

AACTE



AACTE

# ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN ESPAÑA

Constituida legalmente en Madrid el 6 de marzo de 1998 y registrada en el Ministerio del Interior con el número nacional 163.545

<http://www.aacte.eu/>

El presente documento recoge la postura de la Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE, <http://www.aacte.eu>) ante el Proyecto de la Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación (PLCTI)<sup>1</sup>. Algunas de las aportaciones que presentamos pueden incluirse directamente en la redacción actual del proyecto, pero consideramos que una Ley de la Ciencia no es algo que pueda improvisarse y que, por eso, es necesario que el Congreso devuelva el proyecto al Gobierno, para que éste emprenda la redacción demorada de un nuevo texto, partiendo de cero y apoyándose en los diversos informes emitidos por las asociaciones de investigadores y sociedades científicas, cuyas sugerencias han sido, por lo general, puestas de lado.

Del mismo modo, queremos hacer constar nuestra coincidencia con las líneas generales de los informes emitidos por la Confederación de Sociedades Científicas de España<sup>2</sup> y la Federación de Jóvenes Investigadores<sup>3</sup>, algunas de cuyas afirmaciones reiteramos en este documento.

El informe que aquí se presenta se divide en dos partes. En la primera, se expone una serie de principios generales ausentes del actual proyecto y que consideramos que debería seguir una Ley de la Ciencia ambiciosa, que esté en condiciones de impulsar decididamente el sistema español de I+D+i y que no sea obsoleta e ineficaz ya desde su nacimiento. En la segunda, se hacen sugerencias más concretas al texto, de modo que puedan ser redactadas rápidamente como enmienda.

8 de junio de 2010

<sup>1</sup> [http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Proyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_la\\_Ciencia%20la\\_Tecnologia\\_y\\_la\\_Innovacion.pdf](http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Proyecto_de_Ley_de_la_Ciencia%20la_Tecnologia_y_la_Innovacion.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.cosce.org/pdf/COSCE\\_LCyT2010.pdf](http://www.cosce.org/pdf/COSCE_LCyT2010.pdf)

<sup>3</sup> [http://precarios.org/tiki-download\\_file.php?fileId=1207](http://precarios.org/tiki-download_file.php?fileId=1207)

# PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UNA LEY DE LA CIENCIA

Para una lectura más cómoda del documento, se divide la sección en cinco grandes ejes temáticos

## 1. Selección, contratación y movilidad de investigadores

En lo que respecta al modelo contractual de los investigadores, consideramos que no puede exportarse directamente a la carrera investigadora el modelo estándar de la Administración General del Estado, pues ésta tiene una serie de peculiaridades que tienen que ser contempladas, y el sistema esencialmente funcional que propone el PLCTI nos aleja de los sistemas vigentes en los países más avanzados. Es necesario observar los modelos que están funcionando dentro y fuera de España, analizar sus puntos fuertes y débiles y aplicarlos.

La discusión no radica en el tipo de vínculo (laboral o funcional), sino en que se ofrezca una carrera atractiva, con capacidad real de progresión, estable, pero a la vez flexible y evaluada de modo periódico por entidades externas e independientes de presiones políticas.

La estructura de la carrera investigadora que se propone en el PLCTI tiene una serie de puntos problemáticos:

- No está dividida en etapas, como en el borrador cero; en lugar de definir los diferentes grados de la carrera, se limita a ofrecer una serie de contratos específicos.
- En primer lugar, es previsible que se preste a una aplicación rígida, tal y como sucede actualmente, donde un investigador sólo puede optar a una ayuda predoctoral (FPU, FPI,...) si han pasado 4 años desde su licenciatura, a un contrato postdoctoral (JdC) si han transcurrido menos de 3 años desde su doctorado, a un contrato de acceso (RyC) si han pasado menos de 10 años, etc. Se crea así un cauce que margina a quien se desvía del camino establecido, bien por razones personales, bien por razones profesionales y académicas (estancia prolongada en la empresa privada, estudio de una segunda titulación, contratos prolongados en el extranjero,...). Creemos que en la propia LCTI se debe dejar claro el carácter flexible del modelo.
- 
- El modelo es problemático para investigadores de fuera de la UE que no estén *incluidos en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores*, ya que se exige la residencia legal en España como requisito previo a participar en concursos de personal funcionario, y el contrato de investigador distinguido no es tampoco una alternativa, al ser de tipo temporal. También, como señalaremos en

la parte de enmiendas concretas, no se eliminan las exigencias de homologación de títulos que tanto dificultan el acceso de investigadores que han desarrollado su carrera total o parcialmente fuera de España.

Queremos llamar la atención para las dos vías de acceso a un puesto estable de investigador o de docente-investigador que consagra el PLCTI, algo no muy diferente de las circunstancias actuales. Aunque en el PLCTI se proponga un modelo basado en la sucesión de diferentes contratos (ofertados seguramente en convocatorias competitivas) y evaluaciones externas, nada impide que las universidades sigan convocando directamente plazas y contratos sin competencia real. En especial, nada se hace por mejorar la calidad de ese proceso, marcado en líneas generales por la endogamia.

Del mismo modo, llama poderosamente la atención la poca atención prestada al problema relacionado de la movilidad, cuando es un problema que afecta gravísimamente al sistema español, como demuestran los estudios que revelan que más del 90% de los vencedores de concursos de profesores titulares de universidad habían trabajado anteriormente en el organismo en que conseguían la plaza. Aunque este problema no se pueda solucionar sin un *cambio de mentalidad*, consideramos que existe una serie de medidas mínimas que el legislador puede adoptar para impulsarlo:

- La exigencia de una desvinculación efectiva, contractual y científicamente, del centro en que se haya realizado la tesis doctoral (universidad u OPI) de, como mínimo, cuatro años, antes de poder optar a un puesto permanente. Recomendación de estancias de investigación en el extranjero.
- El favorecer que la obtención de puestos estables en universidades y OPIs deba realizarse preferentemente a partir de *contratos de acceso* (del tipo del actual programa Ramón y Cajal). La provisión de contratos laborales de figuras LOU sería excepcional, y requerirá de una acreditación previa de los candidatos, será resuelta por comisiones externas a la universidad convocante.
- La obligatoriedad de que todo contrato de investigación que requiera el título de doctor, ofertado por un centro público, sea publicitado en los portales europeos.
- La reforma de los criterios de adjudicación de proyectos de investigación de Plan Nacional, de forma que no se perjudique la *fragmentación* de grupos y se favorezca que los jóvenes investigadores adquieran recursos y líneas de investigación independientes.

## 2. Evaluación y promoción del personal científico, grupos y organismos

En el PLCTI se presta muy poca atención a la evaluación y cuando se hace, es de forma poco satisfactoria, sin entrar a estudiar con detalle el examen del rendimiento del personal laboral indefinido o funcionario.

La AACTE propone que se establezca una evaluación periódica obligatoria para los centros de capital público (o privados receptores de ayudas públicas) y sus investigadores, y voluntaria en el resto de los casos. Los resultados de las evaluaciones obligatorias se harían públicos en el portal web del organismo evaluador.

Como principio general, creemos imprescindible que toda evaluación comporte consecuencias serias, en los dos sentidos. No se trata sólo de premiar al buen investigador, sino de castigar a quien no desarrolle satisfactoriamente su trabajo e, incluso, de que los casos de abusos y de ineficiencia prolongada conlleven la pérdida del puesto de trabajo. Así, consideramos necesario que se deje claro que la evaluación no es sólo un requisito exigido para conseguir un puesto estable en el sistema, sino un examen periódico que motiva al investigador para un buen desempeño de su labor.

Consideramos necesario disminuir los controles en el *input* y aumentarlos en el *output*; esto es, hay que ser menos exigentes para financiar por primera vez un joven grupo de investigación o rebajar el papeleo necesario para solicitar un contrato posdoctoral. Por el contrario, deberían examinarse con detalle los resultados del grupo o del investigador y basarse en ellos para conceder o rechazar propuestas de financiación futuras.

Del mismo modo que debería existir un organismo encargado de la financiación (véase el apartado 5), consideramos necesario crear una entidad encargada de la evaluación de la investigación, tanto de los científicos como de los centros. Este organismo, creado al amparo de una figura administrativa que le permita autonomía y agilidad en la gestión, unificaría los diferentes organismos que actualmente ejercen esas funciones, muchas veces solapando su actividad o adoptando criterios contradictorios: CNEAI, ANEP y ANECA (aunque esta última seguiría existiendo, para la evaluación de los planes de estudio y de la actividad docente del profesorado universitario).

Los criterios de evaluación atenderían a los parámetros de calidad tradicionales en los diversos campos de conocimiento. En aras de una mayor agilidad y transparencia del procedimiento, en aquellos campos en que sea posible, la evaluación se realizaría automáticamente por parte de la entidad, atendiendo a la producción científica que figure en las bases de datos bibliográficas y de patentes internacionales, y sin necesidad de que el investigador entregue documentación acreditativa (salvo en casos de discrepancia). Para las disciplinas científicas que no cuentan con una única lista bibliográfica de referencia (p.ej. el ISI), el organismo evaluador elaboraría un baremo único, actualizado anualmente, a partir de las principales bases de datos de calidad contrastada existentes.

La evaluación de personas se realizaría de acuerdo con los principios generales estipulados en la Carta Europea del Investigador y el Código de Conducta para la Contratación de Investigadores.

### 3. Gestión de la investigación y estructura de los organismos de investigación

Consideramos que no hay nada en el PLCTI que promueva una Administración ágil y libre de trabas burocráticas. Al contrario, se consolida un modelo rígido y obsoleto que, por un lado, es totalmente inadecuado para un desempeño eficaz de la actividad investigadora y, por el otro, se revela ineficaz en cumplir los objetivos pretendidos (optimización del gasto público, garantías de que son los mejores candidatos los que acceden a la función pública, etc.). Estamos totalmente de acuerdo con la COSCE cuando señala en su informe que *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.*

Así, la AACTE propone un cambio radical del sistema que lo dote de mayor agilidad y permita una evaluación eficaz: los OPIs adoptarían la estructura jurídica de fundación. El cuadro de personal inicial de los centros que los integran estaría formado por los miembros interesados de los actuales organismos, previo acuerdo entre el investigador y la nueva fundación, implicando la adaptación de su modelo contractual (véase el apartado 1 de este documento); aquellas personas que no se integrasen en ningún centro pasarían a la situación de expectativa de destino (cf. art. 12 del RD 365/1995), pasando al cabo de un año a la situación de excedencia forzosa o acogiéndose a un plan de jubilación anticipada.

Los grupos de investigación estarían dotados de una financiación basal generosa, determinada por los resultados de la evaluación periódica que realice el organismo encargado (véase el apartado anterior), con participación de expertos internacionales. Este proceso de evaluación se contemplaría también el cierre de los centros peor evaluados.

### 4. Financiación de la investigación

El ente encargado de la financiación pública de la investigación tiene que tener autonomía orgánica y una entidad jurídica que permita una estructura racional y ágil y un funcionamiento eficaz. El citado organismo tiene que contar también con autonomía de funcionamiento, con unos órganos directivos independientes del poder político y un mandato independiente de las alternancias gubernamentales, subordinada únicamente a las líneas básicas de actuación fijadas en la Estrategia y en el Plan vigentes.

La financiación asignada debe ser plurianual y debe procura la creación de un *fondo de reserva* que la Fundación pueda administrar para mantener un ritmo constante de crecimiento durante los contextos económicos desfavorables. Aunque el problema principal del sistema no sea tanto la falta de recursos como su mal aprovechamiento, si queremos dar un fuerte impulso al sistema de I+D+i es necesario establecer un calendario de inversión efectiva en I+D que nos aproxime al nivel medio de inversión de la UE. La AACTE propone, como compromiso mínimo asumible, un aumento anual del 0'1% del PIB y el hito de alcanzar la inversión media en I+D+i de la UE antes del año 2020.

Se debe tender a una mejora de la financiación basal de los grupos, reservando la solicitud de proyectos para actividades y propuestas que, por sus características, necesiten un subsidio especial.

## 5. Gobernanza del sistema español de Ciencia y Tecnología

El art. 7 del PLCTI crea un *Consejo de Política Científica y Tecnológica*, coparticipado por Gobierno Central y Autonomías, al que atribuye la responsabilidad de coordinar la I+D+i española. Lamentablemente, se constata con frecuencia que los órganos mixtos entre Gobierno estatal y autonómicos se acaban convirtiendo en lugar para rifirrafes políticos, que bloquean toda operatividad real.

Por tanto, consideramos que deben adoptarse medidas oportunas para que esto no ocurra, entre ellas, la firma de un *Pacto de Estado* que fije unas líneas básicas para la política científica española en un horizonte amplio de tiempo y potenciar el papel del Consejo Asesor (art. 8), cuya opinión debe ser suficientemente valorada y tenida en consideración.

# ENMIENDAS CONCRETAS AL PROYECTO DE LEY DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

## Nota preliminar

La redacción del texto es muy mejorable, especialmente en aquellas partes que, con la redacción actual, presentan riesgos de ambigüedad.

Por ejemplo, en el artículo 21, ap. c) se indica que *Cuando el contrato se hubiese concertado por una duración inferior a cinco años podrá prorrogarse sucesivamente sin que, en ningún caso, las prórrogas puedan tener una duración inferior al año.*

La redacción no aclara si la prórroga deberá concederse siempre (es decir, es un derecho del contratado) o si es simplemente una posibilidad (es decir, es un derecho del contratante, que puede ejercer o no).

Deberá revisarse completamente el texto para eliminar todas estas zonas problemáticas, sobre todo en las referidas a derechos y deberes.

## Título II: Recursos humanos dedicados a la investigación

### **- Observaciones generales**

En aras de facilitar la movilidad del personal científico, debería aceptarse, a los efectos de acceso a un puesto de contratado o funcionario investigador, el título de grado, posgrado o doctorado emitido por cualquier universidad, sin necesidad de homologación previa. O, como mínimo, reconocerse automáticamente la titulación obtenida en centros de la UE o de reconocido prestigio del resto del mundo). No tiene sentido aplicar a investigadores el mismo trámite burocrático que sí puede tener para arquitectos, ingenieros o profesionales sanitarios. La calidad del científico se valora por su CV, no por sus diplomas, y con un sistema de evaluaciones rigurosas, como proponemos, una persona no preparada (e, insistimos, *el título no hace al investigador*) no podrá mantener su contrato y el centro que lo ha elegido se verá penalizado.

Hay que eliminar las trabas a la contratación y acceso al funcionariado de extranjeros, incluidos no comunitarios, tanto desde el punto de vista de homologación de títulos, anteriormente citado, como de requisitos administrativos o legales (visados y permisos de residencia individuales y familiares). Del mismo modo, y para facilitar la movilidad internacional y estatal, no podrá exigirse como requisito para el acceso a un puesto de trabajo el conocimiento de ninguna de las lenguas oficiales del Estado español; en el caso de puestos con dedicación docente, podrá pedirse un determinado perfil lingüístico a partir de dos años desde la obtención del contrato/plaza y el organismo contratante pondrá los medios oportunos para la formación de su nuevo empleado.

## **- Artículo 21. Contrato de acceso al sistema español de Ciencia y Tecnología**

### Oferta

El acceso a este contrato se realizará mediante oferta pública en concurrencia competitiva y con difusión internacional de la convocatoria. La selección la realizará una comisión externa al organismo contratante (del tipo de los actuales programas Ramón y Cajal, MIR, Miguel Servet, etc.).

Para incentivar el uso de esta modalidad de contratación, frente a las figuras tradicionales, el Ministerio y las Comunidades Autónomas crearán programas (del estilo del actual Ramón y Cajal) que subsidien parcialmente el coste del contrato y creen un *start-up package* que permita al contratado contar con medios propios para el desarrollo de sus actividades de investigación.

### Condiciones del contrato

Deberá garantizarse de forma clara que cualquier contratado tendrá derecho a gozar de cinco años de contrato, para, de este modo, poder ser evaluado a partir del tercer año.

Debe eliminarse el texto *La labor de investigación que pueda llevar a cabo el personal investigador laboral fijo deberá respetar, en todo caso, la actividad investigadora que corresponda al personal investigador funcionario.* ¿Desde cuando los contratados “de acceso” roban la investigación a otros científicos como para que sea necesaria una precisión de este tipo? ¿Desde cuándo los criterios de calidad/oportunidad/líneas de investigación tienen que ver no con aspectos científicos sino con el carácter laboral o funcional del investigador? ¿A qué viene establecer en una Ley una cuestión que, en todo caso, corresponderá a cada grupo de investigación analizar?

Debe eliminarse el texto *Las retribuciones que correspondan a este tipo de personal laboral fijo serán fijadas, en su caso dentro de los límites establecidos por las leyes de presupuestos, por el órgano competente en materia de retribuciones sin que, en ningún supuesto, le sea de aplicación el modelo retributivo establecido para el personal investigador funcionario.* Como bien se indica, el modelo retributivo tiene que fijarse por el órgano competente. No tiene sentido prohibir que se adopte el modelo retributivo funcional si el órgano competente así lo estima; a este respecto, téngase presente también que el PDI laboral suele estar marginado de cuanto complemento existe para funcionarios (quinquenios, sexenios, de gestión, de excelencia,...)

### Seguimiento y evaluación

Se creará una comisión de seguimiento externa al organismo contratante, con entrevista al contratado en el primer o segundo año, como ya se hace con los Miguel Servet o el seguimiento de los proyectos del Plan Nacional).

Los criterios de evaluación que se aplicarán al 3er año (y 5º, de ser el caso) serán los que se hayan estipulado en el momento de la convocatoria del contrato. Las dos partes pueden acordar otros criterios que deberán, en todo caso, ser comunicados a la comisión de seguimiento del programa.

Por coherencia con los 2 párrafos anteriores, tiene que eliminarse la indicación *Las evaluaciones tendrán en cuenta criterios de excelencia, serán realizadas conforme a las normas de la Universidad u Organismo contratante, y contarán con un informe externo que tendrá carácter vinculante en caso de ser negativo,*

**- Artículo 25. Carrera profesional del personal investigador funcionario**

Se eliminará el doblete sexenio/quinquenio (remedo del sistema universitario que no tiene sentido en los OPIs), para crear un único complemento, de carácter no acumulable y dividido en hasta tres tramos. El organismo evaluador estudiará periódicamente los méritos de un investigador y propondrá la concesión de 0, 1, 2 o hasta 3 tramos, asignando una dotación económica creciente a cada uno de los tramos.

La antigüedad no será, en ningún caso, criterio para la promoción en la carrera profesional horizontal o vertical.

**- Artículo 30. Acceso a los cuerpos docentes universitarios de las Universidades Públicas.**

Proponemos que se contemplen expresamente figuras de profesores de perfil eminentemente investigador (con menor docencia de la habitual) y programas de intensificación de la actividad investigadora (para reducir e, incluso, eliminar temporalmente la carga docente). Estas figuras, existentes en países de nuestro entorno, facilitarían la movilidad OPIs-Universidades que se quiere fomentar con esta Ley y servirían para reorganizar las plantillas de las universidades, conformadas por lo regular atendiendo sólo a la carga docente de los departamentos.

Como ha sido señalado en la sección de comentarios generales, defendemos que el contrato de acceso sea la *vía preferente* de entrada en los cuerpos docentes universitarios. Debe permitirse, por tanto, que los evaluados positivamente puedan acceder, por vía de promoción interna, a la figura de Prof. Titular de Universidad o de Científico Titular (que son las primeras figuras no temporales que prevé el PLCT)

Así mismo, sostenemos la necesidad de la disposición adicional sexta presente en el borrador 1 y que desaparece (más bien, se atenúa hasta desaparecer, a efectos prácticos) en el PLCTI, que acredita automáticamente a Científicos Titulares e Investigadores Científicos para Profesores Titulares de Universidad y a Profesores de Investigación para Catedráticos. A la crítica de que permite la entrada de personas sin experiencia docente y de que favorece a los OPIs, manifestamos que: a) En la situación actual existe un desequilibrio que restringe la movilidad de investigadores en el sector público, facilitándola en un sentido y dificultándola en el otro: para pasar de universidades a OPIs no se exige ningún requisito previo, pero para pasar de OPIs a universidades se pide la obtención de una acreditación, que tiene como parte importante del baremo la valoración de la faceta docente -basada, esencialmente, en la cantidad de horas impartidas, no en su calidad o en su innovación-, puntos difíciles de obtener fuera de las universidades; b) La condición de funcionarios de OPIs no implica necesariamente, como se

constata con facilidad, que no se haya impartido docencia actualmente o, incluso, se esté colaborando con cursos de especialización, hasta en las propias universidades; c) Las pruebas de acceso prevén procedimientos específicos de demostración de la capacidad docente; d) Se trata de una medida que aspira a *oxigenar* una universidad plagada de conductas endogámicas.

Consideramos aberrante la restricción, ausente en el borrador 1, del número de evaluadores extranjeros: *así como hasta un máximo de dos expertos nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea o extranjeros. Estos expertos deberán poder ser considerados profesionales de reconocido prestigio científico o técnico*. Es obvio que una universidad, como la española, fuertemente endogámica y con algunas áreas de conocimiento dotadas de poco profesorado (lo que implica que son siempre los mismos los que forman parte de tribunales de plazas, comités de evaluación, etc.), el asesoramiento extranjero siempre significará algo de oxígeno, perspectiva distinta, nuevos modelos de valoración, etc.

### Título III: Impulso de la investigación científica y técnica...

#### **- Art. 32. Instrumentos**

Adopción de criterios de financiación de Universidades y OPIS en las que se consideren como factores prioritarios de dicha financiación, además de la evaluación de su producción científica y técnica, la contratación de investigadores y profesores universitarios procedentes de otros centros nacionales e internacionales, en consonancia con la filosofía expuesta en los Artículos 16, 26 y 37.

### Título IV: Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en la Administración General del Estado

#### **- Artículo 44. Agentes de financiación adscritos al Ministerio de Ciencia e Innovación**

Proponemos que se aumente significativamente la financiación basal de los grupos (adjudicada en función de evaluaciones de rendimiento), de modo que se evite la constante burocracia asociada a la presentación y valoración de proyectos, que deberían valer únicamente para financiar actividades extraordinarias, de envergadura.

Nos parece que los modelos de organización de los OPIS son claramente insatisfactorios en cuanto a su rigidez, formalismo y burocracias, etc. La Ley de la Ciencia deberá adoptar actitudes dedicadas a mitigar estos inconvenientes, que no han sido solucionados con la figura de la Agencia, y que deberán pasar por figuras alternativas, como la de Fundación, con plena autonomía en la gestión de los recursos y mecanismos fuertes de rendición de cuentas (véase lo expuesto en el apartado 3 de la primera parte de este documento). Es extraordinariamente llamativo que los institutos de mayor rendimiento científico del Ministerio de Ciencia e Innovación, como el CNIO o

el CNIC, precisamente utilizan fundaciones para evitar las limitaciones que impone la administración.