de Lisboa de los Tratados ha supuesto un gran hito en este sentido en la configuración de la política de I+D<sup>20</sup>: el proyecto de EEI y la 5.<sup>a</sup> libertad se convierten en un objetivo (y una herramienta) “constitucional” al ser incluidos, como hemos visto, en la nueva redacción del primer artículo dedicado a la política de I+D, el art. 179 TFUE, destinado a enunciar los objetivos de dicha política<sup>21</sup>. Pero la reforma de Lisboa de los tratados ha ido

<sup>18</sup> El Directorate-General for Research and Innovation (2016), describe la ciencia abierta u Open Science como “una nueva aproximación a la ciencia basada en el trabajo cooperativo y en los nuevos modos de difusión, digitales, así como en las nuevas herramientas de colaboración. La Ciencia Abierta es a la ciencia lo que el *e-commerce* ha sido al comercio minorista” (p. 33).

NIELSEN, M. (2012) señala sobre la Ciencia Abierta que “la idea es que el conocimiento científico de cualquier tipo se comparta abiertamente tan pronto como esto sea práctico en el proceso de descubrimiento”.

<sup>19</sup> Ya hemos visto que el art. 180 TFUE describe, entre las actuaciones a realizar por parte de la Unión, el diseño y adopción de los denominados programas marco plurianuales. El art. 182 del TFUE, por su parte, concreta el proceso legislativo para su adopción: “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, establecerán un programa marco plurianual que incluirá el conjunto de las acciones de la Unión.”

<sup>20</sup> ULNICANE, I. (2015) en su repaso a la evolución de la iniciativa EEI, que abarca el período entre 2000 y 2015, recoge una tabla resumen con 15 hitos significativos del proyecto entre los que se halla, en 2009, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que dota de base legal al proyecto (p. 38).

<sup>21</sup> Sobre la evolución de los objetivos de la política de I+D europea, señala Calonge Velázquez, A. (2011) que el Acta Única Europea, al incorporar la política de I+D al De-

más allá. Ha supuesto también la caracterización de la competencia en investigación y desarrollo tecnológico como una competencia compartida (particular) dentro del Título I del TFUE que ordena el sistema de competencias de la Unión. Esa categorización de la competencia comunitaria en I+D, ha contribuido a la expansión de esta política y sus objetivos. Y en esa evolución expansiva, la construcción teórica del proyecto político de EEI ha jugado un papel relevante.

La reforma de Lisboa deja en los tratados, en concreto en los arts. 2 a 6 del TFUE, una clasificación, largamente demandada, de las competencias que los EEMM han atribuido a la Unión. El art. 3 enuncia las competencias exclusivas de la Unión, el art. 6 lista aquellas competencias de la Unión de carácter complementario, apoyo o coordinación y el art. 4 recoge las competencias compartidas con los EEMM, el grupo más numeroso. En este último grupo, el de las compartidas, se encuadra la política de I+D. Pero no se recoge en el listado del art. 4.2 TFUE, el apartado genérico sobre competencias compartidas. La política de I+D, junto con la de espacio, se regula específicamente en un tercer apartado del art. 4, de una forma distinta a las demás compartidas. ¿Cuál es la razón de este tratamiento diferenciado? ¿Cómo se había tratado esta política en el conjunto de las carteras comunitarias antes de la reforma de Lisboa de los Tratados?

## **2. TRÁNSITO DE UNA COMPETENCIA COMPLEMENTARIA A UNA COMPETENCIA COMPARTIDA DE CARÁCTER HÍBRIDO**

Las primeras actuaciones de la Comunidad en materia de ciencia e investigación se limitaban más bien a buscar la complementariedad de la actuación estatal. Pensemos en las actuaciones de la década de los setenta del siglo pasado, cuando las Comunidades Europeas se plantean unas primeras actuaciones en investigación muy humildes en presupuesto y con un foco en la prospectiva necesaria para contribuir en otras áreas, sectores o políticas

---

recho originario y consagrar sus objetivos (art. 130F), vinculaba “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 interior”, (p. 97). La reforma de Maastricht contribuía a superar la crítica doctrinal al AUE “por lo restrictivo de sus objetivos expresos [...] y sitúa la política de I+D en una doble perspectiva, sintetizada del modo siguiente: fortalecimiento de la vocación industrial y ampliación de horizontes”, al consagrar su naturaleza de política al servicio de las demás incluidas en otros capítulos de los Tratados, (p. 109).

En la misma línea, Geiger *et al.* (2015), opinan que la redacción del actual art. 179.1 “elimina la dominación de la industria y, en consecuencia, el foco en la investigación orientada a la aplicación de la norma predecesora” (traducción libre del original en inglés), (p. 702).

de la Comunidad<sup>22</sup> y comparémoslo con el actual paisaje de la investigación europea, donde las redes entre los grupos de investigación, o las iniciativas conjuntas transnacionales, aun sin responder todavía plenamente a los ambiciosos planteamientos sobre el papel del proyecto de Espacio Europeo de Investigación en sus distintas formulaciones, son una realidad en el día a día de la comunidad científica e investigadora<sup>23</sup>.

En ese camino, la naturaleza competencial de la política de I+D se ha redefinido y los EEMM sin renunciar a su soberanía, han atribuido mayor poder a la Unión Europea a través de su peculiar configuración como competencia híbrida en el art. 4.3. del TFUE<sup>24</sup>.

Un sector importante de la doctrina<sup>25</sup> explica esa particular naturaleza de la competencia de I+D (les ocurre lo mismo a la espacial y a la de la cooperación al desarrollo —art. 4.4 TFUE—) como el resultado de la necesidad de conciliar las posturas enfrentadas en la Convención Europea para la Constitución en torno al alcance que debía de dársele a la acción comunitaria en materia científico-técnica.

En efecto tanto en la Convención para la Constitución Europea como en la CIG 2003-2004 hubo planteamientos diversos en torno a la configuración de esta competencia. Lo mismo sucedía en distintos pronunciamientos institucionales.

El documento de trabajo n° 1 del Grupo V de la Convención para una Constitución Europea (Grupo V, 2002a), grupo sobre las competencias complementarias, situaba la competencia de I+D pre-Lisboa precisamente en esa categoría, la de las “medidas de apoyo”<sup>26</sup>. El Informe Final del Grupo V (Grupo V, 2002b, pp. 9-10) la mantuvo en ese grupo pese al intenso debate en la

<sup>22</sup> Como ejemplo, la Comisión Europea (1975) recoge en una de sus Comunicaciones dedicada a los objetivos y prioridades de la política de I+D que los criterios que deben gobernar las selecciones de la Comunidad en términos de programas de investigación y son su supeditación a otras políticas sectoriales, que sean transnacionales por naturaleza y que no puedan realizarse a nivel nacional, (p. 8).

<sup>23</sup> Stajano, A. (2009) lo refleja así:

*EU-funded Research programmes have played an important role in the implementation of the EU policies and in the process of integration of the member states. While the milestones of the new treaties marked the institutional evolution of the European Economic Community towards the European Union, European citizens, and particularly, researchers, scholars, industrialists and students, became more and more aware of being part of a borderless community much wider than their own country, (p. 289).*

<sup>24</sup> Art. 4.3 TFUE: “En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”.

<sup>25</sup> Louis, J-V. (2009) es uno de esos autores y, además, recoge como exponentes de esta opinión a Lenaerts y Van Nuffel.

<sup>26</sup> “Medidas de apoyo” fue el término que a juicio de este grupo debería utilizarse para denominar a las competencias complementarias de apoyo según una de las recomendaciones de su informe final. (Grupo V, 2002b, p. 1).

materia, en gran parte propiciado por el proyecto del EEI, protagonista en la agenda política de la década, e intensamente defendido por algunos integrantes de ese Grupo. Es significativa la postura de Danny Pieters que constituye una defensa del proyecto EEI totalmente alineada con el proyecto político de la Agenda Lisboa instado por la Comisión, defendiendo un marco de actuación comunitaria en I+D que se ensancha notablemente<sup>27</sup>. En una posición enfrentada la de Joachim Wuermeling, en representación de la CDU y CSU, que abogaba claramente por una actuación comunitaria en I+D fuertemente delimitada por el principio de subsidiariedad, limitada a otorgar ayudas financieras a aquellas investigaciones costosas que los EEMM no pudieran asumir de forma separada y, además, únicamente en aquellos dominios que presentaran un potencial de valor añadido europeo<sup>28</sup>.

Solo unos meses antes de la publicación de los trabajos de este grupo V de la Convención, se publicaba una Resolución del Parlamento Europeo, conocida como el Informe *Lamassoure* que consideraba de forma diferente a la política de I+D. El Informe *Lamassoure* solicitaba a la que iba a ser la Constitución Europea que delimitara por fin el juego de competencias en atención a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre la base de la distinción entre competencias (1) esencialmente de los Estados, (2) competencias de la Unión y (3) competencias compartidas (junto a un cuarto grupo que también denominaba competencias, pero negativas, por tratarse de prohibiciones). El Informe *Lamassoure* subdividía el grupo de competencias compartidas en atención a los objetivos de sus ámbitos, entre: competencias

---

<sup>27</sup> La aportación de Pieters, D. (2002), aun categorizando la I+D como competencia complementaria, partía de la idea de que la consecución de una sociedad y una economía basadas en el conocimiento requiere un replanteamiento de algunos de los puntos básicos de la política de I+D: (i) la consideración del proceso de investigación y generación de conocimiento en todo su ciclo de vida, superando la enunciación en el Derecho originario de una investigación aplicada orientada a la industria, y superando, igualmente también, la tradicional separación vertical de actuaciones según la cual la investigación más básica se venía reservando a los Estados y lo que se compartía era esencialmente la actuación en investigación orientada y sobre todo aplicada; (ii) la necesaria asociación de la investigación a la educación, y por tanto la necesidad también de integrar ambas áreas desde una visión europea; y (iii) la promoción de la movilidad de los investigadores (se aboga por la implementación de un visado científico, que, como hemos visto, acabará materializándose) y de la creación de infraestructuras o capacitación en investigación a nivel de Europa.

<sup>28</sup> La aportación de Wuermeling, J. (2002) defendía el mantenimiento de la competencia de la I+D en el grupo de las complementarias, es decir en el ámbito de la soberanía estatal, y pretendía la limitación de la capacidad reglamentaria de la UE en esta materia posicionándose a favor de métodos no coercitivos como el Método Abierto de Coordinación para la realización del EEI, reduciendo el proyecto a un mecanismo de coordinación e intercambio de buenas prácticas:

*Il ne faut pas oublier non plus que les objectifs de la recherche sont aussi l'expression d'options politiques diverses choisies par les États membres (recherche génétique, recherche nucléaire, etc.). Les objectifs centralisés de l'Union ne devraient donc pas entraver la responsabilité politique des États en matière de décision et de financement de leurs propres politiques de recherche.*

compartidas en las que la UE fija normas generales, competencias compartidas en las que la UE sólo complementa la acción de los Estados y, por último, aquellos ámbitos en los que la UE coordina las políticas nacionales. La política de I+D se citaba expresamente en el primero de los subgrupos<sup>29</sup>.

Ni la primera opción (la del Informe Final del Grupo V) ni esta segunda contenida en el Informe *Lamassoure* fueron finalmente plasmadas, como resultado de la Convención europea, en el texto de la Constitución propuesto para la CIG 2003-2004. Y el artículo I-14 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* en su apartado 2 que terminó recogiendo los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los EEMM, no incluyó entre ellos ni la política de I+D y espacial ni la de la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Estas políticas se recogieron en sendos apartados 3 y 4.

Decía el apartado 3 (calcado hoy en el art. 4.3. TFUE): “En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.”

En qué momento, todas estas incertidumbres en torno a la I+D acaban cristalizando en una competencia diríamos “híbrida” en el sentido de ser compartida y, al mismo tiempo, marcada por la peculiaridad de la anulación del principio de *preemption* 30? ¿Responde a una salvaguarda de los EEMM por su asociación tradicional al *core* de políticas ligadas a la soberanía nacional? En principio, la Convención abogaba por considerarla complementaria, es decir, competencia estatal. ¿Lo propone entonces la Comisión, que veía en ella un área con amplio potencial de desarrollo y de poder sobre todo al calor del recién arrancado proyecto político del EEI?

Es interesante recordar que otra resolución coetánea del Parlamento Europeo, la Resolución Leinen-Mendez de Vigo, también había apoyado la inclusión, en el entonces artículo 11 sobre competencias compartidas del anteproyecto de un tratado para la constitución, el mismo listado de competencias compartidas contenido en el Informe *Lamassoure* (Parlamento Europeo, 2002b: 5). Y no las diferenciaba en atención a la aplicación de la

<sup>29</sup> El Informe indicaba que:

...allí donde se compartan las competencias, la Unión debe fijar las reglas generales en dos categorías de materias: (i) las que constituyen las políticas complementarias o de acompañamiento del espacio único: protección de los consumidores, agricultura, pesca, transportes, redes transeuropeas, medio ambiente, *investigación y desarrollo tecnológico*, energía, política social y de empleo, política de inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas, fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, asociación de los países y territorios de ultramar, cooperación al desarrollo y régimen fiscal vinculado al mercado único; y (ii) las relativas a la realización de la política exterior y de la política de defensa y seguridad, interior y exterior, en su dimensión transnacional, (el énfasis es nuestro), (Parlamento Europeo, 2002: 11)

<sup>30</sup> Esto es, la peculiaridad de que el ejercicio de la competencia compartida no pueda impedir que los Estados ejerzan la suya.

*preemption*, como finalmente hizo el proyecto de arts. 1 a 16 presentado por el *Praesidium* a la Convención.

Pese a los debates durante la Convención para la Constitución o las enmiendas que durante la CIG se presentaron a esa redacción<sup>31</sup>, se quiso regular la competencia comunitaria en I+D como competencia compartida y se atribuyó a la Unión un mayor poder y ámbito de actuación que en la etapa pre-Lisboa. Eso sí, asegurando la acción nacional en estas materias, protegiéndolas de la tendencial *vis* expansiva de las actuaciones comunitarias en las políticas compartidas, reservando a las mismas una configuración y un apartado propio en el Derecho originario. Un tratamiento diferenciado respecto de las demás competencias compartidas (peculiar clasificación a medio camino entre las compartidas y las complementarias), que, tras la reforma de Lisboa, también han heredado los tratados actuales (art. 4.3 para la I+D y desarrollo; y 4.4 para la cooperación al desarrollo, del TFUE).

### 3. LA PECULIARIDAD DE LA COMPETENCIA COMPARTIDA DE LA UNIÓN EUROPEA EN I+D

Hoy los tratados determinan que la competencia en materia de investigación y desarrollo tecnológico sea compartida entre la UE y los EEMM, lo que, a tenor del art. 2.2 TFUE, significa que ambos “podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito”. Ahora bien, el mismo precepto contiene a continuación una “norma de ejercicio”<sup>32</sup>, enunciando el principio de la *preemption* o preclusión: “los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”.

El art. 4.3 TFUE ha establecido un régimen específico, distinto del régimen general de las competencias compartidas señalado en el ya mencionado art. 2.2. TFUE, al establecer que la Unión tendrá competencia para actuar en dicho ámbito, pero “[...] sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”. El art. 4.3 TFUE reserva así, una regulación diferenciada para los “ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio” (y hará lo propio, en el siguiente apartado, el art. 4.4., con idéntica redacción, con los “ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria”). La competencia de la Unión en I+D queda fuera del grupo de las compartidas concurrentes y se

---

<sup>31</sup> De entre ellas, destacamos la Enmienda al artículo 12 (Duff, A. *et al.*, 2003) que argumentaba que, como compartidas que eran (las competencias en investigación y desarrollo tecnológico así como la de cooperación al desarrollo), éstas debían ser agrupadas junto a todas las demás y en todo caso, si su ejercicio requería alguna particularidad, esto podía recogerse en el articulado específico de cada una de ellas. De hecho, sostenían que la ya larga tradición en torno a estas competencias “paralelas” no requería una regulación especial.

<sup>32</sup> Díez-Hochleitner, J., (2003) su diferenciación entre normas que atribuyen competencia y normas que determinan su ejercicio.

define como una “competencia compartida complementaria”<sup>33</sup>. En palabras de Jean-Victor Louis (2009) una “competencia compartida especial” frente a las compartidas comunes o generales. Enrique Linde Paniagua (2013), por su parte, califica esta competencia de la Unión como “competencia compartida extraordinaria”, definiendo las competencias así caracterizadas como “aquellas competencias cuyo ejercicio es plenamente compatible con el ejercicio de competencias idénticas por los Estados miembros sobre la misma materia” (p. 25 y ss.).

Roberto Baratta sostiene<sup>34</sup> que la intención del art. 4.3. TFUE, cuando establece “sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”, es la de eliminar, respecto del ejercicio de esta política, el efecto de *preemption* o preclusión. La preclusión se da en las que Louis denomina “competencias compartidas generales” y, al hacerlo, conlleva la paulatina desaparición del ejercicio competencial del Estado produciendo unos resultados similares a los ámbitos donde la Unión ejerce su competencia de forma exclusiva: aunque en esa materia el título competencial siga siendo compartido, la acción exhaustiva de uno de los titulares genera en la práctica una ocupación total del espacio del otro titular de la competencia que, de facto, deja de ejercerla (Martín y Pérez de Nanclares, J., 2004). El art. 4.3. TFUE se introduce para impedir en la práctica ese efecto.

La verdad es que la política de I+D (ahora orientada a la consecución del EEI) se había basado siempre en el esfuerzo colectivo, coordinado eso sí, de las políticas de los Estados y de la Unión. Tras la reforma de Lisboa, su base jurídica ha quedado así configurada como excepción a esa eventual preclusión.

Sin embargo, como recuerda Roberto Baratta, la conservación de un espacio de competencia por parte de los Estados debido al no sometimiento a la preclusión no significa que en su intervención los Estados no deban observar el principio de cooperación leal (recogido en el art. 4.3 TUE); lógicamente, han de ejercer su competencia en armonía con el ejercicio de la Unión (Baratta, R., 2014: 391).

Los EEMM tienen, por tanto, la obligación de, en el ejercicio de su competencia, articular una política nacional de I+D diseñada bajo el principio de la cooperación leal, es decir, de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión al respecto y abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro la consecución de sus objetivos.

---

<sup>33</sup> La caracterización o descripción de este tipo de competencias varía en la doctrina; se recogen en esta sección diversas interpretaciones y definiciones de varios autores diferentes. Esta de denominar concurrentes frente a complementarias a las competencias compartidas del art.4.3. TFUE es de Díez-Hochleitner, J. (2003: 116 y ss.).

<sup>34</sup> Baratta, R. (2014: 386 y ss.) Louis, J-V., (2009) es de la misma opinión.

Pero no sólo eso, por mandato del Tratado, los EEMM habrán de coordinar sus políticas con la de la UE<sup>35</sup>; siendo, como veremos, la Comisión la institución europea que promoverá y facilitará esa coordinación. Las políticas nacionales, por tanto, aunque coordinadas, mantienen su espacio. En este sentido, la Declaración n° 34 sobre el art. 179 TFUE<sup>36</sup>, insiste en la soberanía nacional de los EEMM en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, reforzando el papel de sus políticas y opciones en la materia y fortaleciendo el principio de subsidiariedad como base de atribución de competencia a la Unión en esta materia (Geiger *et al.*, 2014).

La Unión Europea, a través de sus programas marco nacidos bajo la visión, inicialmente, de un complemento a las políticas de I+D nacionales, hace hoy I+D propia. Esa I+D propia compone la columna vertebral del EEI, siendo hoy su eje más afianzado. De hecho, la nueva formulación del EEI para la década 2021-2030<sup>37</sup>, esbozada por la Comisión Europea en septiembre de 2020 pero cuyo despliegue está aún pendiente, a la vez que insiste en la responsabilidad de los EEMM hacia el EEI, convierte al recientemente aprobado 9.º PM (*Horizon Europe*) en el programa que contextualiza las inversiones que desde el eje supranacional se libera para profundizar en la optimización del mercado del conocimiento y la tecnología.

Así, el proyecto de EEI para esta década contempla una potente actuación de la Unión en I+i asentada sobre un nuevo programa marco nuevamente incrementado en presupuesto y ámbito de actuación; un mantenimiento de la tendencia a orientar hacia la I+i otros fondos europeos de inversión, como son los estructurales; en definitiva, una apuesta por profundizar en el mercado interior en su dimensión de mercado interior tecnológico o del conocimiento, apostando por la promoción de toda la cadena de generación de conocimiento, desde la investigación más básica hasta la innovación, o introducción de los nuevos productos y servicios fruto de la investigación en el mercado.

---

<sup>35</sup> Esta obligación estaba en los tratados antes de Lisboa, en concreto es la reforma de Maastricht la que añade este mandato. Art. 181 TFUE: La Unión y sus Estados miembros coordinarán su acción en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, con el fin de garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política de la Unión.

<sup>36</sup> “La Conferencia conviene en que la acción de la Unión en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico tendrá debidamente en cuenta las orientaciones y opciones fundamentales contenidas en las políticas de investigación de los Estados miembros”, Declaración n° 34 TFUE.

<sup>37</sup> Nos referimos a la Visión del EEI para 2030 que la Comisión Europea lanzaba en septiembre de 2020 y cuyas características hemos comentado en la sección 1. (Comisión Europea, 2020).

## 4. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL EEI Y EN LA POLÍTICA DE I+D

### 4.1. Ejercicio de la competencia comunitaria de I+D: el principio de subsidiariedad

La UE crece en su actuación, pero no puede ocupar todo el espacio; este es el escenario dibujado por la reforma de Lisboa. Por otro lado, el EEI, como ya hemos visto, no está conformado solo por la política de I+D de la UE, sino que supone también la coordinación de las políticas nacionales. Los EEMM deben encaminar sus actuaciones a su consecución, en un ejercicio de cooperación y coordinación que en ningún caso debe suponer renuncia a su soberanía nacional.

¿Cómo se coordinan todas estas actuaciones? ¿Cómo se desarrolla en la práctica este ejercicio competencial?

Cabría pensar en que, en cierto modo, compiten<sup>38</sup> la I+D que fomentan y ejecutan ambas administraciones, nacional y europea<sup>39</sup>.

O desde otro punto de vista, cabe preguntarse si, puesto que el art. 4.3 del TFUE legitima la actuación de ambas instancias administrativas de forma totalmente autónoma, es realmente necesario articular el juego de la subsidiariedad o, al menos, cómo ha de funcionar. La realidad es que pese a la peculiaridad de la competencia de la Unión en materia de I+D, la elección de actores y sus actuaciones deberá realizarse, como sucede en otros ámbitos competenciales —a excepción de los recogidos en el art. 3 del TFUE—, en base al principio de subsidiariedad tal y como ordena el art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Esta idea de la competencia o conflicto entre políticas de I+D procedentes de distintos niveles no hace referencia únicamente al conflicto competencial jurídico-político en su dimensión más constitucional, como conflicto habitual en un sistema multinivel, como es el EEI. En un plano más operativo, resulta particularmente interesante la aproximación de Dietmar Braun, que pone de manifiesto que en el Espacio Europeo Financiador de la I+D (enunciado originalmente en inglés como el *European Funding Area*) es necesario encontrar un equilibrio y armonización entre las agencias financiadoras para evitar conflictos que perjudican al proyecto de EEI. (Braun, D., 2014: 61-82).

<sup>39</sup> Recordamos nuevamente aquí que, en gran parte de los Estados descentralizados de la UE, la I+D es también competencia de instancias subestatales, por lo que esa competencia se extendería a más niveles.

<sup>40</sup> Art. 5.3 TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el

Es decir, pese a que la exclusión de la preclusión salvaguarda el espacio y la soberanía de los EEMM para desplegar sus propias políticas de I+D<sup>41</sup>, la UE debe seleccionar sus actuaciones en materia de I+D conforme al principio de subsidiariedad y en base, por tanto, a una motivación y conforme al procedimiento de los tests de necesidad y de eficacia que regula el Protocolo. Sería una subsidiariedad con una orientación fundamentalmente restrictiva para actuar como dique de contención del proceso de integración, en el sentido originario con que el principio se introdujo en la reforma de Maastricht<sup>42</sup>.

Ahora bien, la realidad arroja un importante crecimiento del poder comunitario que se refleja en un presupuesto que de programa marco en programa marco se incrementa notablemente, en una potente maquinaria administrativa e institucional, dominada por la Comisión<sup>43</sup> y en un significativo seguidismo político en agendas y metodologías de los sistemas de investigación de todas las instancias nacionales y regionales europeas<sup>44</sup>.

Es evidente que los factores que explican ese crecimiento son numerosos y de variada índole en un contexto político en que las agendas de todo el planeta otorgan un peso importante a las políticas del conocimiento y confían a la innovación el progreso económico y social en un mundo global y digitalizado. Pero se ha de tener en cuenta también la apuesta supranacional que ha hecho la Unión, y a través de ella los EEMM, por una ampliación del alcance de la competencia atribuida a la Unión en la materia, así como por

---

respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”.

<sup>41</sup> Al igual que lo hacen la Declaración n° 34, *op. cit.*, y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Protocolo n° 30).

<sup>42</sup> Señala Rodríguez-Izquierdo Serrano, M., (2011) que “se habló de ella [*la subsidiariedad*] como la palabra que salvó Maastricht. [...] El principio de subsidiariedad fue la norma elegida para ejercer de muro de contención ante la avalancha expansionista del orden europeo”, (p. 242).

<sup>43</sup> Chou, M. y Gornitzka, A. (2014) subrayan el incremento de los presupuestos de los Programas Marco, desde los 1.100 millones de euros del primero hasta los 80.000 millones de euros del 8.º, el denominado *Horizon 2020*. Así mismo, analizan la impresionante “maquinara de los Programas Marco” que ha llevado históricamente a crear un Directorado General de Investigación, cuyo tamaño es superado únicamente por el Directorado General de Traducción, (p. 13).

Otros autores también han estudiado el extraordinario crecimiento en presupuesto y poder de actuación de los Programas Marco de Investigación, atribuyéndoles incluso un efecto negativo para el desarrollo del denominado EEI. Banchoff, T., (2002) sostiene que los esfuerzos por implementar esos PMs cada vez más ambiciosos han coartado otras iniciativas políticas o reformas necesarias para ir en la línea de un verdadero EEI, es decir, han recortado la capacidad emprendedora de la Comisión hacia el proyecto EEI ya que ha focalizado todos sus esfuerzos en el diseño, aprobación y despliegue de los Programas Marco, (pp. 1-21).

<sup>44</sup> Velázquez Álvarez, R. (2018), al analizar la concurrencia de competencias en ID que se da en el estado español señala en esta línea que “la Unión Europea actúa de hecho como guía indirecta de la investigación en todos los países miembros dado el abultado volumen de fondos que maneja” (pp. 843-849).

un ensanchamiento de sus actuaciones en el ejercicio de esa competencia. Un ejercicio modulado por una subsidiariedad que ha pasado de ser restrictiva y limitadora a legitimadora<sup>45</sup>. Una subsidiariedad que en el proceso de construcción del EEI, entendido como un sistema político multinivel, marcaría “la intensidad óptima de intervención de la UE” (Hinojosa Martínez, 2004: 802) y serviría para decidir cuál de todos los niveles de gobierno, en lo que a su responsabilidad respecta, deben contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión<sup>46</sup>.

Podemos verlo entrando en el detalle del ejercicio de esta política, en particular en la regulación de los denominados Programas Marco de I+D, y deteniéndonos en las motivaciones y justificaciones esgrimidas para seleccionar las actuaciones de la Unión.

#### 4.2. La subsidiariedad en los Programas Marco Pre-Lisboa

Los Programas Marco nacieron totalmente imbuidos por el principio de subsidiariedad, aun antes de que éste se recogiera en los tratados como principio fundamental vertebrador del ordenamiento comunitario.

Ya en la década de los ochenta, el primer Programa Marco describe las motivaciones para su adopción o para la adopción de las acciones necesarias para su implementación, con una *rationale* claramente basada en la subsidiariedad. Los criterios de selección de las acciones que el PM debía poner en marcha y financiar, se justificaban:

si presentaban ventajas (valor añadido) en el corto, medio o largo plazo desde el punto de vista de la eficiencia y la financiación o desde el punto de vista científico-técnico en comparación a las actividades nacionales, públicas o privadas<sup>47</sup>.

El 2.º PM<sup>48</sup> reproduce literalmente la frase antes señalada y también el detalle de los criterios de selección que ya incluía el 1er PM, aunque con alguna ampliación. Tras recalcar la orientación de la política de I+D hacia la promoción de la competitividad de la industria europea, añade como criterio de se-

<sup>45</sup> Martínez Alarcón, M.ª L. (2010) lo expresa así: “El concepto de subsidiariedad se presenta, así como un concepto dinámico que permite tanto la ampliación (dimensión positiva del principio) como la restricción (dimensión negativa del principio) de la intervención comunitaria dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada momento”, (p. 166).

<sup>46</sup> Panara, C., (2015). El texto recogido arriba es una traducción libre del original, en inglés, en concreto del capítulo 4 titulado “El principio de subsidiariedad”, p. 122.

<sup>47</sup> Resolución del Consejo de 25 de julio de 1983 sobre los programas marco para las actividades de investigación, desarrollo y demostración de la Comunidad y primer programa marco 1983-1987, DOCE n° C/208 de 4.8.1982.

<sup>48</sup> El segundo programa marco se aprobaba en 1990 mediante Decisión del Consejo de 23 de abril de 1990, relativa al programa-marco de acciones comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico (1990-1994). 90/221, EURATOM, CEE. DOCE 8.5.1990 N° L 177/28.

lección de actuaciones comunitarias la contribución a la cohesión económica y social<sup>49</sup> a los cuatro criterios que el 1er PM ya había consagrado, a saber: i) investigación a gran escala que los EEMM no puedan realizar por sí solos, ii) acciones con beneficios en términos de retornos económicos mayores —escala—, iii) acciones que requieran complementariedad en la capacitación científico-técnica, en particular, geográfica y iv) acciones que contribuyan al mercado común y al establecimiento de estándares uniformes.

Los Programas Marco tercero y cuarto<sup>50</sup> se negocian y aprueban en la década de la reforma de Maastricht de los Tratados. Esta reforma introduce expresamente el principio de subsidiariedad en el derecho originario por un lado<sup>51</sup>. Por otro, Maastricht es también el Tratado que amplía los horizontes de los objetivos de la política de I+D, superando la visión puramente asociada a la competitividad industrial y confiando a la política de I+D la categoría de política al servicio de las demás<sup>52</sup>.

Estas ideas se traducen en los criterios de selección de las actuaciones comunitarias en I+D en base a la subsidiariedad. El objetivo general hacia el que debe tender el PM es ahora doble: además de fortalecer la base tecnológica de la industria europea, debe contribuir a las otras políticas comunitarias. Justificarán una acción comunitaria, además de la insuficiencia o imposibilidad de la acción de los EEMM, la consecución de economías de escala en términos de retornos económicos, la complementariedad científico-técnica y geográfica y la contribución al mercado, ahora interior en lugar de común. Hay dos criterios más añadidos en virtud de esta reforma: la contribución al fortalecimiento de la cohesión económica y social, por un lado (ya hemos señalado el debate en torno a esta idea), y por otro, la contribución a la

---

<sup>49</sup> La orientación a la cohesión económica y social de las políticas comunitarias fue un requisito de obligado cumplimiento introducido por el AUE en el Título dedicado a esa política. El 3er PM no solo conservó esta mención entre los criterios de selección de las actuaciones comunitarias a la I+D, sino que introdujo en su articulado uno específico resaltando esta condición. El 3er PM se adoptó en la década de los noventa, década en la que se debatía la reforma de Maastricht con posiciones encontradas entre las delegaciones en cuanto al enfoque de la política regional y cuando se reflexionaba también en torno a la viabilidad de conjugar los objetivos de la política de I+D y la política regional. Sobre este debate, que hoy persiste, y la convivencia de los objetivos de la política de cohesión territorial y la política de I+D, Calonge Velázquez (2011: 109).

<sup>50</sup> Fueron aprobados por la Decisión del Consejo de 23 de abril de 1990, relativa al programa-marco de acciones comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico (1990-1994). 90/221, EURATOM, CEE. DOCE 8.5.1990 N° L 177/28 y la Decisión n° 1110/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de abril de 1994 relativa al cuarto programa marco de la Comunidad Europea para acciones comunitarias en materia de investigación y desarrollo tecnológicos y demostración (1994-1998), DOCE L 126 de 18.5.1994, respectivamente.

<sup>51</sup> Es significativo que, en los considerandos, la Decisión 3er PM incluya ya una referencia expresa al principio de subsidiariedad, aunque por cronología dicha Decisión se adopte todavía al amparo del AUE.

<sup>52</sup> Calonge Velázquez (2011) y Geiger *et al.* (2015), *op. cit.*

movilización y mejora del potencial científico europeo y la coordinación de programas nacionales y comunitarios<sup>53</sup>.

El 5.º PM<sup>54</sup>, que se aprueba a un año de iniciarse la década Lisboa, insiste en la idea del “valor añadido” al justificar la subsidiariedad. Dice en concreto que son

Criterios relacionados con el «valor añadido» comunitario y el principio de subsidiariedad: (i) necesidad de establecer una «masa crítica» humana y financiera, en particular mediante la combinación de competencias y recursos complementarios existentes en los distintos Estados miembros, (ii) contribución importante a la realización de una o varias políticas de la Comunidad, (iii) tentativa de solución de problemas que se planteen a nivel comunitario, o cuestiones relativas a aspectos de normalización o al desarrollo del espacio europeo, con el fin de seleccionar tan sólo aquellos objetivos que se puedan lograr más eficazmente a nivel comunitario mediante acciones de investigación a ese nivel.

La justificación descansa en el “valor añadido” asociado a las economías de escala y al concepto de “masa crítica”. La ciencia y la investigación, incluida desde luego la “megaciencia”, tienen una dimensión global o suprarregional porque sus retos exigen la confluencia de muchos recursos financieros y también de numerosos, interdisciplinarios y complementarios, recursos humanos. Además, el PM contribuirá a las otras políticas comunitarias y también a la consecución del mercado interior, renombrado en este 5.º PM como “espacio europeo”<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> La reforma del Tratado de Maastricht también introdujo una modificación en el art. 130h procedente del AUE: su antecesor señalaba que los EEMM deberán coordinarse entre ellos para sus programas de I+D en conexión con la Comisión. Maastricht señala que esta coordinación deberá hacerse también con la política de la I+D de la Comisión. Es un cambio importante a la vista de que hoy, uno de los ejes fundamentales del EEI consiste precisamente en la consecución de esa coordinación que maximice el impacto de todas las políticas de I+D hecha en la UE, sea cual sea el nivel de gobernanza en el que se haga.

La referencia a la movilidad, el otro de los criterios de selección añadido, es también significativa frente al proyecto EEI. Es en la siguiente década cuando el proyecto se impondrá en la agenda en toda su amplitud, pero algunos de sus principios más característicos se trabajaban ya en las actuaciones comunitarias.

<sup>54</sup> Se aprobó en 1999 mediante Decisión nº 182/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, relativa al quinto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos (1998-2002).

<sup>55</sup> Puede ser de interés contextualizar también esta argumentación del 5.º PM en la transición que alguna literatura economista observa en este PM de cara a los PMS del EEI (el 6.º particularmente y también el 7.º): Vonortas, N. (2011) señala que la política de investigación en la UE ha evolucionado de los planteamientos tradicionales del “fallo o defecto de mercado” al concepto del “defecto del sistema” relacionado con los efectos de la escala y el alcance, que él deduce no solo de la fuerte tendencia a la promoción de la I+D colaborativa, sino también al propio concepto del EEI y su visión de aumentar la coordinación de políticas nacionales y regionales de I+D+i, por un lado, y de coordinar la política de I+D+i y la regional, por otro. (pp. 142-159).

A partir de este programa marco, entramos ya de lleno en la década de la agenda política de Lisboa y del despliegue del proyecto de EEI. El 6.º PM se adopta mediante una Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo en junio de 2002 y es el programa marco del Espacio Europeo de Investigación: es, de hecho, el primero y único hasta la fecha cuyo acto normativo de aprobación hace referencia expresa a este proyecto: Decisión nº 1513/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006). Y no es una cuestión de denominación únicamente. Es, de hecho, una cuestión crítica. El EEI no puede lograrse mediante la acción individualizada de los EEMM y la dimensión europea del proyecto es obvia: el EEI de Lisboa es un mercado interior de la tecnología. En los anexos del 6.º PM no se recoge de forma expresa una argumentación o justificación de la subsidiariedad, como sucedía en los anteriores. Esta parece obvia y suficientemente motivada por la referencia constante a la creación del EEI, un proyecto de naturaleza esencialmente comunitaria<sup>56</sup>.

El 7.º PM se adopta en 2006<sup>57</sup>, tras la redacción de la Constitución Europea y su fallido proceso de adopción. Y profundiza en la línea del 6.º PM: apoyará actuaciones estructuradoras de un espacio científico-técnico común y todo ello, siempre, en la medida en que aporten “valor añadido europeo”. Dice por ejemplo cuando detalla el pilar de la Cooperación, que:

---

<sup>56</sup> Panara, C. (2015) señala las pocas veces que el principio de subsidiariedad ha sido objeto de control por parte del TJUE y las refiere brevemente. Es cercana en el tiempo de preparación del 6.º PM, una entre ellas, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2001, caso C-377/98, donde se pretendía la anulación de la Directiva 98/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 1998, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas (DO L 213, p. 13), fundamentalmente por la elección de la base jurídica, pero donde como segundo motivo se esgrimía la violación del principio de subsidiariedad. En concreto, se argumentaba que dicha directiva no contenía motivación suficiente para demostrar que se tuvo en cuenta la exigencia de este principio. El Tribunal consideró sin embargo suficientemente motivada la Directiva ya “que las explicaciones, contenidas en los considerandos quinto, sexto y séptimo de la Directiva, ponen de manifiesto que, si no se produce una intervención comunitaria, la evolución de las legislaciones y prácticas nacionales obstaculizará el buen funcionamiento del mercado interior” (los tres considerandos ponían de relieve la probabilidad de que las divergencias en las legislaciones estatales para la protección de las patentes biotecnológicas se convirtieran en obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior, de donde se deduce que es un problema que no puede ser solucionado por los Estados de forma separada —primer componente subsidiariedad- y donde la dimensión europea -segundo componente— es lógicamente el mercado interior).

<sup>57</sup> Decisión nº 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013). DOUE L 412/1 de 30.12.2006.

en el caso de campos de especial importancia industrial, los contenidos temáticos se han seleccionado basándose, entre otras fuentes, en el trabajo de las diferentes «plataformas tecnológicas europeas» [...]. En las plataformas tecnológicas europeas se agrupan todos los interesados, dirigidos por representantes de la industria, para decidir y aplicar un plan estratégico de investigación. El presente Programa Marco contribuirá a la realización de estos planes estratégicos de investigación cuando ofrezcan un auténtico valor añadido europeo.

“Valor añadido europeo” es sin duda un concepto jurídico indeterminado<sup>58</sup> susceptible de interpretaciones flexibles; de hecho, sus componentes se han modificado en los distintos Programas Marco. Definir y determinar cuándo se produce o se consigue un valor añadido europeo constituye la justificación para la subsidiariedad (en cualquiera de sus dimensiones, negativa-limitadora o positiva-legitimadora) y va a determinar por tanto el despliegue de una actuación de I+D a nivel de la Unión. La existencia de valor añadido de la Unión va a determinar la selección de la actuación dentro de los Programas Marco y por ello, estos han ido desarrollando paulatinamente cierta concreción en su contenido.

### 4.3. La subsidiariedad en los Programas Marco Post-Lisboa

¿Qué ocurre cuando las transformaciones que se han venido desarrollando en la política de I+D pasan a consagrarse en los tratados? ¿Cómo se plasman en la práctica, particularmente en la normativa de los programas marco los importantes avances comunitarios, elevados a los tratados por la reforma de Lisboa?

Dentro del contexto de tendencia expansiva de la política comunitaria de I+D, el *Horizon2020* (8.º PM) es el primer programa marco adoptado cuando el EEI y la enunciación de la libre circulación del conocimiento, tecnologías e investigadores han sido elevados a objetivos funcionales de la política de I+D en el Tratado

El Reglamento que aprueba *Horizon2020*<sup>59</sup> introduce un artículo, el 4, denominado “Valor añadido de la Unión”, el cual estipula que: “Horizonte 2020 maximizará el impacto y el valor añadido de la Unión, centrándose en objetivos y actividades de los que no pueden ocuparse eficazmente los Estados miembros por sí solos. Horizonte 2020 desempeñará un papel fundamental en la aplicación de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (“estrategia Europa 2020”), al proporcionar un marco

<sup>58</sup> Sobre la problemática derivada de la configuración de la subsidiariedad en torno a conceptos jurídicos indeterminados, Martínez Alarcón (2010: 182 y ss).

<sup>59</sup> Reglamento (UE) N° 1291/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n° 1982/2006/CE. DOUE L 347/104 20.12.2013.

estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación excelentes de la Unión y actuar así como vehículo para la movilización de la inversión privada y pública, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la garantía de la sostenibilidad, el crecimiento, el desarrollo económico, la integración social y la competitividad industrial de Europa a largo plazo, atendiendo al mismo tiempo a los retos de la sociedad en toda la Unión.”

En otras palabras, el PM acometerá aquella labor necesaria para cumplir con la agenda política de la que se ha dotado la Unión, centrandose en aquellos actuaciones que los Estados no pueden acometer por sí solos y que además tengan dimensión y efectos a escala europea, es decir, “valor añadido de la Unión”. El art. 4 despliega la motivación necesaria en atención a la aplicación del principio de subsidiariedad para la adopción del reglamento y el PM.

El 9.º Programa Marco, denominado *Horizon Europe*, que ha arrancado en este 2021, esgrime la misma racionalidad: la Unión apoyará con los recursos del PM cuantas actuaciones sean necesarias en materia de I+D+i (investigación, desarrollo tecnológico e innovación) siempre que estas presenten “valor añadido de la Unión”. Y aunque en su normativa no se define, el “valor añadido de la Unión” viene dado por la necesidad de completar un mercado europeo del conocimiento y de las tecnologías que contribuya a la competitividad de la economía europea, a la resolución de los retos de su sociedad y que, al mismo tiempo, se alinee con la agenda política de la Unión y la agenda política internacional. Es decir, por la necesidad de profundizar y realizar el EEI.

De hecho, a los efectos de precisar la dimensión y el efecto europeos que el EEI supone y en línea con la necesidad de motivar no solo cualitativamente, sino también cuantitativamente cuando se pueda, la actuación de la UE, las instituciones europeas y, en particular, el Parlamento Europeo ha acometido durante la pasada década, un proyecto a largo plazo destinado a contribuir en la clarificación de los criterios y prioridades que debe realizarse en las políticas y programas de la Unión Europea.

Un estudio de la Unidad de Valor Añadido Europeo, de la Dirección de Evaluación de Impacto y Valor Añadido Europeo (Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios, Parlamento Europeo) señala que “el valor europeo añadido pretende identificar los beneficios económicos de tomar medidas políticas a nivel europeo en un ámbito específico” (Dunne, J. 2014: 3). Y buscando una mayor objetivación de ese concepto, recurre al análisis y a la cuantificación de su contrapunto: el denominado “coste de la no Europa”. Si el valor añadido europeo hace referencia a los beneficios de tomar medidas y lanzar actuaciones a nivel o escala de la Unión, el coste de la no Europa determina el coste colectivo de no adoptar dichas medidas o no acometer dichas actuaciones. Así, se estima que, dado que un alto porcentaje de la I+D que se hace en Europa se hace a nivel nacional y sólo una parte muy pequeña se realiza en instancias internacionales y de forma conjunta en el seno de la Unión, parece razonable pensar que una mayor coordinación que

optimice la actuación y evite duplicidades (en última instancia, diríamos, la profundización y consecución del EEI) supondrían un ahorro importante y harían la política más eficiente. Y ha cuantificado el coste de no hacerlo en unos 1.000 millones de euros anuales<sup>60</sup> en los siguientes quince años (el estudio es de 2014).

El Comité ITRE (*Industry, Energy and Research*) del Parlamento Europeo solicitó así mismo en 2014 un estudio en profundidad sobre el coste del No Espacio Europeo de Investigación. Las conclusiones del estudio, finalizado en 2016, han servido para analizar el impacto de *Horizon2020* y para construir el nuevo Programa Marco, el *Horizon Europe*, y han marcado las actuaciones políticas, adoptadas en materia de I+D de la Unión en el contexto, más amplio, del Espacio Europeo de Investigación.

El “Informe sobre el Espacio Europeo de Investigación, el Coste de la No Europa<sup>61</sup>” contiene conclusiones que explican algunas de las tendencias que se pueden observar en la planificación de las actuaciones políticas de la Unión en el área de la I+D+i, tanto en el 9.º PM como en el proyecto de EEI para esta nueva década. Por ejemplo, que la consecución del EEI requiere coordinación con otras políticas e iniciativas. Es fundamental coordinar las políticas en las áreas de educación, de la innovación y el “emprendizaje”, y las políticas regionales, así como explorar las sinergias entre los Programas Marco y los fondos estructurales y de inversión<sup>62</sup>. La visión del EEI 2030 instada por la Comisión en septiembre de 2020 y que espera la aprobación de un importante paquete de medidas para su despliegue en los últimos meses de este año 2021 se concibe con esa visión integral y enuncia una serie de objetivos nuevamente más ambiciosos no solo para la política de I+D, sino también para estas otras políticas adyacentes y relacionadas con el mercado interior del conocimiento.

---

<sup>60</sup> Dunne, J. (2014). Se trata de una estimación a la baja, por cautela, de los beneficios que se obtendrían anualmente por el crecimiento del PIB como consecuencia de la implementación del programa marco y del objetivo de Barcelona del 3 por 100, en el contexto del EEI (p. 41).

<sup>61</sup> Salm, Ch. y Zandstra, T., (2016) realizan un estudio similar al realizado en 2014 en torno al Coste de la No Europa (que abarcaba el análisis del coste de la no integración en 21 áreas o ámbitos políticos diversos, entre ellos, por ejemplo, el Mercado Único Digital, el Mercado de la Energía o el del Transporte). Este de 2016 se centra en el coste del No Espacio Europeo de Investigación, es decir, se refiere únicamente a las implicaciones de la no integración o la no coordinación de las políticas en el ámbito de la I+D.

<sup>62</sup> Ulnicaine, I. (2016) explica en uno de los anexos al Estudio sobre el Coste del No Espacio Europeo de Investigación que el desarrollo y el despliegue del EEI requiere una mayor coordinación con otras políticas e iniciativas europeas. El ámbito de la política de I+D se revela insuficiente: es necesario asociar los esfuerzos para la consecución del EEI a la política de educación, de innovación y a las políticas regionales (p. 38).

## CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto que la Unión tiene competencia en materia de I+D, a partir de la cual se ha configurado el Espacio Europeo de Investigación en el que desplegar la libertad de circulación de los investigadores, el conocimiento y las tecnologías. Los EEMM asegurando al mismo tiempo su soberanía en la materia atribuyeron, a través de la reforma de Lisboa de los Tratados, una competencia en la materia de mayor alcance que la que la Unión tenía en la etapa pre-Lisboa, en la que la actuación comunitaria en I+D se concebía como meramente complementaria a la de los Estados.

Ahora bien, la política de I+D de la Unión goza de un peculiar título competencial, que es además excepcional en el sentido de que aplica a muy pocos ámbitos materiales (además de este de la I+D, al espacial y a la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria). A tenor del art. 4.3. TFUE, no cabe la preclusión, así que la Unión no puede desplazar la actuación de los EEMM en el ejercicio de su competencia en I+D.

Al ser una competencia compartida entre la UE y los EEMM, la competencia en materia de investigación y desarrollo tecnológico y espacio está sujeta a los principios que rigen este tipo de competencias, tales como el de proporcionalidad o el de cooperación leal. Pero también al principio de subsidiariedad, aunque la última frase del art. 4.3 TFUE (“sin que el ejercicio de esta competencia [por la Unión] pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”) pudiera empujar a pensar otra cosa.

La UE tiene ahora la potestad de hacer I+D, aunque sin que su actuación o el ejercicio por la Unión pueda impedir la actuación en I+D que hacen los EEMM. Esta falta de operatividad de la preclusión (algo característico en las competencias compartidas) es precisamente lo que caracteriza la peculiar naturaleza competencial comunitaria en I+D y la diferencia de las otras competencias compartidas (arts. 2 y 4.2 TFUE).

En paralelo al crecimiento de la política comunitaria de I+D, a la evolución de la naturaleza competencial y a la construcción del marco teórico del EEI, el juego de la subsidiariedad también ha evolucionado. La evolución se produce en torno a las dos dimensiones del principio: de una subsidiariedad originariamente limitativa de la actuación de la Unión a una subsidiariedad legitimadora de su actuación, justificada por la necesidad de consecución y completación del EEI.

La completación del EEI en su concepción de mercado interior y facilitador de la quinta libertad y el coste de su no realización ensanchan la justificación legitimadora de la actuación comunitaria. Proporcionan la motivación suficiente en atención al logro un “valor añadido de la Unión” que es evidente en la búsqueda de la consecución del mercado interior del conocimiento y el despliegue de su libertad de circulación. Esta lógica de intervención viene propiciando el crecimiento de los recursos orientados a la I+D y ampliando el ámbito de actuación de los Programas Marco, expandiendo en definitiva la actuación de la Unión en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico.

La reciente nueva formulación del proyecto de EEI, con una aproximación integral que abarca campos de actuación cercanos a otros ámbitos materiales como,

por ejemplo, la innovación y la política industrial o la de educación abre algunos interrogantes en torno a la evolución de los límites de la actuación de la Unión en todas estas políticas a la luz del potencial que la construcción teórica del Espacio Europeo de Investigación ha desplegado para contribuir a expandir la política de I+D de la Unión.

## FUENTES CITADAS

### A. Bibliografía

- André, M. (2006), L'espace européen de la recherche: histoire d'une idée. "*JEIH Journal of European Integration History*", Volume 12, Issue 2.
- Banchoff, Th. (2002), Institutions, Inertia and European Union Research Policy, "*Journal of Common Market Studies*", Volume 40, number 1, pp. 1-21.
- Baratta, R. (2014), Art.4 Trattato su funzionamento dell'Unione Europea, en A. Tizzano (dir), *Trattati dell'Unione Europea*. Giuffrè Editore, Milano, pp. 386 y ss.
- Braun, D. (2015), Actor constellations in the European Funding Area. En: L. Wedlin y M. Nedeva, (Eds.), *Towards European Science, Dynamics and Policy of an evolving european research space*, Ed. Edward Elgar Publising Ltd, Cheltenham. Capítulo 4, pp. 61-82.
- Calonge Velázquez, A. (2011), Investigación y desarrollo tecnológico y espacio. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 20 - 1er semestre 2011.
- Comisión Europea, COM (75) 535, Communication of the Commission to the Council: "Common Research and Development Policy: objectives, priorities and resources", de 29.10.1975.
- Comisión Europea, COM (2000) 06, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones "Hacia un espacio europeo de investigación", de 18.01.2000.
- Comisión Europea, COM (2007) 161 final, "Libro Verde, El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas", de 4.4.2007.
- Comisión Europea, COM (2012) 392 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Una asociación del Espacio Europeo de Investigación reforzada en pos de la excelencia y el crecimiento", de 17.7.2012
- Comisión Europea, COM (2010) 2020 final, Comunicación de la Comisión "EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", de 3.3.2010.
- Comisión Europea, COM (2020) 628 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Un nuevo EEI para la investigación y la innovación. Bruselas", de 30.09.2020.
- Consejo Europeo (2000), Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000.
- Consejo Europeo (2002), Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 13 y 14 de marzo de 2002.
- Chou, M., (2014), The evolution of the European research area as an idea in European integration, en M. Chou y A. Gornitzka, (Eds.) *Building the knowledge economy in Europe*, Ed. Edward Elgar Publising Ltd, Cheltenham, pp. 27-50.
- Chou M. y Gornitzka, A. (2014), Building a European knowledge area: an introduction to the dynamics of policy domains on the rise, en M. Chou y A. Gornitzka (Eds.) *Building the knowledge economy in Europe*, Ed. Edward Elgar Publising Ltd, Cheltenham.

- De Haan, L., Vroonhof, P. y Borek, S. (2016), "Research paper on the implementation of an integrated European Research Area", que forma parte del Estudio del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo: Informe PE 581.382 sobre European Research Area, Cost of Non-Europe Report.
- Directorate-General for Research and Innovation, (2016), OPEN INNOVATION, OPEN SCIENCE, OPEN TO THE WORLD – a vision for Europe-.
- Díez-Hochleitner, J. (2003), El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos en curso de la Convención, "Autonomies", núm. 29, Barcelona.
- Dratwa, J. (2011), Analysing Community policies. En H. Delanghe, U. Muldur, U. y L. Soete, (Eds) *European Science and Technology Policy, towards integration or fragmentation?*, Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Chettleham, Capítulo 5, pp. 78-97.
- Dunne, J. (2014), "Estimación del coste de la no Europa 2014-2019", Estudio del European Parliamentary Research Service, PE 510.983, primera edición.
- Geiger, R., Khan, D-E., Kotzur, M. (2015). Title XIX Research a. technological development, en *European Union Treaties. Treaty on European Union. Treaty on the functioning of the European Union*. Verlag, C.H. Beck oHG, München.
- Grupo V de la Convención para la Constitución Europea, (2002a). *First outline of treaty provisions concerning areas covered by complementary competence*. WG V- WD .
- Grupo V de la Convención para la Constitución Europea, (2002b), *Informe Final del Grupo V*. CONV 375/1/02. (Los informes de la Convención a los que se hace referencia en las notas de esta sección están accesibles en: <http://european-convention.europa.eu/ES/docpraes/docpraes198f.html?lang=ES> )
- Hinojosa Martínez, L.M., (2004), La regulación del principio de subsidiariedad en el tratado constitucional: espejismos y realidades. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8. Núm. 19. Septiembre- Diciembre, p. 802.
- Linde Paniagua, E. (2013). Cap. II. Gobernanza del sistema español de ciencia, tecnología e innovación. En A. Calonge Velázquez (Dir.) *Ciencia, Tecnología e Innovación. Nuevo régimen jurídico*. Ed. Comares, Granada, pp. 25 y ss.
- Louis, J-V., (2009), Las competencias de la Unión Europea. En: AAVV, *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo I. Coords.: Jose M<sup>a</sup> Beneyto Pérez, Jerónimo Mailló-González Orús y Belén Becerril Atienza. Ed. Aranzadi. Cizur.
- Luukkonen, T. (2015), European Research Area: an evolving policy agenda. En: L. Wedlin y M. Nedeva, (Eds.), *Towards European Science, Dynamics and Policy of an evolving european research space*, Ed. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.
- Martín y Pérez de Nancars, J., (2004), El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 30.
- Martínez Alarcón, M.<sup>a</sup> L. (2010), El principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa, *Parlamento y Constitución*. Anuario, ISSN 1139-0026, n° 13, págs. 163-198.
- Nielsen, M. (2012), *Reinventing Discovery: The New Era of Networked Science*, Princeton University Press, 2012.
- Panara, C., (2015) *The sub-national dimension of the EU. A legal study of multilevel governance*. Springer International Publishing, Switzerland.
- Parlamento Europeo, (2002 a), Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados (Informe Lamassoure), Doc. A5-0133/2002. PE304.276
- Parlamento Europeo, (2002b), Posiciones del Parlamento Europeo con respecto al Anteproyecto del Tratado Constitucional, PE 314.676.
- Pieters, D. (2002), *Note by Mr Danny Pieters, Belgian Alternate Member of the Convention*, WG V – WD 23.
- Pilniok, A. (2014), The measures necessary for the implementation of the European Research Area: what is the future role of EU legislation in research policy? Capítulo revisado del estudio realizado para la Comisión: *Translating ERA into legislation? How to ensure the completion of ERA*.

- Duff, A., Rupel, D., Helminger, P., Szent-Iványi, I. y Dini, L. (2004). Documento de Enmienda al artículo 12, disponible en: [https://web.archive.org/web/20160312111928/http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1\\_es.htm](https://web.archive.org/web/20160312111928/http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_es.htm)
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2011), *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 444 págs.
- Salm, Ch. y Zandstra, Th. (2016), European research Area. Cost of Non-Europe Report. *Estudio del European Parliamentary Research Service*, PE 581.382.
- Stajano, A. (2009), *Research, Quality Competitiveness. European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society*, Springer, New York, (second edition).
- Unceta Satrustegui, A. y Pomares Urbina, E. (2014), Innovación y propiedad intelectual. Antecedentes, normas y transformaciones en el marco comunitario. *Argumentos de Razón Técnica*, nº 17.
- Ulnicane, I. (2015), Broadening aims and building support in science, technology and innovation policy: the case of the European Research Area, *Journal of Contemporary European Research*, volume 11, Issue1.
- Ulincaine, I. (2016), Research Paper on the European Research Area Initiative and Free Circulation of Knowledge, *Anexo 1 al Informe Parlamentario*, PE 581.382.
- Velázquez Álvarez, R. (2018), Artículo 44, en P. Pérez -Tremps Y A. Saiz Arnaiz (Dirs), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 843-849.
- Vonortas, N. S. (2011), Scale and scope in Research, en: H. Delanghe, U. Muldur y L. Soete (Dirs.) *European Science and Technology: towards integration or fragmentation?* Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Chettleham, capítulo 8, pp. 142-159.
- Wuermeling, J. (2002), Note de M. Joachim, Membre de la Convention, WG V-WD 15.

## B. Legislación y jurisprudencia

- Resolución del Consejo de 25 de julio de 1983 sobre los programas marco para las actividades de investigación, desarrollo y demostración de la Comunidad y primer programa marco 1983-1987, DOCE nº C/208 de 4.8.1982.
- Decisión del Consejo de 23 de abril de 1990, relativa al programa-marco de acciones comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico (1990-1994). 90/221, EURATOM, CEE. DOCE 8.5.1990 Nº L 177/28.
- Decisión del Consejo de 23 de abril de 1990, relativa al programa-marco de acciones comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico (1990-1994). 90/221, EURATOM, CEE. DOCE 8.5.1990 Nº L 177/28.
- Decisión Nº 1110/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de abril de 1994, relativa al cuarto programa marco de la Comunidad Europea para acciones comunitarias en materia de investigación y desarrollo tecnológicos y demostración (1994-1998), DOCE L 126 de 18.5.1994.
- Decisión Nº 182/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, relativa al quinto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos (1998-2002).
- Decisión nº 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013). DOUE L 412/1 de 30.12.2006.
- Reglamento (UE) Nº 1291/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión nº 1982/2006/CE. DOUE L 347/104 20.12.2013.

Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», se establecen sus normas de participación y difusión, y se derogan los Reglamentos (UE) n° 1290/2013 y (UE) n° 1291/2013, DOUE L170, 21/05/2021.

