



# Informe sobre el Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Comisión de Estudio de COSCE \*

*Coincidiendo con la llegada de la tan esperada Ley de la Ciencia en España, SEBBM se hace eco del informe realizado por COSCE, en el que la Confederación destaca que la ciencia española necesita el marco que le permita ser ágil, creativa y competitiva. ¿Va a ser esta iniciativa legal suficiente para establecer los mecanismos eficientes de coordinación que precisa la investigación?*

**E**l Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación ha iniciado a finales de mayo su tramitación parlamentaria. La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 25 de mayo, adoptó el acuerdo para admitir a trámite y trasladar a la Comisión de Ciencia e Innovación de las Cortes Generales el mencionado proyecto de ley. Tras su publicación en el *BOE*, se ha iniciado un plazo de enmiendas que se cierra el 16 de junio.

La Comisión de Estudio de COSCE, creada para realizar un seguimiento del texto legislativo desde que se conoció la voluntad de reformar la ley existente, ha ido aportando sus valoraciones y posición, resumidas en este artículo.\*

El nuevo texto supone una reformulación, ampliada en algunos aspectos, del borrador presentado en febrero de 2009 del entonces denominado Anteproyecto de Ley de la Ciencia y de la Tecnología sobre el que COSCE ya emitió su valoración en un informe de 7 de mayo de 2009.<sup>1</sup> En la exposición introductoria de dicho informe se describían los logros y las ca-

rencias de la Ley de 1986 que ahora se pretende modificar:

«La Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, sentó las bases para el desarrollo de políticas científicas y tecnológicas a través de la implantación del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Instrumentos similares de planificación plurianual se han ido incorporando en las políticas desarrolladas por las Comunidades Autónomas. Todo ello, junto a una creciente asignación de recursos, tanto públicos como privados, y una comunidad investigadora sólida y comprometida, han resultado fundamentales para alcanzar el nivel en que se encuentra la investigación científica y técnica en España que es, por primera vez en la Historia, apreciable en el contexto internacional y acorde con nuestro desarrollo económico.

Es opinión de numerosos expertos, compartida por la Comisión, que esta ley ha conseguido logros muy importantes, como son el notable incremen-

to de la presencia española en el panorama científico mundial, tanto en cantidad como en calidad y relevancia, como muestran los proyectos internacionales, congresos e intercambios en que se participa y como es fácilmente detectable en todas las bases de datos científicas. Sin duda la universidad ha mantenido un notable protagonismo como agente básico en la creación de conocimiento y en su transmisión y divulgación. Sin embargo, la ley no consiguió el objetivo básico de coordinación entre los distintos agentes del sistema público de I+D, ni entre las distintas administraciones autonómicas y la Administración General del Estado (AGE). Tampoco se desarrolló eficazmente la organización y el régimen de personal de los distintos Organismos Públicos de Investigación (OPI). No se consiguió involucrar suficientemente al sector empresarial español en la utilización y desarrollo del potencial científico alcanzado ni en la innovación tecnológica como núcleo de su actuación. Por otra parte, la presencia creciente de las comunidades autónomas y la promoción de la tec-

\* Este texto ha sido elaborado a partir del Informe realizado por la Comisión de Estudio de COSCE, hecho público el 11 de marzo de 2010, y con las aportaciones de debates posteriores de dicha Comisión. Véase en pág. 33 el recuadro sobre la composición detallada de la Comisión. Para mayor información sobre la COSCE, visite [www.cosce.org](http://www.cosce.org)

## Hacia la nueva Ley de la Ciencia

El pasado 12 de marzo de 2010, la ministra de Ciencia e Innovación elevó el Anteproyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al Consejo de Ministros a fin de que éste decidiera sobre los ulteriores trámites a que tiene que ser sometido el texto previamente a ser aprobado como proyecto de ley. A partir de ese momento se han llevado a cabo consultas e informes antes de que el Gobierno remitiera el Proyecto de Ley a las Cámaras para su tramitación legislativa, el 25 de mayo de 2010.

Según el MICINN, «la redacción de este anteproyecto se ha beneficiado, en las diferentes fases de elaboración del borrador, de las aportaciones que han venido realizando las comunidades autónomas, las universidades, los agentes sociales, los expertos e investigadores y los ciudadanos, a través de los distintos cauces que se han habilitado para ello», por lo que el propio Ministerio, en su web, agradece la participación de todas las instituciones y personas que han participado en el proceso.

La Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE) presentó en rueda de prensa en Madrid, el 11 de marzo, su informe sobre el borrador de la nueva ley, recogido en este número por *SEBBM*, un análisis que constituye la aportación al debate de la mayor organización de científicos de nuestro país.

En el momento de redactar estas líneas, la nueva ley de la ciencia se encuentra en su «penúltima» antesala. Han pasado más de dos años desde que arrancaran los primeros borradores de esta reforma legislativa, que tiene como objetivo teórico «establecer un marco general para el fomento y la coordinación de la investigación científica y técnica con el fin de contribuir al desarrollo económico sostenible y al bienestar social mediante la generación y difusión del conocimiento y la innovación».

El 7 de mayo de 2010 el Anteproyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación fue aprobado por el Consejo de Ministros y anunciado en rueda de prensa por la vicepresidenta primera del Gobierno como «una norma importante con la que vamos a mejorar nuestra capacidad para que en España el conocimiento se transforme en innovación, riqueza y progreso».

A la espera de que finalice su tramitación parlamentaria, el texto del Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación parece gozar del consenso político necesario para que, finalmente, vea la luz en esta legislatura. Si consigue sus propósitos, ya será objetivo y reto de legislaturas venideras.

Redacción

nología y la innovación en planes regionales han creado numerosos problemas de coordinación que es preciso abordar. Tampoco se halló en el tiempo transcurrido un procedimiento eficaz de selección y promoción de un personal investigador de calidad, a pesar de diversos intentos, ni se resolvió satisfactoriamente la movilidad del mismo. Lo mismo puede decirse de la gobernanza de las instituciones. Todos estos problemas llevan años esperando un tratamiento adecuado a todos los niveles.»

Como mencionábamos entonces y seguimos afirmando ahora,

«[La nueva ley] debe abordarse teniendo en cuenta dos realidades que marcan una importante diferencia con la

situación en la que se encontraba España hace aproximadamente dos décadas. [Por un lado], se han desarrollado las competencias en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica de las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía y de la aprobación de sus marcos normativos. Por otra parte, España se encuentra plenamente integrada en la Unión Europea, jugando un importante papel en la construcción del Espacio Europeo de Investigación. El nuevo marco legal debe, por tanto, establecer *mecanismos eficientes de coordinación* y de colaboración entre las Administraciones Públicas con competencias en materia de investigación científica y técnica, y de articulación de las estrategias españolas con las de la Unión Europea.»

La COSCE considera que la ley debería tener como guía las siguientes prioridades:

- **La excelencia y la competitividad:** Los resultados del Sistema de Ciencia actual pueden y deben mejorarse, las patentes no se prodigan y el liderazgo internacional en la mayoría de los campos es aún poco notable. La ley debe buscar ante todo la excelencia. Ese es el único modo posible de crecer, de ser competitivos y de generar riqueza y bienestar duraderos en la sociedad.
- **Eliminar la rigidez y burocracia del sistema:** La consecución de rendimientos de alto nivel exige mayores dosis de iniciativa y creatividad, que son posibles con un sistema que posea más autonomía y flexibilidad así como una rendición de cuentas exigente, en el estilo de los grandes centros internacionales.
- **La creación de órganos de decisión ágiles y eficientes:** Existe un problema de poder difuso que no existía en 1986. Las comunidades autónomas gestionan gran parte de la inversión en el Estado y tendrán influencia en las decisiones a través del consejo de Política Científica. No está claro que tales órganos muy políticos sean mínimamente operativos. COSCE reclama la creación de un Consejo Científico para asesorar al Sistema Español de Ciencia y Tecnología (SECT).
- **Optimizar la formación:** La COSCE es unánime al respaldar la clarificación de figuras de contratación y la mejora de condiciones y derechos de los jóvenes investigadores. Pero considera que este tema no es el único importante y que en muchos ámbitos la discusión se circunscribe a si el contrato es laboral o funcionario y a otras consideraciones que no entran en el problema principal que tiene la ciencia en este campo, que no es otro que el de cultivar un sistema que en un plazo razonable cumpla eficazmente tres objetivos:
  - formar a un número notable de jóvenes doctores con altos niveles de exigencia (proporcionándoles unos estipendios dignos con los correspondientes beneficios sociales);
  - promocionar a los mejores –que además tengan formación postdoctoral y competitividad internacional– ofreciéndoles una carrera atractiva;
  - dirigir al resto de forma adecuada hacia otras salidas no menos interesantes y útiles para el país (facili-

tadas por una mayor implicación de la industria y demás tejido productivo en tareas de investigación).

- **Aumentar la movilidad:** La falta de movilidad es un mal endémico de un sistema no muy motivado. Las instituciones de investigación deben promocionar la movilidad y combatir el conformismo de la promoción lenta pero segura de los elementos inmóviles y poco activos.
- **La creación de una agencia de financiación y evaluación independiente y eficaz:** COSCE exige una agencia independiente de los vaivenes políticos, funcionando con criterios científicos de calidad.
- **Conseguir un compromiso estable de inversión:** Un impulso necesario en un paisaje de objetivos incumplidos: se anunció que la inversión en ciencia iba a suponer un 3 % del PIB español en 2010, nos bastaba el 2 %. Sin embargo, los cálculos más recientes la situaban en el 1,35 %, mucho mejor que hace unos años, pero aún por detrás del 1,77 % de media de los países de la UE.

### ► Comentarios generales

Los problemas fundamentales de la ciencia española que justificarían una nueva ley se podrían concretar en los siguientes apartados:

- Buscar un camino de excelencia en un sistema de investigación que en la actualidad es amplio pero poco competitivo.
- Adaptar la legislación a la existencia de las comunidades autónomas.
- Adaptarse a un contexto globalizado, ampliando la movilidad y la inserción de profesionales excelentes.
- Mejorar el contacto profesional con el sector privado, la industria y la sociedad.

Creemos que la nueva ley no resuelve los problemas de la ciencia española y no va a servir para darle la competitividad global que requiere.

La ciencia necesita un marco que le permita ser ágil, creativa y competitiva, donde la Administración esté al servicio del investigador y no al revés. En muchos aspectos, la nueva ley consolida el modelo subyacente y no da un paso adelante. Si esto no se corrige será una gran oportunidad perdida.

La ley propuesta representa una reorganización administrativa más que un proyecto de reforma a largo plazo con objetivos claros y ambiciosos. En efecto, existen propuestas razonables, pero faltan aspectos importantes, y no se deducen de ella *medidas de calado* como hubiéramos esperado de una ley de este rango.

En general, el abordaje de la innovación en la Ley de la Ciencia parece confuso. En el Borrador había una gran indefinición de contenidos y plazos en dos instituciones muy importantes en el sistema que se propone: el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación. Del primero, además de no haber ninguna referencia al plazo para su constitución, ésta se remite a un futuro decreto.

En cuanto a la Agencia Estatal de Investigación, su futuro no está claro. Entre el Borrador y el Proyecto de Ley, el Gobierno ha aprobado un Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo por el que se ordenan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; este nuevo RD establece en su Disposición adicional quinta que en 2010 no se autorizará la creación de *ninguna* nueva Agencia estatal de las reguladas en la ley 28/2006 de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Para la Comisión COSCE, sin la Agencia no se avanza. La creación de una agencia de la I+D de carácter más académico, que actuaría junto con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial. (CDTI) para financiar el sistema nacional de I+D+i, regulada por el nuevo Proyecto de Ley en su artículo 44 era la única contribución positiva del texto. Si se suprime su creación mediante este sorpresivo decreto, se devaluaría completamente el interés de la ley.

En el nuevo texto sigue siendo también muy vaga la formulación del Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 10). A pesar de los innegables incrementos presupuestarios que recibió el sistema nacional de I+D durante la legislatura anterior, España no cumple todavía los niveles «exigidos» por las Agendas de Lisboa y Barcelona y se encuentra lejos todavía de los indicadores que presentan otros países europeos, como los centrales (Alemania, Francia y Reino Unido) o los escandinavos. Ello quiere decir que toda ley que pretenda regular el sistema debería tener una vocación de fomento y un carácter incre-

mentalista, lo que es negado por el texto actual, que incluye siempre la coletilla de «sin aumento del gasto público».

La ley es por otra parte muy reglamentista y abunda en detalles que no le corresponden de fijar y que podrían incluso crear problemas en el futuro.

El tema laboral se debe enfocar pero no es el problema principal en los momentos en que nos encontramos, con un sistema que aún no es competitivo en lo que podríamos llamar la gama alta de la investigación científica. Una ley estaría justificada si resolviera los inconvenientes actuales de improductividad por defectos de diseño, gobernanza burocratizada, centros de decisión múltiples no coordinados y, sobre todo, falta de una apuesta prioritaria por la calidad, la internacionalidad y la competitividad. En España ser un investigador bueno será difícil, tener un equipo de alto nivel casi imposible, aspirar a un premio Nobel ilusorio.

En la nueva ley valoramos positivamente los apartados adicionales derogatorios, que eliminan cortapisas y otros aspectos negativos presentes en la legislación actual.

### ► Resumen y recomendación

Hay muchos problemas importantes que la ley o bien no plantea o los plantea en un nivel de generalidad inaceptable. El problema prioritario del sistema español de ciencia es el de transformar un sistema moderadamente exitoso en otro que le permita alcanzar niveles de muy alto rendimiento, ejemplificado para entendernos en la competición por los premios Nobel. Este espíritu está radicalmente ausente del articulado salvo en declaraciones abstractas.

Por las razones anteriores, esta Comisión cree que la ley es incompleta y su aprobación en los términos propuestos no es conveniente. Hay que buscar la forma de llegar a un compromiso e intentar que el texto de la ley por un modelo inspirado en los experimentos de éxito que hemos tenido ya en España y que no se han considerado.

Reproducimos aquí algunos de los puntos débiles que ya fueron recogidos en nuestro informe<sup>1</sup> y que, desgraciadamente, siguen vigentes tras la lectura del nuevo Proyecto de Ley:

## Composición de la Comisión COSCE

### Presidente:

Juan Luis Vázquez Suárez  
Departamento de Matemáticas, Universidad Autónoma de Madrid  
[Presidente de esta Comisión hasta mayo de 2010.]

### Vocales:

José Pío Beltrán  
Instituto de Biología Molecular y Celular de Plantas - CSIC, Valencia

Joan Comella  
Instituto de Neurociencias, Universidad Autónoma de Barcelona  
[Actualmente, Instituto de Investigación del Hospital Universitario Vall d'Hebron (IR-HUVH), Barcelona]

Ramón Gomis de Barbarà  
Instituto de Investigaciones Biomédicas Augusto Pi i Sunyer y Departamento de Medicina, Universidad de Barcelona

Vicente Larraga  
Centro de Investigaciones Biológicas - CSIC, Madrid

Agustí Lledós Falcó  
Unidad de Química Física, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra

Javier López Facal  
CSIC, Madrid

Diego A. Moreno  
Departamento de Ingeniería y Ciencia de los Materiales, ETSI Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid

Rafael Rodríguez Clemente  
Estación Biológica de Doñana - CSIC, Sevilla

Eduard Salvador Solé  
Departamento de Astronomía y Meteorología, Universidad de Barcelona

David Serrat i Congost  
Departamento de Geodinámica y Geofísica, Universidad de Barcelona

M. Felisa Verdejo Mailló  
Departamento de Lenguajes y Sistemas Informáticos, UNED

### Secretario Científico:

Fernando Soria de Diego  
Departamento de Matemáticas, Universidad Autónoma de Madrid  
[Secretario Científico de esta Comisión hasta mayo de 2010].

- La ley es de ámbito de aplicación reducido.
- Hay en muchos artículos demasiado espíritu reglamentista y un exceso de detalles inapropiados, cuando en realidad es el establecimiento de unos principios básicos lo que más se necesita.
- Al hablar del Consejo de Política Científica y Técnica, aun reconociendo su estructura claramente política, se deberían recoger procedimientos operativos para escuchar a la comunidad científica.
- La participación de las comunidades autónomas no está suficientemente elaborada.
- No aborda la reforma del sistema de gobernanza de los agentes ejecutores, a pesar de la importancia vital que ello tiene. Los altos niveles de calidad exigidos por la competitividad en el actual contexto globalizado implican una

gobernanza con grados de libertad mucho mayores. Sin libertad y autonomía no es esperable que los agentes asuman los riesgos del futuro.

- No refleja adecuadamente el gran papel que las universidades juegan en la investigación en España.
- Tampoco refleja la investigación desarrollada en los hospitales.
- La descripción de la carrera investigadora alternativa a la que rige en las universidades puede ser problemática.
- La carrera investigadora que se propone en el Título II no garantiza que se resuelva el problema de la selección de personal investigador de calidad ni la movilidad del mismo, dos de los mayores problemas de la situación actual.
- Esta libertad y autonomía deben ir acompañadas de controles y rendición de cuentas adecuados y realmente aplicados.

- No se define una Agencia de Evaluación con garantías de independencia respecto de las fuentes de financiación.
- La reforma de los OPI no garantiza que el CSIC pueda contribuir con eficacia a los objetivos que la ley pretende.
- Al depender las plazas de la Oferta Pública de Empleo, toda la capacidad de contratación queda en manos de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas.

### ► Conclusión

A la espera de su aprobación las próximas semanas, tras discutir las enmiendas presentadas a la Comisión de Ciencia e Innovación del Parlamento, COSCE sigue creyendo que se trata de una oportunidad perdida y que algunos de los problemas clave, como la desfuncionalización, federalización, mejora de calidad e internacionalización de nuestro sistema de ciencia y tecnología, no quedan vertebrados con la nueva regulación. Su aprobación, además, aplaza *sine die* la posible promulgación de una ley futura que sí los contemple. En resumen la ley:

- No resuelve el problema del personal, al insistir en el **modelo funcional** como modelo prácticamente único.
- No resuelve el problema de la **articulación territorial del sistema**.
- No ofrece pasos eficaces para la **internacionalización**.
- No corrige la **atomización**, ni ofrece instrumentos para mejorar la calidad.
- No mejora la **gobernanza**, ya que no garantiza la creación de la Agencia. #

### Comisión de Estudio de COSCE

#### ► Notas

- <sup>1</sup> En el portal de COSCE ([www.cosce.org](http://www.cosce.org)), el lector encontrará los diversos documentos de consulta originales: el «Informe sobre el Borrador de la Ley de la Ciencia y la Tecnología», presentado por COSCE el 11 de marzo de 2010, y el avance realizado por la Confederación el 7 de mayo de 2009 del primer texto presentado por el MICINN («Informe sobre el Anteproyecto de Ley de la Ciencia y la Tecnología»).
- <sup>2</sup> En el portal de COSCE, el lector también encontrará el texto definitivo del Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: [www.cosce.org](http://www.cosce.org)