

La Ley de la Ciencia (2011): una oportunidad perdida

El Congreso de los Diputados aprobó el pasado 24 de marzo, con dos años de retraso, el «Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación». Al comienzo de 2008, la ministra de Ciencia e Innovación anunció que en el primer semestre de 2009 se tramitaría esta nueva ley. Efectivamente, el primer borrador se hizo público el 11 de febrero de 2009 (ver «Razón y Fe» 1.326, abril 2009, pp. 251-258), pero desde entonces el proyecto de ley ha estado atascado por la crisis y las negociaciones entre diferentes departamentos; de hecho, el duro editorial de «Nature» en noviembre de 2009 sobre la ciencia en España apuntaba a la incapacidad de sacar adelante el proyecto de ley de la ciencia como uno de los síntomas de la falta de apoyo real a la ciencia por parte del gobierno. El anteproyecto de ley fue aprobado, finalmente, por el Consejo de Ministros el 7 de mayo de 2010. Ha tenido que pasar casi un año para que fuera aprobado en el Congreso.

Los motivos para una nueva ley

La justificación que da el gobierno de esta nueva ley se puede ver en los primeros párrafos del nuevo texto: 1) los cambios habidos en nuestra

sociedad desde la aprobación de la anterior ley de «Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica» (14 de abril de 1986); 2) el desarrollo de las competencias en materia de investigación por parte de las CC.AA.; 3) las modificaciones habidas en el ámbito europeo; 4) el tamaño alcanzado por el sistema de I+D español y la necesidad de definir una carrera científica, y 5) el hecho que el «modelo productivo español basado fundamentalmente en la construcción y el turismo se ha agotado».

Causa perplejidad la facilidad y rapidez con la que cambian los motivos que justifican la modificación de una ley que lleva en vigor veinticinco años. En 2008, según palabras de la propia ministra, estos motivos eran: 1) la necesidad de simplificar los procedimientos de tramitación y justificación de las ayudas; 2) el problema planteado por la Ley de Incompatibilidades, que impide la movilidad de los investigadores entre el sector público y el privado; 3) la Ley de Mecenazgo, que debe hacer más atractiva esta actividad, y 4) la Ley de Extranjería, que ha de facilitar la internacionalización de la ciencia y la tecnología.

Posteriormente, en 2009, las motivaciones recogidas en el borrador cero eran: 1) que las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias en materia de I+D; 2) que el entorno económico nacional se ha modificado radicalmente; 3) que se ha incrementado y diversificado la acción de la Unión Europea en este ámbito, y 4) que se plantean nuevos desafíos vinculados a la ciencia y a la tecnología y al cambio en el modelo productivo, así como disyuntivas éticas, que no podían atisbarse en 1986.

De forma más simplificada, para el editorial de *Nature* antes referenciado (también en 2009), la necesidad de esta ley radica, principalmente, en la reforma del «inflexible» sistema de contratación de investigadores y profesores.

Lo que queda bastante claro es la diferencia entre lo que es necesidad real y lo que son añadidos más o menos oportunos en función del contexto sociopolítico. Como son las menciones iniciales a las leyes de mecenazgo, incompatibilidades y extranjería, o las más recientes referidas al tamaño alcanzado por el sistema de I+D español o al cambio de modelo productivo. Estas últimas más en clave de auto-propaganda.

La Ley de la Ciencia (2011)

Mucho se ha hablado del impulso dado por el PSOE a la ciencia en España y de la necesidad de un cambio de modelo productivo (incluso hay una ley para esto último). Sin embargo, la realidad se resiste a encajar en semejantes corsés. En noviembre de 2003, el gobierno del PP aprobaba el Plan Nacional de I+D 2004-2007, que apostaba por crecimientos del gasto en investigación que fueran sostenidos y asequibles, de manera que pretendía ser una apuesta ambiciosa a la vez que realista. En concreto, se proponía alcanzar un gasto en I+D del 1,22% del PIB en 2005, y un 1,40% en 2007 (*Razón y Fe* 1.300, febrero 2007, pp. 89-94). La realidad fue 1,13 y 1,27%, en 2005 y 2007, respectivamente.

Es cierto que con el PSOE el crecimiento del gasto en I+D en el trienio 2006-2008 fue el mayor registrado hasta la fecha (1,2, 1,27 y 1,35%). El siguiente Plan Nacional de I+D+i (2008-2011) proponía alcanzar en 2011 el 2,2% del gasto en I+D sobre el PIB. Sin embargo, en 2009 nos atascamos en el 1,38%, peor aún si se consideran datos absolutos dada la caída del PIB español en ese año. Dicho de otra manera, el PSOE aún no ha conseguido alcanzar el objetivo (ambicioso y realista) de gasto en I+D propuesto por el PP para 2007. Peor aún, vistos los antecedentes y la que está cayendo, quizás podría haberse evitado la mención, en la nueva ley, al objetivo del 3% para 2020.

Más aún podría hablarse del modelo productivo español y si es cierto que hay otros sectores tomando el relevo al turismo y la construcción. Así pues, no entendemos que quiera hacerse propaganda política del gobierno desde las páginas del BOE. Más aún, afirmaciones tan demagógicas como que «la presente ley incorpora un conjunto de medidas de carácter novedoso que persiguen situar a la legislación española en materia de ciencia y tecnología e innovación en la vanguardia internacional» causan sonrojo.

La ley: contenido

La ley se estructura en un preámbulo (pp. 4-11), cinco títulos: I. Disposiciones generales (pp. 11-12); II. Gobernanza (pp. 12-15); III. Recursos humanos (pp. 15-26); IV. Impulso de la investigación científica y técnica (pp. 6-30); V Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en la Administración General del Estado (pp. 30-32), y disposiciones adicionales (pp. 32-49). Evidentemente llama

la atención el volumen ocupado por las disposiciones adicionales. Así, no es casualidad que algunos de los puntos más importantes de esta ley aparezcan en estas disposiciones adicionales.

El título I desarrolla las competencias del Estado en materia de coordinación general de la investigación científica y técnica y regula la gobernanza del sistema. Se introduce la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología que se concibe como el marco de referencia plurianual para la totalidad de las Administraciones Públicas con competencias en esta materia. También se introduce el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, que será el órgano encargado de la coordinación general del sistema y estará formado por representantes del máximo nivel de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este Consejo estará asesorado por el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, del que formarán parte las asociaciones empresariales y sindicatos más representativos y miembros destacados de la comunidad científica y tecnológica. También se crea el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, con el objetivo de disponer de información global del conjunto de agentes del sistema y el Comité de Español de Ética de la Investigación.

El título II se centra en los recursos humanos dedicados a la investigación en Universidades Públicas, Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y Organismos de Investigación de otras Administraciones Públicas. Presenta algunas medidas de movilidad, varios modelos de contratación y se reorganizan las escalas científicas. Sin embargo, algunos de los elementos esenciales de la nueva ley referidos a los recursos humanos aparecen en las disposiciones adicionales, como comentaremos posteriormente.

El título III regula el fomento y la cooperación, la transferencia de los resultados de la actividad investigadora y la innovación y la difusión de los resultados y la cultura científica y tecnológica. Se contempla la existencia de dos agentes de financiación de la Administración General del Estado como instrumentos para el ejercicio de sus políticas de fomento: uno de nueva creación, la Agencia Estatal de Investigación, y otro, ya existente, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

El título IV contiene la regulación relativa al fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en el ámbito de la Administración

General del Estado. Para coordinar las actividades en materia de I+D+i, la ley contempla la existencia de un órgano de alto nivel, la Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica, Tecnológica y de Innovación. Por otro lado, para llevar a cabo el desarrollo de la programación general en esta materia se crea el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, instrumento de planificación plurianual. En paralelo, los elementos e instrumentos que se ponen al servicio del cambio de modelo productivo se planificarán en el Plan Estatal de Innovación, cuyo objetivo será transformar la economía española en una economía basada en el conocimiento.

Puntos esenciales, revisión crítica

Según el análisis de motivaciones expuesto al principio, parece que la valoración de esta nueva ley hay que hacerla a la luz de dos criterios: 1) Con respecto a la estructura de organización y financiación de la ciencia: ¿es más transparente, flexible y eficiente? 2) Con respecto a la carrera investigadora y al acceso a la misma: ¿presenta itinerarios claros, condiciones justas y mayor flexibilidad?

Con respecto a la estructura de organización y financiación de la ciencia cabe decir que el sistema es complejo, y está muy cargado de variadas comisiones, consejos y planes, como es habitual en la forma de proceder de este gobierno. Presenta un modelo excesivamente tecnocrático y volcado más hacia la innovación que a la investigación. Está por ver que la eficiencia de este sistema vaya más allá de la de crear nuevos altos cargos. Por otro lado, el sistema propuesto mantiene la dicotomía existente hasta la fecha: ciencia/industria, manifestada en la existencia de dos agencias de financiación: la Agencia Estatal de Financiación y el CDTI, que reproducen el modelo actual. En el fondo, parece que sigue sin resolverse la distribución de competencias y recursos entre tres campos que comparten ciertas áreas: educación, investigación e industria. Esta indefinición es la que ha estado detrás de las continuas reformas ministeriales en este ámbito en los últimos veinte años.

Con respecto a la carrera investigadora, la ley afirma que el nuevo texto «implica un considerable avance en la supresión de la temporalidad del personal investigador, pues a partir de la finalización del segundo año de contrato, éste puede someter a evaluación la actividad investigadora

desarrollada y, de ser superada la evaluación, ésta se tendrá en cuenta como mérito en los procesos selectivos de personal laboral fijo que sean convocados por las Universidades Públicas, Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y Organismos de Investigación de otras Administraciones Públicas».

Sin embargo, las medidas planteadas en este sentido son del todo insuficientes y no permiten abordar el problema actual de flexibilidad y seguridad en los procesos de contratación. Peor aún, en el capítulo de las disposiciones adicionales hay importantes modificaciones de las condiciones laborales del personal investigador durante el proceso de formación y especialización.

La disposición adicional vigesimotercera implica que a todos los contratos temporales (todos los que se regulan en los artículos 19.2, 25.7 y 29 de esta Ley) no se le podrán aplicar los artículos 15.1 y 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. Se elimina, por tanto, la posibilidad de acceder a un contrato indefinido por encadenamiento de contratos en el mismo puesto de trabajo, la tan popular «ley Caldera». Es decir, resulta que los trabajadores temporales en ciencia tienen menos derechos que los trabajadores temporales en otros campos. Parece una forma extraña de potenciar el cambio de modelo productivo hacia uno basado en el conocimiento y la innovación.

Podría pensarse que la eliminación del sistema de becas predoctorales actual (dos años de beca + dos años de contrato) para transformarlas en contratos desde el inicio es una ventaja. Sin embargo, no se mantienen las condiciones y los derechos salariales actuales; de acuerdo con la ley, los contratados de primer año pueden cobrar el salario mínimo frente a los 1.100 euros actuales.

Otros aspectos ligados a la carrera profesional son la unificación de las escalas científicas. Lo que se ha hecho ha sido adoptar el modelo de escalas del CSIC e incluir todas las denominaciones de escalas investigadoras de otros organismos públicos de investigación dentro de la escala más baja, aunque se mantienen las condiciones salariales. No parece el sistema más adecuado, teniendo en cuenta las enormes diferencias en perfiles profesionales que se agrupan bajo una misma denominación.

Finalmente cabe destacar un interesante listado de deberes y derechos de los investigadores y demás personal.

Otros aspectos

La nueva ley introduce el concepto de transferencia inversa que llama la atención. Ésta incluye la puesta de manifiesto por los agentes del sector productivo de sus necesidades con el fin de contribuir a orientar las líneas y objetivos de investigación de los centros de investigación, de cara a alcanzar un mayor impacto socio-económico. Esta transferencia estará liderada por el sector empresarial en colaboración con los agentes de investigación para el desarrollo de los objetivos de mercado basados en dichos resultados. Esta formulación resulta extremadamente peligrosa. No está claro si el Estado va a asumir las tareas de investigación que deberían hacer las empresas (cabe recordar que el mayor déficit de inversión en I+D en España corresponde al sector privado), no está claro cómo se computa tal transferencia inversa como financiación pública a las empresas y, por último, es muy cuestionable el peso que se pretende dar a este factor en la toma de decisiones en el ámbito de la política científica. Transferencia siempre ha sido en el sentido contrario: transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo. Utilizar el nombre de transferencia en este sentido tiene una cierta connotación perversa como algunos ya han criticado.

En relación con la transferencia de tecnología y la actividad empresarial es muy llamativo que no se haya reformado el marco legal para las *spin-off* (empresas que surgen a partir de resultados de la investigación). Actualmente sólo las *spin-off* de las universidades son consideradas como tales con un marco jurídico específico en lo que se refiere a la relación con la universidad y con los investigadores funcionarios de la universidad que participan en la *spin-off*. Era urgente revisar este modelo y ampliarlo al resto de organismos públicos de investigación. Las medidas propuestas de excedencia y movilidad no son más que un parche insuficiente. En este sentido esta ley es una oportunidad perdida.

¿Hacía falta una ley?

A la vista de lo que el gobierno propone cabe preguntarse si hacía falta una nueva ley. Es evidente que tiene un beneficio político: decir que se ha aprobado una ley de la ciencia (por mucho que su contenido sea

decepcionante) y un beneficio económico: se resuelve por ley el problema de las demandas contra el Estado por incumplimiento de la ley Caldera en los contratos a investigadores. Como poco es una oportunidad perdida de flexibilizar las vías de acceso, dar un marco unificado a las *spin-off* y crear un sistema más transparente de gestión y financiación. Lo peor es que es un paso atrás en derechos de los trabajadores y, posiblemente, en financiación, ya que habrá que ver cuánto nos cuestan todas las estructuras que se van a crear. ■