

# EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y LA UNIVERSIDAD. UNA APROXIMACION AL MODELO ESPAÑOL (\*)

POR

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**SUMARIO:** I. EL SISTEMA ESPAÑOL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO: 1. *Introducción. Breves notas sobre la evolución de la política científica hasta 1986.* 2. *La realidad socioeconómica de la Investigación Científica en España.* 3. *El nuevo sistema español de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico:* A. La determinación de la Política Científica Nacional. Papel del Gobierno, del Parlamento y de la Comunidad Científica. B. El papel de las Comunidades Autónomas. Su participación en la Política científica nacional y la determinación de sus propios sistemas de I+D. 4. *Los instrumentos de la política científica. En especial, el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.*—II. LA UNIVERSIDAD EN EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA: 1. *La Autonomía Universitaria como derecho fundamental.* 2. *Las manifestaciones de la autonomía: organización y gobierno de las Universidades, autonormación, autonomía docente e investigadora y autonomía financiera (breve «excursus»).* 3. *La posición de las Universidades en el sistema de investigación científica y desarrollo tecnológico:* A. Su participación institucional. B. Otros cauces de participación. 4. *Breve referencia a algunos condicionantes heterónomos de la autonomía universitaria y de su actividad investigadora.*—III. CONCLUSIONES.

## I. EL SISTEMA ESPAÑOL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

### 1. *Introducción. Breves notas sobre la evolución de la política científica hasta 1986*

El sistema español de Investigación Científica da en estos momentos sus primeros pasos en la que es sin duda una nueva época, de suma importancia, surgida tras la aprobación de la reciente Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de

---

(\*) El presente trabajo constituye, en lo esencial, la conferencia que tuve ocasión de pronunciar el día 29 de septiembre de 1988 en la Universidad de Bolonia, en el seno de un Congreso sobre *I problemi e le prospettive giuridico-istituzionali dell'Università nel sistema della ricerca: un confronto internazionale*, dentro del marco de las actividades programadas para conmemorar el *Nono Centenario dell'Università di Bologna*.

la Investigación Científica y Técnica. Ley de cuyo efectivo y acertado desarrollo depende todo o casi todo en el campo de la I+D, y que ya ha comenzado a dar sus frutos con la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico para 1988-1991.

También para las Universidades se ha abierto una nueva etapa al aprobarse la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, polémica y contestada, que desgraciadamente, salvo excepciones, apenas ha potenciado, al menos en un primer momento ya muy dilatado, la actividad investigadora en el seno de las Universidades, preocupadas más por adaptar sus estructuras a la nueva ley y adaptar la ley a sus necesidades.

Dos son, pues, los principales soportes legislativos que ahora han de merecer nuestra atención, en torno a los cuales girará la presente relación. No obstante, parafraseando a GIZZI, erraría quien quisiera hacerse una idea correcta del sistema español de I+D con la sola lectura de los textos legales. En efecto, son muchos más los elementos que deben examinarse. La realidad social pesa en este campo como en pocos. La Universidad no cambia por Decreto, como tampoco el sistema de Investigación. Y, sin embargo, la evolución de la que somos testigos puede transformar todo un modelo de larga tradición, abriendo paso a otro que se pretende más racional y que efectivamente lo es o puede llegar a serlo, pero que todavía resulta poco conocido en alguno de sus aspectos.

Si bien puede afirmarse que el origen de la Política Científica española en este siglo se halla en la creación, en 1907, de la *Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas*, sobre cuyo significado, por cierto, acaba de celebrarse un interesante Congreso a los ochenta años de su creación, lo cierto es que fue la aparición del *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, en 1939, lo que impulsó con mayor fuerza, en fechas recientes, la investigación en España. Sus funciones de «fomentar, orientar y coordinar la Investigación Científica nacional» (1) hicieron que el CSIC alcanzase, y aún conserve, un notable protagonismo en la materia.

En cualquier caso, el CSIC no era un órgano adecuado para la coordinación general de la Investigación, por su excesiva burocratización, su afán de protagonismo y exclusividad en la escena científica, sin apenas plantearse la necesidad de colaborar con otras entidades de investigación, particularmente las Universidades, y por su

---

(1) Artículo 1 de la Ley de 24 de noviembre de 1939.

dependencia de un solo Departamento Ministerial. Esto aconsejó la creación de la *Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica* (CAICYT), en 1958, y de la *Comisión Delegada del Gobierno de Política Científica*, en 1963, que, dentro de las posibilidades económicas del momento y en un ambiente de claro rechazo social hacia la función investigadora, consiguieron algún resultado.

Lo cierto, no obstante, es que a mediados de los años setenta no existía un verdadero sistema de I+D. El CSIC monopolizaba casi la labor investigadora, y las Universidades estaban forzosamente ocupadas en otros menesteres políticos. Sólo ciertas personalidades individualizadas, que muchas veces trabajaba al margen de las estructuras oficiales, contrarrestaban la general falta de interés.

A finales de la década, sin embargo, la situación comenzó a experimentar una gradual evolución positiva que se manifiesta en la propia *Constitución*, en cuyo texto se recoge la obligación que tienen los poderes públicos de promover la ciencia y la investigación científica en beneficio del interés general (art. 44.2). Desde este momento, el Gobierno, entonces de UCD, va a demostrar una creciente inquietud en relación con la I+D que, por falta de tiempo o por no figurar entre sus objetivos prioritarios, no llega a cuajar en resultados positivos, ya que el Proyecto de Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica que elaboró no fue tramitado, pues se presentó a las Cámaras cuando ya iban a celebrarse Elecciones Generales, en las que saldría derrotado (2).

El Parlamento, por aquel entonces, también había dejado sentir su preocupación por el tema. En 1979 se constituyó en el Senado la *Comisión Especial para el Estudio de los problemas que afectan a la Investigación Científica Española* que, en 1982, antes de las elecciones de octubre que dieron la victoria al Partido Socialista, elaboró un importante *Dictamen*, entre cuyas conclusiones se encuentran las siguientes:

— Desde un punto de vista *organizativo*, se aconseja la creación de un órgano administrativo al máximo nivel (Ministerio o Secretaría de Estado) para fomentar y coordinar toda la política científica y técnica, que debería estar asesorado por personalidades de

---

(2) El Proyecto se publicó en el «BOCG», Congreso, día 31 de agosto de 1982, Serie A, núm. 290-I. Ese mismo día, por cierto, quedaron disueltas las Cámaras, y el Proyecto, por tanto, caducado.

reconocido prestigio en el ámbito científico y económico-empresarial. Asimismo, debería crearse una Comisión Interministerial con competencias para atribución de recursos, seguimiento de programas, evaluación de resultados, vigilancia de prioridades y elaboración de presupuestos anuales.

Debería aprobarse el Estatuto de los Organismos Públicos de Investigación, que deberían estar dotados de máxima autonomía administrativa y órganos de gobierno representativos.

Por otra parte, debería crearse una Comisión de Seguimiento en las Cámaras, y una Empresa Pública destinada a la explotación comercial de innovaciones científicas o técnicas.

— Debería aprobarse por las Cortes Generales un *Plan Nacional de prioridades* por períodos plurianuales.

— En cuanto al *personal*, debería aprobarse su Estatuto, tendiendo a conseguir la mayor flexibilidad y rendimiento, junto a la mejor formación de investigadores, al tiempo que deberían incrementarse las becas y bolsas de viaje, así como la contratación de profesores extranjeros.

— La Ley de Investigación que habría de aprobarse debería establecer procedimientos de coordinación con las *Comunidades Autónomas* de acuerdo con sus propios Estatutos. Sería necesaria una adecuada representación de dichas Comunidades en la Comisión Interministerial.

— Debería prestarse adecuada atención a la formación del investigador en la *Universidad*, a la creación de órganos universitarios que asignen recursos, coordinen, controlen y evalúen programas y resultados, y que promuevan la formación de unidades interdisciplinarias, sin olvidar la posible concertación con Universidades extranjeras. Debería facilitarse la formación de unidades universitarias de investigación con suficiente personal y garantías de calidad en la investigación.

Asimismo, debería contemplarse la *coordinación* entre Universidades, organismos públicos de investigación (permitiendo intercambio de personal) y empresas.

— En fin, en 1992 los recursos de la I+D debería alcanzar el 1,5 por 100 del P.I.B. (3).

---

(3) «BOCG», Senado, Serie I, núm. 140, de 25 de junio de 1982, págs. 4658 y ss. Las conclusiones del texto son un resumen no literal de las originales.

Como es fácil apreciar, la situación de la Investigación que se desprende del Dictamen distaba mucho de ser satisfactoria y el Senado había sabido captar con precisión cuáles eran sus puntos débiles.

Cuando a finales de 1982 se constituye nuevo Gobierno, socialista esta vez, se continúa con la idea más decidida de fomentar la I+D y se aborda la elaboración de una ley que sea el marco jurídico para conseguirlo. Antes, sin embargo, se reformaron las bases en las que de hecho se asienta la Investigación: las enseñanzas medias (4) y superiores (5). En 1984, la Comisión de Educación y Universidades, Investigación y Cultura del Senado, emite un *Dictamen sobre Política de la Ciencia* en el que, entre otros puntos, incluye uno por el que se insta al Gobierno «para que presente en el plazo más breve posible un proyecto de Ley en el que se configure el marco para el futuro desarrollo de la Política de la Ciencia en el estado». Por fin, en 1986, se aprobó la *Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*. No se había alcanzado una meta: se había definido un punto de partida.

## 2. *La realidad socioeconómica de la Investigación Científica en España*

Ya se contaba en España con un marco jurídico preciso. Que sea adecuado o no está todavía por ver, pero al menos existe una base legal sobre la que actuar.

Ahora bien, esa línea de salida está irremediabilmente vinculada a una en cierto modo desalentadora realidad socioeconómica que ahora se quiere cambiar, pero que va a condicionar todo el desarrollo que de la ley se haga, así como el funcionamiento de los órganos de dirección, coordinación y asesoramiento que ha previsto, y la utilización de los instrumentos de fomento de la I+D que en ella se regulan.

La ley de 1986 es el resultado final de la creciente inquietud que sobre la Investigación Científica se apreciaba en el ámbito político y científico desde finales de los años setenta. Pero sobre tal inquietud pesaba siempre la sombra de una fatídica cifra: en España,

---

(4) Ley Orgánica 8/1985, de 1 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

(5) Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

en 1980, apenas se superaba el 0,4 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) en fondos destinados a I+D, lo que quedaba ciertamente lejos del 1 por 100 que recomendaba la Conferencia Mundial de Ginebra para los países menos desarrollados. Por ello en el Parlamento se insistía en la necesidad de elevar notablemente ese porcentaje: «En España hace falta formar investigadores, racionalizar y programar lo que sea necesario, pero es necesario, fundamentalmente, incrementar los recursos dedicados a investigación» (6).

El porcentaje ha pasado a ser del 0,8 por 100 en 1987, es decir, se ha duplicado en siete años, pero sigue siendo insuficiente, muy lejos de la media de la OCDE (aproximadamente, 2,1 por 100) y aún más de los fondos que destinan países como EE. UU., URSS o Japón, cercanos al 3 por 100 de su PIB (7).

Tampoco el número de investigadores es suficiente, pese a que de los 13.762 que se estimaba existían en 1982 se ha pasado a unos 19.000 en 1987 (de ellos, 10.450 corresponden a las Universidades) (8), ni lo es la participación de las Empresas en I+D: en 1985, el 45,2 por 100 del total de recursos destinados a Investigación Científica provenían de Empresas, incluyendo las públicas; en 1987, el porcentaje se ha reducido al 40 por 100, del que, además, aproximadamente la mitad corresponde a Empresas Públicas (9).

El lugar que las Universidades ocupan en la I+D ha sido y es sumamente importante. Como he señalado, la mayoría de los investigadores son universitarios, y los gastos correspondientes a la Universidad en el conjunto de la I+D han pasado del 5,28 por 100 en 1974, al 18 por 100 en 1987 (10). El número de Universidades Públicas es hoy de 30, gran parte de las cuales se han constituido en los últimos diez años. La Universidad Complutense está, por nú-

(6) Comparecencia del Ministro de Universidades e Investigación, González Seara (UCD), en el Congreso («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», 16 de octubre de 1980, núm. 120, pág. 173).

(7) Vid. GONZÁLEZ BLASCO y FONTCUBERTA RUEDA, «Análisi socio-economico della ricerca scientifica e tecnica», ponencia presentada en el Seminario *La Ricerca Scientifica in Spagna*, Florencia, 1-2 de julio de 1988, pág. 4 del ejemplar mecanografiado.

(8) *Op. últ. cit.*, pág. 23.

(9) Vid. PIÑAR MAÑAS y SUAY RINCÓN, «Il piano nazionale 1988-1991 e il finanziamento della ricerca», ponencia presentada al Seminario citado sobre *La Ricerca Scientifica in Spagna*. Asimismo, GONZÁLEZ BLASCO y FONTCUBERTA, *op. cit.*, págs. 5 y 49; *Estadística sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Años 1984-1985*, INE, Madrid, 1988; *Financiación del Plan Nacional*, en «Política Científica», marzo 1988, pág. 19.

(10) GONZÁLEZ BLASCO y FONTCUBERTA, «Análisi...», *op. cit.*, pág. 9. Vid., también, *Plan Nacional para 1988-1991*.

mero de alumnos, entre las tres más grandes del mundo; su Facultad de Derecho supera los 25.000 alumnos. Gran parte de la producción científica que ha llevado a España a ocupar por ese concepto el decimosegundo puesto mundial procede de la Universidad (11). Según datos del Plan Nacional de Investigación Científica para 1988-1991, «la participación de la Universidad en la producción científica española de 1985 fue del 80 por 100 en Física, 68 por 100 en Química, 69 por 100 en Tecnologías y 54 por 100 en Biología, y alcanzó porcentajes aún más elevados en las áreas de Ciencias Sociales y Humanas» (12).

Pero la realidad y contundencia de los datos anteriores no tiene reflejo en una acorde participación de las Universidades en el sistema institucional de I+D. Su ausencia de los órganos superiores de control, fomento y coordinación, así como su prácticamente nula participación en la elaboración del Plan Nacional, del que son o pueden ser importantes destinatarias, no tiene fácil explicación. Más adelante me ocuparé de ello con cierto detalle.

En conclusión, la situación general de la I+D no es, con mucho, digna de elogio. Ciertamente que los fondos que a la misma se destinan han ido creciendo significativamente, pero no son suficientes, como tampoco lo es el número de investigadores. Además, pese a su incremento, los gastos en I+D tanto por habitante como por investigador científico «se mantienen casi constantes y muy alejados no sólo de países avanzados de nuestro entorno, sino incluso de algunas naciones económicamente más débiles que España» (13).

### 3. *El nuevo sistema español de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*

Al aprobar la Ley 13/1986, llamada Ley de la Ciencia, el legislador se enfrentó con la necesidad de modificar la realidad socioeconómica que acabo de resumir y de contar con una Política Científica que permitiese marcar un horizonte amplio y se apoyase en una visión global de la I+D, superando los planes sectoriales que han venido protagonizando la Investigación Científica en los últimos años.

---

(11) «Política Científica», mayo 1988.

(12) «BOCG», Congreso, Serie E, núm. 86, de 23 de marzo de 1988, pág. 2341.

(13) GONZÁLEZ BLASCO y FONTCUBERTA, «Análisi...», *op. cit.*, pág. 13.

Ya en su Exposición de Motivos se señala que con la Ley se intentan corregir «los males tradicionales de nuestra producción científica y técnica básicamente centrados en la insuficiente dotación de recursos y desordenada coordinación y gestión de los programas investigadores». Por ello, era necesario aprobar una Ley que «establezca los necesarios instrumentos para definir las líneas prioritarias de actuación en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, programar los recursos y coordinar las actuaciones entre los sectores productivos, centros de investigación y Universidades».

La ley, no muy extensa, tiene un objetivo esencial: el establecimiento del *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, como instrumento de fomento y coordinación general de la Investigación Científica y Técnica. En torno a él gira todo el sistema, y en él encuentran su justificación los órganos superiores de la I+D: la *Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología* (CICYT), sin duda pieza clave en la nueva ley, es el órgano que determina la Política Científica; el *Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología*, que quiere ser órgano de participación de los científicos y agentes económicos y sociales; el *Consejo General de la Ciencia y la Tecnología*, cuya finalidad debería ser promover la coordinación general de la política científica y la participación de las Comunidades Autónomas en su determinación, y el *Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial* (CDTI), para promover la implantación de nuevas tecnologías y servir de puente con el ámbito empresarial.

El modelo elegido está fuertemente centralizado, como a continuación se comprobará.

A. *La determinación de la Política Científica Nacional.  
Papel del Gobierno, del Parlamento  
y de la Comunidad Científica.*

La determinación de la Política Científica Nacional está en manos del Gobierno a través de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, que es, según dice el artículo 7.º1 de la Ley 13/1986, el «órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional». Estas son las funciones que le corresponden y con las que la Ley parece querer identificarla. Pero hay otra mucho más importante, no recogida en aquel precepto, sino en el artículo 6.º,

que es la que permite afirmar lo que al principio he dicho: la Comisión Interministerial es la encargada de *elaborar* el Plan. Por ello es fácil comprobar que si la Comisión, integrada exclusivamente por representantes del Gobierno, es la que elabora el Plan, el Gobierno el que lo aprueba y aquélla nuevamente la que lleva a cabo su seguimiento, es el Ejecutivo el que controla la Política Científica. La CICYT, por tanto, no es un mero órgano de planificación o sólo coordinación, sino que es el órgano de «planificación-decisión» en la I+D (14). Ciertamente que la existencia de un órgano centralizado con muy importantes competencias en la materia es usual en los sistemas comparados, pero suelen completarse con mecanismos correctores de participación o control que en el modelo diseñado por la ley se echan en falta. La ausencia de control parlamentario específico, el excesivo control del Gobierno y la débil participación social en la I+D son otras tantas críticas, fundadas, que se han formulado al sistema español (15).

En concreto, se ha puesto en tela de juicio la propia composición de la Comisión Interministerial en relación con la nula presencia que en ella tienen las Comunidades Autónomas. De hecho, la Ley de la Ciencia está pendiente de dos Recursos de Inconstitucionalidad que contra la misma se han presentado (16) y entre otros se impugna el artículo 7.º por considerar que no se garantiza la participación de aquéllas en la formulación de la Política Científica.

El papel del Gobierno en la determinación de la I+D es, pues, de absoluta preeminencia, sobre todo por parte de la CICYT y, en el seno de ésta, de su *Comisión Permanente* que en realidad es «el órgano que llevará el peso de la realización de la política de I+D» (17), la pieza clave del sistema. Sus dos órganos, la *Secretaría General del Plan Nacional* y la *Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva* están llamados a desarrollar unas funciones de suma importancia (18).

(14) GONZÁLEZ BLASCO, *El Proyecto de Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*, IEE, Madrid, 1985, pág. 51.

(15) Vid. GONZÁLEZ BLASCO, *op. cit.*, págs. 52 a 58.

(16) Recursos núms. 809 y 825 de 1986, presentados, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento catalán. Los preceptos de la Ley recurridos son los siguientes: artículos 1.º, 6.º, 7.º, 12, 13, 14.a) y 16, y Disposiciones adicionales 2.ª, 2; 5.ª; 7.ª, 1, y 9.ª, 2.

(17) GONZÁLEZ BLASCO, *El Proyecto de Ley...*, *op. cit.*, pág. 59. Vid., asimismo, *La Comisión Interministerial se dota de dos nuevos órganos para la ejecución del Plan Nacional*, en «Política Científica», núm. 8, mayo 1987.

(18) La estructura de la Comisión Permanente ha sido regulada por Real Decreto 415/1987, de 6 de marzo.

¿Qué le queda entonces al *Parlamento* en la determinación de la Política Científica? Ciertamente poco.

En algún momento se planteó la posibilidad de que el Plan Nacional fuese aprobado por Ley, pero ésta no es la opción que ha preferido el legislador. Este, más bien, por medio de la Ley de la Ciencia, ha renunciado a todo protagonismo y se ha conformado con ser mero espectador, aunque con algunas competencias que, por vía indirecta, pueden condicionar la I+D.

Como ya he señalado, el Plan es elaborado por la CICYT, sin participación alguna, a nivel institucional, de las Cámaras, y aprobado por el Gobierno. Una vez aprobado será, posteriormente, remitido a las Cortes Generales. Esta remisión no tiene más efecto que la de presentación del Plan ya ultimado y aprobado; puede producir algún debate, pero sin efecto directo alguno, por sí mismo, sobre aquél. No hay posible devolución o exigencia de reconsideración sobre aspectos concretos. No hay votación de aprobación o rechazo. A los parlamentarios, tan sólo, *se les da a conocer el Plan*.

Y si al Parlamento no le corresponde ninguna función sustancial en la elaboración y aprobación del Plan, tampoco la tiene en el seguimiento de su desarrollo y ejecución, pese a lo que pueda decir la Exposición de Motivos de la Ley, según la cual el seguimiento y valoración del Plan Nacional lo llevará a cabo el Parlamento sobre la base de las comunicaciones que le sean remitidas periódicamente por el Ejecutivo. La Comisión Permanente es quien lleva a cabo el control y tan sólo tiene la obligación de informar de ello a las Cortes, a las que deberá elevar la correspondiente Memoria (art. 6.º.1 de la Ley).

---

La *Secretaría General del Plan Nacional* tiene a su cargo la gestión técnica presupuestaria, administrativa y de coordinación que en relación con dicho Plan le encomienda la Comisión Interministerial a través de su Comisión Permanente. Cuenta con dos tipos de órganos: las Vicesecretarías (para la Coordinación Internacional, para la Coordinación Científica con las Administraciones, de Información Científica y Técnica y para la Gestión de Asuntos Generales) y los Departamentos Técnicos (de Calidad de Vida y Sociocultural, de Investigación Agroalimentaria y Recursos Naturales y de Tecnología de la Producción y las Comunicaciones).

La Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva tiene como misión, según el artículo 4.º del Real Decreto 415/1987, «realizar con el máximo rigor e independencia las tareas que le sean asignadas por la Comisión Permanente de la Comisión Interministerial, tanto en lo que se refiere a la evaluación científico-técnica de las entidades y equipos de investigación que participen en la ejecución de los programas y proyectos del Plan Nacional y de las propuestas que unos y otros efectúen, como al seguimiento de los resultados que se produzcan en el curso de la realización de los mencionados programas y proyectos. Asimismo... quedará encargada de realizar los estudios y análisis prospectivos que en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico le sean encomendados por la Comisión Permanente».

¿Y qué función tiene, a la vista de ello, la *Comisión Mixta del Congreso y del Senado* que se constituye en la disposición adicional primera de la Ley? Realmente, ninguna de peso. En el Informe que ella misma ha elaborado con ocasión del primer Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico se autocalifica de «órgano parlamentario especializado en política científica» (19), y efectivamente la definición es acertada. No es órgano de control, ni de debate ni de planificación o coordinación. Es tan sólo el órgano de las Cámaras especializado en I+D. Sus dictámenes, ni vinculantes ni preceptivos, serán tenidos en cuenta por el Gobierno en la medida en que éste lo considere oportuno, pero nada más.

¿Ha de concluirse que el papel desempeñado por la Cámaras en este ámbito es prácticamente inexistente? La respuesta debe matizarse. En primer lugar, ha sido el propio Parlamento el que (en un momento en el que el Gobierno goza de mayoría holgada en el Congreso y el Senado), se ha autoexcluido de los círculos de determinación de la política científica, pero en principio nada impide que en un futuro pueda incluirse en ellos, a través de la aprobación de una nueva Ley en que así se determine. En todo caso, afirmar que la aprobación del Plan Nacional, dado su contenido, es materia reservada a la ley, puede resultar aventurado, pero no descabellado.

Pero sobre todo, en segundo lugar, el Parlamento tiene en sus manos el importante resorte de la aprobación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, pues el Plan se financia esencialmente con fondos provenientes de ellos. Se ha dicho con razón que «el Plan Nacional no “crea” fuente de financiación alguna... Todo lo que hace es ofrecer una “fotografía” del estado de la financiación pública de la investigación científica, una lectura, pues, horizontal —desde la propia perspectiva de la investigación— del dinero que el Estado destina (y piensa destinar, añadiría yo) a la materia. Pero el “cuadro” al que dicha fotografía se refiere está ya fijado de antemano; concretamente, y para 1988, por la Ley número 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1988. Así habrá de procederse igualmente en los años venideros» (20). De modo que

(19) «BOCG», Congreso de los Diputados, III Legislatura, Serie E, núm. 114, de 24 de junio de 1988, pág. 3283.

(20) J. SUAY RINCÓN, «La financiación pública de la Investigación Científica: el Plan Nacional», ponencia presentada al Seminario citado sobre *La Ricerca Scientifica in Spagna*, pág. 4.

el Plan 1988-1991 hace referencia a cifras ya aprobadas para 1988, mientras que para los restantes años las cifras son puramente indicativas (21). Queda clara, de este modo, la trascendencia de las leyes de Presupuestos, cuya aprobación, como es obvio, es privativa de las Cámaras y en cuya tramitación parlamentaria pueden, a través de la aprobación o no de las previsiones destinadas a I+D, rechazar indirectamente el Plan aprobado previamente por el Gobierno con carácter plurianual. Se trata, pues, de un filtro que éste ha de superar periódicamente, si bien, en el estado actual de las cosas, es más que probable que lo logre sin apenas dificultades.

Tampoco puede decirse que la *Comunidad Científica* ocupe un puesto relevante en la determinación de la política de I+D. La Exposición de Motivos de la Ley, con excesivo optimismo, afirma casi con solemnidad:

«La necesidad de promover un clima social estimulante para la investigación científica motiva la creación por la Ley de un Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, que constituirá el vínculo efectivo entre la comunidad científica, los agentes sociales y los responsables de programar la actividad científico/investigadora, garantizando así que los objetivos de esta programación se adecúen a los distintos intereses y necesidades sociales. Tal vinculación aspira a superar el tradicional aislamiento de la ciencia española, y facilitar al mismo tiempo la incorporación de los sectores privados a la tarea de planificar y ejecutar actividades de investigación científica y técnica.»

Desde luego, la realidad es, por el momento, mucho más pobre que lo que la ley pretende.

Cierto que el Consejo Asesor es un órgano de participación y asesoramiento de carácter técnico, pero en su configuración y funciones se aprecian grandes limitaciones.

En primer lugar, es difícil afirmar que se trate de un órgano independiente. El Gobierno ejerce un indudable control sobre él, ya que está presidido por uno de sus miembros (en la actualidad el Ministro de Industria y Energía), y de los 17 Consejeros que lo integran, 13 son designados por algún Ministro, así como, por su-

(21) SUAY RINCÓN, *op. ult. cit.*, pág. 13.

puesto, el Vicepresidente. Por lo demás, sólo hay cinco representantes de la Comunidad Científica *stricto sensu* (22), pues el resto, o bien forma parte ya de organismos oficiales (23), o representa a asociaciones empresariales y organizaciones sindicales (24), o son designados directamente, sin previa propuesta, por el Presidente del Consejo mismo (25). Todo ello, según el Real Decreto 834/1987, de 19 de junio, por el que se regula el Consejo, en desarrollo del artículo 9 de la Ley número 13 de 1986.

En segundo lugar, sus funciones son tan sólo de propuesta y asesoramiento, no de decisión. Sus dictámenes no son en ningún caso vinculantes y sólo es preceptivo el que debe emitir previamente a la aprobación del Plan Nacional. Una vez más la recepción de sus opiniones queda en manos de la buena voluntad de la CICYT. Es forzoso reconocer, no obstante, que ésta ha tenido en cuenta la práctica totalidad de las observaciones que el Consejo ha formulado al Proyecto del primer Plan Nacional, lo cual dice mucho en favor de la buena disposición que aquélla tiene frente al Consejo.

El Consejo Asesor es, pues, la sede institucional de «participación de la comunidad científica y de los agentes económicos y sociales» (art. 9 de la Ley 13/1986) en la política de I+D. Hay otros cauces de participación, pero deben calificarse de «oficiosos» o atípicos. Tal es el caso de las diversas reuniones con científicos que se han tenido en el proceso de elaboración del Plan y la misma participación que en su redacción (no se sabe con qué resultados) se dice que han tenido alrededor de cuatrocientos investigadores. En cualquier caso, el papel que a éstos ha correspondido y corresponde dista mucho de ser satisfactorio y ha sido objeto de no pocas críticas de indudable autoridad (26).

Una verdadera participación requeriría la existencia de un órgano dotado de independencia efectiva. Su Presidente no debería ser

---

(22) Tres designados por el Ministro de Educación y Ciencia, de entre científicos de reconocido prestigio, *oidos* el Instituto de España, el CSIC y el Consejo de Universidades, y dos designados por los Ministros de Industria y Energía (uno) y Agricultura, Pesca y Alimentación (uno), en representación de las Asociaciones Privadas de Investigación.

(23) Un representante del CDTI y, al menos, dos miembros de la Comisión Interministerial.

(24) Dos representantes designados directamente por las primeras y otros dos por las segundas. Son los únicos supuestos en que los propios representados designan a sus representantes.

(25) El Presidente del Consejo designa directamente a siete Consejeros.

(26) Vid., por todos, las críticas del Premio Nobel Severo OCHOA en «El Independiente», 20 de febrero de 1988, pág. 36. Vid., asimismo, GONZÁLEZ BLASCO, «Análisis...», *op. cit.*, págs. 33 y ss.

un miembro del Gobierno, sino un científico elegido en el seno del propio Consejo de entre sus miembros. Estos deberían representar mucho más directamente a la comunidad científica, de modo semejante a como lo están los empresarios y sindicatos. Su participación en la elaboración y seguimiento del Plan debería ser mucho más intensa, y no sólo a través de un Dictamen generalmente elaborado con prisas que goza de la fuerza vinculante que el destinatario quiera darle. Los científicos e investigadores deben reclamar que así sea.

*B. El papel de las Comunidades Autónomas.*

*Su participación en la política científica nacional  
y la determinación de sus propios sistemas de I+D.*

La materia «investigación científica y técnica» aparece en el artículo 149.1.15 de la Constitución, que reserva al Estado competencia exclusiva en relación con su «fomento y coordinación general». Por su parte, el artículo 148.1.17 permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias exclusivas en materia de «fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma».

Como es fácil apreciar, es necesario interpretar ambos preceptos para delimitar con alguna precisión las funciones que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, para lo que es imprescindible, dado el sistema autonómico español, tener en cuenta lo que disponen los distintos Estatutos de Autonomía.

En este sentido, las previsiones estatutarias no son homogéneas. Algunos Estatutos asumen competencias en materia de fomento de la investigación científica y técnica «en coordinación con el Estado» (27). Otros las asumen «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.15 de la Constitución» (28). Algunos han asumido competencias cuando la investigación es de interés para la Comunidad (29). En fin, en uno se hace referencia tan sólo a la investiga-

---

(27) Estatutos del País Vasco (art. 10.16) y Canarias (29.8).

(28) Estatutos de Cataluña (art. 9.7), Galicia (art. 27.20), Asturias (art. 10.m), Valencia (art. 31.7) y Ley Orgánica de Mejoramiento del Fuero de Navarra (art. 44.7).

(29) Andalucía (art. 19.2), Asturias (art. 11.1), Cantabria (art. 26), La Rioja (9.5), Murcia (art. 10.1.m), Aragón (art. 41), Extremadura (art. 13) y Madrid (27.6).

ción de la lengua peculiar de la Comunidad (30) y en otro no se alude al tema (31).

Intentar ahora sacar conclusiones pormenorizadas no tiene sentido, pero sí, a la vista de los preceptos constitucionales y estatutarios, se puede hacer alguna consideración de carácter más general.

En el ámbito del sistema español de I+D debe diferenciarse entre la política científica general o nacional y las que pueden configurar cada una de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, éstas deben tener entrada en la determinación de la primera, pues al Estado no le corresponde su fijación y ejecución, sino su fomento y coordinación general.

Cierto que no es fácil definir qué debe entenderse por coordinación, como ya resaltó el tristemente desaparecido profesor BACHELET, pues en última instancia es necesario, o puede llegar a serlo, reconocer a algún sujeto un cierto poder de dirección, aunque sea con respeto de la autonomía de quienes están llamados a actuar de forma coordinada. Creo, sin embargo, que la solución está, como ha afirmado NIGRO, en configurar a la coordinación como *indirizzo consentito... indirizzo partezipato* (32). Por ello, si bien el fomento y la coordinación general corresponden en exclusiva al Estado, debe darse entrada a las Comunidades Autónomas para evitar que aquellas funciones se conviertan pura y simplemente en dirección y determinación exclusivas y excluyentes.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, al definir sus respectivas políticas de la ciencia, tienen la obligación de respetar las líneas de coordinación marcadas con carácter general, sin poder, por tanto, contradecirlas o incluso entorpecerlas.

¿Qué papel se ha reservado a las Comunidades Autónomas en el sistema español de I+D? Nuevamente hemos de acudir a la Exposición de Motivos de la Ley de la Ciencia de 1986 que, parece que intentando convencerse a sí misma de lo que dice, afirma que, al aprobar la ley,

«se da cumplimiento al mandato constitucional que atribuye a la *Administración del Estado* la competencia

(30) Islas Baleares (art. 10.21).

(31) Castilla-L León.

(32) «I rapporti tra coordinamento e indirizzo», en AMATO y MARONGIU (dirs.), *L'amministrazione della società complessa*, Il Mulino, Bolonia, 1982, pág. 29. Vid., también, PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, IEAL, Madrid, 1986, págs. 227 y ss.

sobre el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 de la Constitución) y en conformidad con el "interés general" que obliga a todos los poderes públicos (art. 44.2 de la Constitución). Por otra parte, los distintos Estatutos de Autonomía han ido estableciendo las competencias que en esta materia posee cada Comunidad Autónoma. Surge así la necesidad de coordinar la actuación, en el campo de la investigación, de las diferentes Comunidades Autónomas entre sí y de éstas con la Administración del Estado. A tal exigencia responde la creación por esta Ley de un *Consejo General de la Ciencia y la Tecnología*, en el que participarán representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Ante todo, he de advertir que en el texto, transcrito conforme al original, hay un error de bulto: no es, como dice la ley, la «Administración del Estado» la titular de las competencias que cita el artículo 149.1.15 de la Constitución, sino «el Estado». El subconsciente del Gobierno, por boca del legislador, le ha jugado en este caso una mala pasada (o quizá quiere justificar las importantes competencias que en la Ley se atribuyen a la Administración central, en perjuicio del legislador).

Ello aparte, no puede decirse que la creación del Consejo General satisfaga las citadas necesidades de coordinación. Como vimos que ocurre con el Consejo Asesor, carece de facultades decisorias. Es tan sólo un órgano de propuesta y asesoramiento presidido por el Presidente de la CICYT (Ministro de Educación y Ciencia) e integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma y por los miembros que designe el Gobierno, a propuesta del Presidente del Consejo, de entre los de la CICYT. Una vez más está presente la Comisión Interministerial, y una vez más se pone de manifiesto que es ésta la que realmente dirige la política científica nacional, sin que en ella se haya previsto representación alguna de las Comunidades Autónomas, lo cual ha sido motivo de impugnación ante el Tribunal Constitucional, como ya sabemos.

La adopción de un Plan Nacional como instrumento de I+D supone optar por el modelo de la programación, y ésta, en un Estado descentralizado, exige en su determinación la efectiva participa-

ción de los poderes territoriales (33), lo cual, en el sistema español, no se cumple. Por otra parte, el Plan Nacional puede incluir, como veremos, Programas de las Comunidades Autónomas, pero lo cierto es que en el aprobado para 1988-1991 no se ha recogido ninguno. De ello se ha hecho eco la Comisión Mixta del Congreso y el Senado, que en su Dictamen de junio pasado señala que «tanto el Gobierno de la Nación como los de las Comunidades Autónomas deben esforzarse por encontrar procedimientos adecuados para la plena incorporación de las iniciativas de éstas en el Plan Nacional» (34).

Ahora bien, si el modelo legal no parece el más correcto, tampoco puede decirse que las Comunidades Autónomas dediquen demasiados esfuerzos a contrarrestar sus imperfecciones. En efecto, no han aprovechado lo poco que en la ley se les ha ofrecido —participación en el Consejo General— (35) y, salvo excepciones, tampoco han empezado a desarrollar una política propia y coherente en I+D. Esto implica un reparto de responsabilidades en la falta de coordinación actual, pero en ningún caso debe hacer olvidar la ausencia de participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la determinación de la política científica nacional. Quizá se ha buscado la eficacia del sistema en un momento de revisión total del mismo, pero debe concluirse que lo que a la Comisión Interministerial compete es mucho más que el fomento y coordinación general de la I+D.

Ciertas Comunidades Autónomas han empezado a desarrollar sus propias políticas de investigación, pero los resultados todavía no se han puesto de manifiesto. Algunas han optado por copiar, casi miméticamente, el modelo central, sin tener en cuenta sus propias y peculiares necesidades que demandarían esfuerzos investigadores diferentes. Otros han preferido adaptar su política científica a su realidad geo-socio-económica, pero íntimamente coordinada con el Plan Nacional, al objeto de aprovechar en lo posible los recursos que éste ofrece, lo cual comportará previsiblemente mejores resultados. Hay Comunidades fuertemente recelosas frente al Estado que, en reciprocidad con éste, no parecen estar por la labor de cooperación entre ambos poderes territoriales, y otras, en fin, que carecen de cualquier sistema de investigación científica y técnica.

(33) PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones...*, op. cit., págs. 256 y ss.

(34) «BOCG», Congreso, Serie E, núm. 114, de 24 de junio de 1988, pág. 3290.

(35) Por ejemplo, el breve Dictamen emitido ante el Primer Plan Nacional no puede calificarse, desde luego, de genial o comprometido.

4. *Los instrumentos de la política científica.*  
*En especial, el Plan Nacional de Investigación Científica*  
*y Desarrollo Tecnológico*

Además de llevar a cabo una reconfiguración global de los órganos superiores de la I+D, el objetivo primordial de la Ley 13/1986 era el de instituir *ex novo* el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Es, sin duda, el instrumento básico de programación, fomento y coordinación con que cuenta el sistema español de ciencia y tecnología. Entrar ahora en su análisis pormenorizado no resulta oportuno por razones tanto de tiempo como de espacio. No obstante, dada su trascendental importancia haré algunas consideraciones generales sobre el mismo.

Al elegir como instrumento de política científica el Plan Nacional, se ha optado, como ya he dicho, por la programación de la I+D, superando por fin una época de improvisación constante y de confianza en meritorios proyectos aislados de investigación, así como en planes sectoriales, importantes, pero no suficientes. Al mismo tiempo, se manifiestan en un solo documento los programas de investigación que se desea desarrollar en un período plurianual y los fondos que serán necesarios para ello. La actividad investigadora, pues, se racionaliza, a la par que se puede garantizar su efectivo cumplimiento. El artículo 6.º.1 de la Ley 13/1986 dispone:

«El Plan Nacional comprenderá las actividades a desarrollar por los Organismos de investigación de titularidad estatal, en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, y las análogas de aquellos otros Organismos y Entidades, públicas y privadas, que así se acuerden. En él se incluirán las previsiones presupuestarias plurianuales de los citados Organismos de investigación para actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico.»

Las ventajas de contar con un Plan Nacional de Investigación son obvias. Pero también tiene notables inconvenientes que no conviene descuidar. En primer lugar, puede correrse el riesgo de confiar excesivamente en él, pensando que ha de ser la panacea que ponga fin a los males que aquejan a nuestra política científica. En segundo lugar, algún sector de la comunidad científica ha expre-

sado su temor ante una posible merma de la autonomía en la investigación, al estar marcadas en el Plan las líneas preferentes que deben seguirse en su desarrollo.

Realmente, en cuanto al primer punto, el Plan no es más (ni menos) que un instrumento que facilita la investigación, un mecanismo de fomento y coordinación general, pero no es en sí mismo investigación. Debe evitarse por ello cualquier tentación de pensar que aprobado un Plan todo está hecho, pues la realidad es precisamente la contraria: más bien, falta todo lo importante por hacer (su ejecución y cumplimiento efectivos).

En lo que a la autonomía investigadora se refiere, queda ciertamente limitada, pero no de forma notable. Toda programación limita la libertad de movimiento. Es un precio que ha de pagarse. Pero en el caso del Plan Nacional hay previstos resortes que admiten la investigación autónoma (piénsese en el Programa de Formación de Personal Investigador o en el de Promoción General del Conocimiento) y, además, el Plan se configura como «deslizante», es decir, revisable anualmente (art. 6.º.1, párrafo tercero de la Ley), «lo cual permite irlo acomodando a las necesidades del momento, y efectuar en lo atinente a criterios y objetivos cuantos reajustes sean necesarios» (36).

El Plan es elaborado por la CICYT y aprobado por el Gobierno, previos los informes del Consejo Asesor y del Consejo General. La falta de participación de los sectores afectados ha sido ya puesta de manifiesto, por lo que no volveré a insistir en ello. La prácticamente nula intervención de las Universidades y cómo éstas resultan afectadas será analizado más adelante.

Para el cuatrienio 1988-1991 ha sido aprobado ya el primer Plan Nacional (37) con una previsión total de financiación para todo el período de más de 634.000 millones de pesetas. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 6.º de la Ley de la Ciencia, comprende diversos Programas Nacionales (38) y Sectoriales (39), que incidirán notablemente en la actividad investigadora desarrollada por los Or-

(36) SUAY RINCÓN, «La financiación pública...», en *La Ricerca Scientifica in Spagna*, op. cit., pág. 9.

(37) Publicado en el «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 86, de 23 de marzo de 1988.

(38) Veintitrés Programas agrupados en cinco grandes bloques o áreas: Programas Horizontales; Agroalimentación y Recursos Naturales; Tecnología de la Producción y de las Comunicaciones; Calidad de Vida; Programas Especiales.

(39) Se tienen en cuenta programas ya existentes, tales como el Programa de Investigación Energética, el del CSIC, el Plan Nacional de Investigación Agraria y el Programa del Instituto de Astrofísica de Canarias, así como el PEIN II.

ganismos Públicos de Investigación, las Universidades y las entidades privadas, especialmente las Empresas.

El vigente Plan tiene necesariamente carácter casi experimental. Cómo se lleve a cabo su ejecución y su grado de desarrollo y aprovechamiento de recursos serán puntos de referencia a tener en cuenta de cara a futuras revisiones y sobre todo al abordar la elaboración del segundo Plan a partir de 1991. Ya la Comisión Mixta Congreso-Senado, como he señalado, ha emitido el correspondiente Informe anual en el que, entre otras cosas, se aconseja incrementar la participación del sector productivo en la I+D, tener en cuenta los Programas de las Comunidades Autónomas y la participación en el Programa Marco Europeo, añadir nuevos Programas, garantizar el desarrollo de la «investigación libre», especialmente necesaria en las Universidades, etc. (40).

## II. LA UNIVERSIDAD EN EL SISTEMA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Descrito en lo esencial el sistema español de I+D, resta ahora ver cuál es el papel que en él desempeñan las Universidades.

### 1. *La Autonomía Universitaria como derecho fundamental*

España cuenta con una amplia tradición universitaria (41). No tan dilatada como la italiana, de cuya larga historia son prueba la sede y el motivo de este Congreso, pero sí sumamente interesante. La Historia, sin embargo, no nos corresponde hacerla ahora. Ni siquiera la de los años previos a la aprobación de la Constitución de 1978, que será nuestro punto de partida y referencia.

En efecto, la actual posición de las Universidades sólo es explicable desde el reconocimiento expreso que de «la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca», lleva a cabo el artículo 27.10 de la Constitución. La aprobación de esa ley de desarrollo ha sido quizá uno de los episodios jurídico-políticos más significativos del período que llamamos «Transición Política».

---

(40) «BOCG», Congreso, Serie E, núm. 114, de 24 de junio de 1988, págs. 3289 y ss.

(41) Vid., recientemente, E. DE LA CRUZ AGUILAR, *Lecciones sobre Historia de las Universidades*, Civitas, Madrid, 1987, y la bibliografía básica allí citada.

Los sucesivos proyectos de Leyes de Autonomía Universitaria que se elaboraron (42) acabaron con no pocos Ministros centristas, hasta que, con el apoyo de la mayoría absoluta de que gozaba el Partido Socialista en las Cámaras, fue aprobada la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, conocida como LRU.

Uno de los primeros debates, doctrinal pero con muy importantes consecuencias prácticas, que se planteó apenas fue aprobada la Constitución y que aún hoy continúa abierto, fue y es el de si el texto constitucional ha recogido o no un verdadero derecho fundamental a la autonomía universitaria y, en caso de que así sea, quiénes son los titulares de ese derecho: la institución universitaria en su conjunto o cada una de las singulares universidades.

La autonomía universitaria se ha conceptualizado por algunos como una garantía institucional al considerar que no reunía el conjunto de condiciones y requisitos que han de caracterizar a un derecho fundamental. Hoy, sin embargo, pese a la opinión de algún autor (43), parece claro que se trata de un verdadero derecho, como ya antes se había apuntado (44) y posteriormente confirmó el Tribunal Constitucional en su sentencia número 62/1987, de 27 de febrero:

«Ahora bien, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto (garantía institucional y derecho fundamental) como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que *ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental* por su reconocimiento en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU» (Fundamento Jurídico 4.a).

---

(42) Sobre alguno de ellos, vid. A. NIETO, *Autonomía política y autonomía universitaria*, en «Revista del Departamento de Derecho Político», UNED, Madrid, núm. 5, págs. 81 y ss.

(43) L. MARTÍN-RETORTILLO, «Régimen Constitucional de los Derechos Fundamentales», en la obra de ese autor e I. DE OTTO PARDO, *Derechos Fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 86: «Cuando la Constitución afirma que "se reconoce la autonomía de la Universidad en los términos que la establezca la ley", me parece claro que no estamos ante un derecho fundamental.»

(44) Vid. LEGUINA VILLA y ORTEGA ALVAREZ, *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria*, en «REDA», núm. 35, págs. 550-551.

El ser un verdadero derecho fundamental, como efectivamente lo es, aunque algún Magistrado del Alto Tribunal no comparte esa idea y así lo ha manifestado en voto particular (45), arrastra toda una serie de importantes consecuencias que LEGUINA VILLA y ORTEGA ALVAREZ han resumido de forma precisa: 1) Reserva de Ley Orgánica; 2) Indisponibilidad por el legislador del contenido esencial de la autonomía universitaria; 3) Prohibición de legislación delegada y de Decretos-leyes; 4) Recurso de amparo ordinario y, en su caso, constitucional por violación de la autonomía universitaria en su contenido esencial o en el ámbito definido por las leyes, y 5) Procedimiento especial de reforma constitucional (46). La entrada en juego de esta serie de medidas, que por lo demás suponen un apoderamiento del legislador estatal en perjuicio del autonómico, ponen de manifiesto la importancia de la noción apuntada. Basta insistir en una de ellas para caer en la cuenta de lo que se dice: si se tratase tan sólo de una garantía institucional no sería posible que una singular Universidad interpusiese recurso de amparo, reservado para violaciones de derechos fundamentales, frente al atropello sufrido en su autonomía.

En cualquier caso, como el propio Tribunal Constitucional ha resaltado, en todo derecho fundamental hay una «veste» de garantía institucional. Es precisamente este aspecto el que permite identificar cuál es el contenido mínimo garantizable del derecho, el que permite delimitar qué se entiende o debe entender por autonomía universitaria:

«derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales... Lo que la Constitución protege desde el ángulo de la garantía institucional es el núcleo básico de la institución, entendi-

---

(45) Voto particular del Magistrado Luis Díez-Picazo: «estoy más cerca de la tesis de lo que en la sentencia se llama una garantía "institucional", aunque debo dejar claro que, a mi juicio, los derechos fundamentales suponen siempre "garantías institucionales", si bien, como es lógico, no las agotan. Me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones...».

(46) *Algunas reflexiones...*, op. cit., pág. 551.

do... como preservación de la autonomía “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia social en cada tiempo y lugar”. Y no es sustancialmente distinto lo protegido como derecho fundamental, puesto que, reconocida la autonomía de las Universidades “en los términos que la Ley establezca”... lo importante es que mediante esa amplia remisión el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución» (Fundamento Jurídico 4.a) de la sentencia de 27 de febrero de 1987).

En cuanto a los sujetos titulares del derecho, voces autorizadas han afirmado que «la respuesta no parece discutible: la autonomía no se predica de cada Universidad en particular, sino de la institución universitaria como tal» (47). No creo, sin embargo, que sea así. Antes al contrario, la autonomía sólo tiene sentido si se manifiesta en la de cada Universidad. No significa esto que éstas puedan libremente adoptar cualesquiera decisiones que consideren adecuadas pretendiendo con ello ejercer su derecho. Este es consustancialmente limitado y, desde luego, de las muchas acepciones que tiene la *parola camaleonte*, como la califica CUOCOLO (48), que es «autonomía», el constituyente no ha elegido en este caso la que más poderes otorga a su titular. Las limitaciones impuestas por otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación), por la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras o por la propia naturaleza del servicio público que desempeña la Universidad (49) impiden que cada Universidad pueda legítimamente alterar de forma unilateral la institución universitaria que integran. Afirmar que es en general la institución universitaria, sin más, la

(47) Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 55.

(48) «Relazione introduttiva» al Congreso *Regioni e Riforma Istituzionale*, Génova, mayo de 1984, ejemplar mecanografiado, pág. 15.

(49) Límites señalados en la STC de 27 de febrero de 1987, Fundamento Jurídico 4.a). Vid., también, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 56 a 69; LEGUINA y ORTEGA, *Algunas reflexiones...*, *op. cit.*, págs. 550-552; NIETO, *Autonomía política...*, *op. cit.*, págs. 82 y ss.

titular del derecho supondría diluir peligrosamente su contenido y restar efectividad al artículo 27.10 de la Constitución, que sólo adquiere verdadero contenido cuando puede ser ejercido por sujetos concretos: las Universidades. El Tribunal Constitucional, en su repetida sentencia de febrero de 1987, ha señalado que la autonomía universitaria requiere «que la libertad de ciencia sea garantizada, tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas» (Fundamento Jurídico 4, párrafo primero).

2. *Las manifestaciones de la autonomía: organización y gobierno de las Universidades, autonormación, autonomía docente e investigadora y autonomía financiera* (Breve «excursus»)

El derecho a la autonomía universitaria lo es «en los términos que establezca la Ley». El constituyente, pues, lejos de imponer o petrificar un determinado concepto de autonomía, se remite al legislador para que sea éste quien lo delimite, respetando en todo caso, eso sí, su contenido esencial. Cuál sea este contenido no podemos ahora concretarlo, pero al menos exige la posibilidad de autogobierno, autonormación y autonomía financiera, así como la de desarrollar una propia línea docente e investigadora. Notas éstas que, con alguna salvedad, respeta en lo esencial la legislación vigente, tal como ahora indico en forma extractada.

La autonomía exige que las Universidades cuenten «con órganos representativos de la comunidad universitaria (de cada Universidad y de la entera comunidad interuniversitaria) encargados de gestionar los intereses propios de la institución» (50). Se trata, además, de una clara condición para desarrollar una investigación científica independiente o no dirigida.

La LRU ha dedicado especial atención a este extremo. El artículo 3.º2 indica que la autonomía comprende «la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración» (apartado b) y «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia» (apartado g).

La ley ha optado por fijar una estructura mínima de gobierno, dejando en manos de las Universidades, a través de sus respectivos

---

(50) LEGUINA VILLA y ORTEGA ALVAREZ, *Algunas reflexiones...*, op. cit., pág. 553.

Estatutos, la posibilidad de ampliarla. En cualquier caso, ese nivel mínimo que la ley establece está lo suficientemente desarrollado como para garantizar una suficiente y necesaria homogeneidad en el gobierno de las Universidades.

La organización se estructura en cuatro escalones: la comunidad interuniversitaria, las propias Universidades, los Departamentos e Institutos Universitarios y las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias. A nivel interuniversitario, el *Consejo de Universidades*, según dispone el artículo 23 de la LRU y el artículo 1.º del Real Decreto 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del mismo, «es el Órgano al que corresponden las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento, en materia de educación superior». Presidido por el Ministro de Educación, está compuesto por representantes de las Comunidades Autónomas, los Rectores y representantes de la comunidad docente e investigadora, designados por el Congreso, por el Senado y por el Gobierno. Precisamente por esta su composición, el Consejo «no puede considerarse, como ha resalado el Tribunal Constitucional, un órgano de representación del conjunto de las Universidades, órgano que, por otra parte, sería innecesario, dado que... la autonomía universitaria está referida a cada una de ellas». Es el órgano unitario de coordinación necesario para asegurar la unidad del sistema universitario.

A nivel universitario, la Ley ha previsto el Consejo Social, el Claustro Universitario, la Junta de Gobierno, el Rector, el Secretario General, los Vicerrectores y el Gerente. El *Consejo Social*, de nueva creación, «es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad» (art. 14.1 de la LRU. El Consejo Social está asimismo regulado por Ley 5/1985, de 21 de marzo). Dos quintas partes de sus miembros representan a la comunidad universitaria y las otras tres restantes a los intereses sociales. Sus funciones son de suma importancia: le corresponde «la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde igualmente promover la colaboración de la sociedad a la financiación de la Universidad» (art. 14.2 de la LRU). La ley atribuía al Consejo Social, además, otras funciones puntuales sobre materias específicamente académicas, tales como la selección del profesorado. Esto motivó su impugnación constitu-

cional, por considerar que un órgano no académico no podía ejercer funciones que afectasen a la autonomía universitaria. El Tribunal Constitucional entendió, en efecto, que «la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria, que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria» (Fundamento Jurídico 9.a de la STC 26/87). El Tribunal, sin embargo, no llevó hasta sus últimas consecuencias su propio y correcto planteamiento, pues ha admitido que sea el Consejo el que apruebe el Presupuesto, cuando una de las facultades que comprende la autonomía es la aprobación del mismo. Así se puso de manifiesto en un voto particular a la sentencia (51) y así debió expresarse en el fallo. Por lo demás, otros órganos dignos de consideración en el ámbito de cada Universidad son el *Claustro Universitario*, «máximo órgano representativo de la comunidad universitaria» (art. 15.1 de la Ley), presidido por el Rector y compuesto mayoritariamente por profesores elegidos democráticamente según dispongan los diversos Estatutos; la *Junta de Gobierno*, «órgano ordinario de gobierno de la Universidad» (art. 16.1), también presidida por el Rector, y el propio *Rector*, «máxima autoridad académica de la Universidad» (art. 18.1) que, elegido por el Claustro, ejerce su dirección contando para ello con importantes funciones que muy bien permiten calificar al sistema, salvando las diferencias, de «cuasi presidencialista».

Los *Departamentos e Institutos Universitarios* son las principales unidades de investigación y docencia. De su aspecto organizativo, la ley sólo se refiere, a nivel departamental, a su *Director*, que habrá de ser uno de sus Catedráticos, y de no haber candidato de esa categoría, uno de sus profesores Titulares. Los Departamentos son sin duda la pieza clave de la nueva estructura docente e investigadora de la Universidad española. Al igual que en el nuevo modelo italiano, pueden tener carácter interfacultativo y se constituyen por *áreas de conocimiento* y no por asignaturas. Su operatividad real, sin embargo, está todavía por ver en un primer momento de adaptación a la Ley de Reforma Universitaria y a las importantes funciones que ésta y los diferentes Estatutos les reservan. En cualquier caso, una primera valoración de las primeras experiencias pasa seguramente por la verificación de la escasez de medios con que cuentan en la inmensa mayoría de los casos, así como por la *artifi-*

---

(51) Voto del Magistrado Angel Latorre Segura.

*ciosidad de su propia composición*, que debe hacer verdaderos equilibrios para cumplir las exigencias que en cuanto a número de miembros contiene el Real Decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos Universitarios.

Por último, a nivel facultativo o de Escuela, la ley ha previsto la existencia de las *Juntas de Facultad*, de *Escuela Técnica Superior* o de *Escuela universitaria*, así como los respectivos *Decanos* y *Directores*. Las Facultades y Escuelas han perdido protagonismo e importancia, al menos sobre el papel, conforme a la nueva estructura universitaria. Son «los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos» (art. 9.º1 de la LRU).

Hasta aquí, muy breve y concisamente, la descripción de la organización de la Universidad. No hay supuestos de nombramientos impuestos «desde arriba», y se intenta diferenciar entre asuntos sociales y asuntos académicos, por lo que puede afirmarse sin grandes problemas que la autonomía universitaria está, en lo que a este punto se refiere, suficientemente garantizada.

La segunda de las manifestaciones de la autonomía universitaria es la posibilidad de *autonormarse*, que la ley garantiza al disponer que la autonomía comprende «la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno» (art. 3.º2.a). Los Estatutos, en efecto, son elaborados por las Universidades y «si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente» (art. 12.1 de la LRU). ¿Afecta esta exigencia de aprobación ulterior a la autonomía universitaria? Ya antes de la Ley de 1983 LEGUINA VILLA y ORTEGA ALVAREZ se habían cuestionado la legitimidad de dicho control y habían llegado a una respuesta afirmativa: «el control previo de legalidad ejercitable por el Gobierno Central o por los Gobiernos autónomos... nos parece insoslayable y aun, si se nos apura, perfectamente conveniente. No existe a nuestro juicio otra vía jurídicamente válida para instrumentar la autonomía de las Universidades en lo que se refiere a su constitución como entes dotados de personalidad jurídica» (52). Comparto plenamente tal postura, que es perfectamente trasladable al modelo de la LRU. El control es perfectamente válido, siempre que se refiera a aspectos de estricta legalidad. La autonomía, como ha señalado el Tribunal Constitucional en una ya famosa sentencia de 2 de febrero de

(52) *Algunas reflexiones...*, op. cit., pág. 564.

1981, de cita obligada, no admite controles genéricos ni de oportunidad. Y no puede ser de otro modo si se pretende respetar el derecho que la Constitución reconoce a las Universidades.

La *autonomía docente e investigadora*, en tercer lugar, queda garantizada por la posibilidad que tienen las Universidades de proceder a «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador...», así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades», a la «elaboración y aprobación de planes estudio e investigación» y a la «creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia —art. 3.º2, apartados e), f) y g), respectivamente, de la LRU—. Selección de profesores, determinación de líneas docentes y de investigación y articulación de las estructuras necesarias para desarrollarlas son los tres pilares que pueden garantizar el correcto desenvolvimiento de esta manifestación de la autonomía universitaria, que analizaré más adelante.

Por último, en esta brevísima pasada por el contenido de la autonomía de las Universidades, tan sólo resta hacer una igualmente concisa referencia a la *autonomía financiera*. El tantas veces citado artículo 3.º de la LRU dispone que aquella autonomía comprende «la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes» —apartado 2.c) del precepto—. No puedo ahora entrar en el estudio de tema tan complicado y trascendente para la efectividad del derecho reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución. La LRU dedica todo un Título a su regulación. Baste en este momento resaltar el quiebro que supone el hecho de que deba ser el Consejo Social el encargado de la aprobación de los presupuestos, siendo como es un órgano con minoritaria representación académica. Por lo demás, la Ley de 1983 permite, a poco que se sepan utilizar las posibilidades que incluye en su texto, el incremento de los recursos económicos de las Universidades, sobre todo a través de operaciones financieras y colaboración con el sector productivo, hasta ahora muy desligado de la Universidad. Una reciente y aparentemente espectacular operación de este tipo llevada a cabo por la Universidad Complutense puede ser, si llega a buen fin, un claro ejemplo de lo que ahora digo.

Por otra parte, la LRU permite en su artículo 11 que los Departamentos e Institutos, y el profesorado a través de los mismos, puedan contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o

artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Se trata de una posible fuente de financiación que hasta el momento no parece que haya dado los resultados esperados, pero que está llamada a alcanzar una gran importancia y que puede resolver no pocos de los problemas económicos que atraviesan numerosos Departamentos.

### 3. *La posición de las Universidades en el sistema de investigación científica y desarrollo tecnológico*

Como ya he dicho antes, la Universidad juega un papel esencial en el panorama de la Investigación científica. Sin embargo, en el diseño del sistema institucional de investigación científica su posición no es, ni con mucho, la que le debería corresponder. Es a través de cauces diferentes como su voz se deja sentir, lo cual conduce inevitablemente a la existencia de dos grandes líneas paralelas de investigación: la que trazan los organismos públicos de investigación (y entre ellos con voz propia el Consejo Superior de Investigaciones Científicas) y la que siguen las Universidades.

#### A. *Su participación institucional.*

La Ley de la Ciencia de 1986 tiene presentes a las Universidades, pero no con la intensidad requerida. Ciertamente que éstas van a ser beneficiarias directas del Plan Nacional de Investigación Científica, ya que la Ley 13/1986 señala entre los objetivos del Plan «la mejora de la calidad de la enseñanza» (art. 2.ºj) y dispone que éste «fomentará la investigación básica en los distintos campos del conocimiento a través de una financiación regular de la misma que haga posible el mantenimiento y la promoción de equipos de investigación de calidad... en las Universidades» (art. 4.º), y promoverá actuaciones concertadas de éstas con las empresas (art. 5.ºc). Asimismo, al Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial le corresponde, en relación con el Plan, contratar con las Universidades la promoción de la explotación comercial de las tecnologías desarrolladas por ellas (art. 10.b). Además, pueden participar en los Programas del Plan y aprovechar las líneas de financiación que en él se prevén. En efecto, el artículo 11 de la ley prescribe que en la ejecución del

Plan podrán participar las Universidades, que tendrán, por cierto, una participación destacada en la de los Programas Nacionales de Formación de Personal Investigador (art. 6.º2.d). En este sentido, el Plan para 1988-1991 resalta cómo a través del citado Programa Nacional y del Sectorial de Promoción General del Conocimiento, que se muestra como un buen instrumento para fomentar la investigación no orientada o dirigida, las Universidades pueden resultar más favorecidas, así como, obviamente, por medio de los demás Programas (53). No obstante, la Comisión Mixta del Congreso y el Senado en materia de Investigación Científica ha recomendado al Gobierno «que se incrementen los fondos destinados a garantizar el desarrollo de la investigación libre, especialmente necesaria en las Universidades y en las áreas de ciencias humanas y sociales» (54).

Pero si en esa fase de ejecución (de «fase ascendente» se habla para expresar algo semejante en otros supuestos diferentes con protagonistas distintos) la situación de la Universidad es satisfactoria, su participación en la determinación de la política científica (en la «fase ascendente», podríamos decir), en sede institucional, repito, es ciertamente pobre.

Como señalé más atrás, puede considerarse una opción lógica, común por lo demás en los países de nuestro entorno, atribuir la determinación de la política científica nacional a un órgano de corte centralista para conseguir elaborar un sistema homogéneo de I+D. Lo que no resulta tan lógico, y carece de justificación, es negar cualquier tipo de participación *efectiva* a la comunidad científica y a las entidades de investigación. Esta carencia se hace especialmente patente en relación con las Universidades, a las que tan sólo se les garantiza una participación indirecta a través de uno de los tres miembros del Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología que son designados por el Ministro de Educación y Ciencia oídos el Instituto de España, el CSIC y el *Consejo de Universidades*. Cáigase en la cuenta de lo ridículo de tal participación: Primero, la designación no es a propuesta de las entidades y organismos citados, sino «oídos» los mismos; es más, nada impide que no exista representación universitaria como tal. Segundo, el órgano elegido en representación de la Universidad para ser oído por el Ministro

(53) Vid. el texto del Plan Nacional, «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 86, de 23 de marzo de 1988, págs. 2341 y ss.

(54) «BOCG», Congreso, Serie E, núm. 114, de 24 de junio de 1988, pág. 3290.

de Educación está presidido por el propio Ministro y no es, como antes vimos, instancia representativa del conjunto de las Universidades, sino órgano de coordinación. Por ello, pretender que la Universidad participa institucionalmente en la elaboración del Plan, que es como decir en la determinación de la política científica, no es más que una burla. Y más aún si se compara con la representación que en el Consejo Asesor se reserva a las organizaciones empresariales y sindicatos, sin que esto signifique que ésta deba reducirse, sino antes al contrario que aquélla debe incrementarse y, también, modificarse para que sea, efectivamente, representación de la Universidad como sede, la más importante quizá, de la investigación científica.

Poco más, si es que algo, puede decirse acerca de la participación universitaria en la determinación de la política general de I+D. (Como botón de muestra de la escasa atención que se ha prestado al tema en el ámbito normativo, el Real Decreto de 2 de abril de 1985 —anterior, por tanto, a la Ley de la Ciencia— por el que se aprobó el Reglamento del Consejo de Universidades, si bien afirma en su artículo 2.ª) que éste deberá procurar «la mejora de la investigación», no recoge entre las funciones del mismo ninguna que específicamente se refiera a ello.)

#### B. *Otros cauces de participación.*

Lo anterior no significa que el papel de las Universidades en la que he llamado «fase ascendente» sea nula. La Universidad tiene una importancia social innegable (de «la Universidad como poder» ha hablado el profesor Alejandro NIETO, considerándolo una disfunción de la autonomía universitaria) (55) y su protagonismo en el sistema de I+D está fuera de toda duda, lo que impide afirmar que le corresponda un puesto secundario en la política científica. Lo que sucede es que estos modos de participación no se integran en los cauces institucionales previstos en la Ley 13/1986, sino que transcurren a través de otros que inciden muy directamente en ella. La Universidad es el afluente principal de ese gran río que es la Investigación Científica, pero es afluente que, en virtud de su autonomía, puede controlar en cierto modo su caudal y hasta la calidad de sus aguas, lo que puede condicionar las características mismas

(55) *Autonomía política...*, op. cit., pág. 85.

de aquél, en el que, por supuesto, se debería integrar su propio contenido formando un todo.

Sin embargo, pretender analizar en este momento todos y cada uno de los recursos con que cuenta la enseñanza superior para incidir y a veces condicionar la política científica no es tarea posible en este momento, por lo que me limitaré a hacer referencia a los que considero más importantes.

En primer lugar, las Universidades, como ya dije, establecen su propia plantilla de profesorado (art. 47.1 LRU y art. 3.º del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario) y llevan a cabo su selección (arts. 35 y ss. de la Ley). De este modo, pueden configurar sus propios equipos de investigación, con mayor o menor impacto, según los casos, en el sistema general de I+D.

En segundo lugar, desempeñan un papel importante en la configuración de los planes de estudio, pues si bien han de atenerse a las directrices generales establecidas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 28 LRU), son ellas mismas las que los elaboran y aprueban, lo cual significa que pueden marcar las líneas de investigación que consideren más acertadas y que se desarrollarán con mayor o menor vigor, según el trato que en aquéllos se les dé. Potenciar o no un área de conocimiento o una disciplina supone, obviamente, impulsar o no la investigación que sobre ellas se lleve a cabo, ahora o en el futuro.

Asimismo, pueden establecer sus propios planes de investigación —art. 3.º2.f) de la LRU— de acuerdo a lo que establezcan sus respectivos Estatutos. La financiación de planes de investigación, el establecimiento de programas de ayudas económicas y personales, el impulso de las relaciones de colaboración con otros centros de investigación nacionales o extranjeros, o la contratación de trabajos de investigación, a veces con contenidos de suma importancia, son otras tantas técnicas previstas en la mayoría de los Estatutos de las Universidades (56) que, sobre todo si éstas son importantes o cuentan con Departamentos de prestigio, pueden influir muy directamente en la investigación científica nacional y de este modo condicionar su determinación por quienes tienen competencia para ello.

La autonomía universitaria, sin embargo, también ha aportado

---

(56) Vid. por todos, por ejemplo, los artículos 133 y ss. de los Estatutos de la Universidad Complutense de Madrid, aprobados por Real Decreto 861/1985, de 24 de abril.

elementos que distorsionan el sistema de I+D. La creación de nuevas Universidades y la tan traída y llevada, pero no por ello menos real, endogamia en la composición de los equipos de investigación ha diluido sin duda el papel que podrían tener como núcleo organizado dominante de la comunidad científica. La aparición de mínimos Departamentos sin infraestructura y en los que forzosa-mente deben convivir investigadores con especialidades y métodos diferentes al ser las «áreas de conocimiento» el concepto clave para su constitución (57), puede impedir la formación de grupos homogéneos de investigación. De este modo, recobra importancia el concepto de «escuela» o Equipo identificado por objetivos comunes en la investigación científica, que puede solventar los citados inconvenientes. De igual modo, se impone el establecimiento de estrechas líneas de cooperación interdepartamental y entre Universidades, para evitar esa desmembración o el desarrollo de programas paralelos de I+D.

En cualquier caso, la Universidad tiene potenciales recursos más que sobrados para seguir siendo garantía del desarrollo de actividad investigadora autónoma o libre. Su relativo alejamiento de la política oficial de investigación puede incluso favorecer que así sea. Pero por ningún motivo, y éste es el peligro que puede acechar, debe confundirse entre *investigación no dirigida* e *investigación descoordinada*. Que la Universidad pueda trazar una propia política investigadora no significa que no pueda, mejor, que no deba, coordinar sus objetivos con los del resto de entidades investigadoras del sistema de I+D —y, en concreto, con los OPIS— y las Empresas. Y, por supuesto, viceversa.

#### 4. *Breve referencia a algunos condicionantes heterónomos de la autonomía universitaria y de su actividad investigadora*

Para concluir, debo hacer referencia a dos factores que, sin ser propios del ámbito de la I+D, pues tienen carácter general, han venido a afectar muy negativamente en la función investigadora que cumplen la Universidad y, por resultar igualmente afectados, los Organismos Públicos de Investigación. Se trata de dos obstáculos

---

(57) Sobre ello, vid. SUAY RINCÓN, «Gli organismi pubblici di ricerca e l'Università», ponencia presentada al Seminario citado sobre *La Ricerca Scientifica in Spagna*, pág. 29 del original referido a la organización de las Universidades.

los que no se oponen directamente a la Universidad pero que la afectan tanto o más que su propia normativa específica.

El artículo 32 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, establece lapidariamente que *los funcionarios se jubilan a los sesenta y cinco años*. Este tope de edad, razonable para el desempeño de algunas funciones, no lo es en absoluto para la docente e investigadora. Su aplicación automática, sin embargo, no admite excepciones, salvo para los profesores eméritos (por lo demás supuesto que la legislación configura restrictivamente), por lo que numerosos profesores de indudable capacidad han debido abandonar la Universidad. Trabajos de investigación en marcha y grupos de investigadores ya formados o en formación han resultado de este modo afectados de forma, a veces, irreversible.

Por otra parte, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, *de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, ha exigido que no pocos profesores deban optar entre otras actividades públicas o privadas y la Universidad, opción que, salvo supuestos vocacionales dignos de elogio, casi siempre se ha resuelto en favor de las primeras, en atención a argumento tan convincente como el bajo nivel retributivo del profesorado universitario, o del paso a la llamada «dedicación a tiempo parcial» en la Universidad, no siempre posible, y que, al llevar emparejada una disminución considerable en las retribuciones, trae consigo, antes o después, una cierta despreocupación por la actividad tanto docente como investigadora.

La solución, evidente sobre todo en ciertas ramas de la enseñanza e investigación, sería flexibilizar mucho más la política de incompatibilidades para aprovechar de este modo las relaciones y experiencias que en una misma persona pueden darse entre el sector productivo o público y la Universidad. Siempre con estricto control del desarrollo de la actividad que el profesor en cuanto tal debe desempeñar, pero sin olvidar que la citada Ley 53/1984 no ha incrementado un ápice, por sí misma, la calidad de la investigación universitaria. Esta flexibilidad sería, no obstante, sólo un primer paso transitorio hacia una situación definitiva caracterizada por el incremento de los fondos presupuestarios destinados a retribuir dignamente al profesorado y por la definición de una política científica que permitiese efectivamente los intercambios entre el sector público y el privado, al objeto de aprovechar los resultados de la

investigación universitaria, por una parte, y conocer las demandas reales de la sociedad, por otra.

### III. CONCLUSIONES

A la vista de lo anterior es posible afirmar que la investigación científica y técnica en España está viviendo en estos momentos una situación especialmente favorable que puede permitirle desprenderse al fin de tantos y tan pesados lastres que la retenía y que habían dado lugar a una clara sensación de rechazo en el conjunto de la sociedad, o, al menos, de incompreensión frente a la labor del investigador. El gran reto es no dejarse deslumbrar por lo que se ofrece y saber aprovechar lo que el Plan Nacional puede representar, evitando que éste se convierta en instrumento para el desarrollo de investigaciones prediseñadas y condicione el desenvolvimiento de las grandes investigaciones, que deben seguir su ritmo preciso. Como afirmaba KOKOSCHKA, los seres eternos (los grandes investigadores, diríamos en este momento), no tienen tanta prisa como nosotros, no saben lo que es un Plan quinquenal.

En cualquier caso, la idea, en su conjunto, no puede ser más que positiva, pese a algunos fallos del sistema que se aprecian en las conclusiones generales que, para retener lo más importante de estas breves consideraciones generales, resumo a continuación sin ánimo de ser exhaustivo:

1. El sistema institucional de investigación científica en España, que se mueve en unas cifras de inversión tanto pública como privada que distan mucho de las que corresponderían a un país con las características de España, debe experimentar un fuerte impulso tras la aprobación de la *Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*, que introduce un nuevo instrumento esencial para conseguir ese desarrollo: el *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, con carácter plurianual y «deslizante» (modificable cada año para adaptarlo a las necesidades y objetivos que puedan surgir durante su período de vigencia).

2. La determinación de la política científica nacional, que se define fundamentalmente en el Plan Nacional, corresponde casi en exclusiva al Gobierno a través de la *Comisión Interministerial de*

*Ciencia y Tecnología* (CICYT) y, más en concreto, de su *Comisión Permanente*. Ni el Parlamento, cuya *Comisión Mixta del Congreso y el Senado* no tiene poder decisorio, sino tan sólo carácter de órgano especializado en la materia, ni la comunidad científica, cuya participación en el nuevo *Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología* es más bien pobre, ni las Comunidades Autónomas, que sólo están formalmente presentes en el también nuevo *Consejo General de la Ciencia y la Tecnología* (sin olvidar las poco sustanciales funciones de asesoramiento y propuesta de tales Consejos y de que ambos están presididos por miembros del Gobierno) tienen participación efectiva en tal determinación. El Plan, en efecto, es elaborado por la Comisión y aprobado por el Gobierno, que tan sólo debe presentarlo, a efectos de su conocimiento, ante las Cámaras.

3. Las *Universidades* ocupan un lugar absolutamente capital en el sistema español de I+D.

La Constitución reconoce expresamente su autonomía en los términos que la ley establezca. Tal autonomía, verdadero derecho fundamental que lo es de la comunidad universitaria y de cada una de las Universidades, está aceptablemente garantizada por la *Ley de reforma universitaria de 1983*, sobre todo tras la depuración de su texto que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional en su sentencia de 27 de febrero de 1987.

4. Sin embargo, pese al peso de la Universidad y a la importancia de la investigación que en ella se desarrolla, su papel institucional en la determinación de la política científica general en su proceso de definición a través de la elaboración del Plan Nacional, es prácticamente nulo. La audiencia preceptiva del Consejo de Universidades para la designación por el Ministro de Educación de un miembro del Consejo Asesor es la única previsión expresa que recoge la legislación. Establecer una participación de ese tenor y no establecer nada es lo mismo.

5. No obstante, pretender que la Universidad no juegue un papel de mayor importancia en la determinación de la política científica es, además de ilusorio, tremendamente irreal. A través de cauces indirectos, como son la elaboración de planes de estudio e investigación, o la fijación de su plantilla de profesorado y selección del mismo, puede influir, y de hecho así es, en el sistema de I+D. En cualquier caso, se corre un claro riesgo de configurar un sistema de investigación científica con dos vertientes paralelas: la institucional y la universitaria. Para evitarlo, deben arbitrarse

mecanismos eficaces de colaboración y coordinación, con mayor atención en los intercambios de personal investigador y en el desarrollo de objetivos comunes.

\* \* \*

En el horizonte, en fin, se deja ver una línea de esperanza, como ha puesto de manifiesto el reciente Informe de la OCDE, sobre la Innovación Tecnológica en España (1987). En todo caso, están felizmente lejanos aquellos tiempos y aquellas ideas según las cuales, como se dolía el genial DOSTOIEVSKI, el investigador era considerado un ser inútil no sólo al comienzo de su labor, sino incluso al final de su vida. Y queda felizmente lejos y superada aquella terrible frase de UNAMUNO: «¡Que inventen ellos!»

En consecuencia, la investigación científica puede ocupar, seguramente por primera vez en nuestra Historia, un papel que, si no de protagonismo, sí es de cierta importancia. Y en estas coordenadas, la posición de la Universidad debe continuar siendo central, pues, como ha indicado GARCÍA DE ENTERRÍA, el instrumento básico con que las sociedades civilizadas «hacen frente a esa puesta en cuestión constante de sus presupuestos y van afrontando el tiempo histórico con nuevas perspectivas y con nuevas respuestas es, precisamente, la Universidad y su sistema de valores y de instituciones correlativos» (58). La propia Universidad ha de ser consciente de ello y cuestionarse sin interrupción lo que de ella exige la sociedad y a la sociedad puede en libertad aportar (59).

---

(58) *La Autonomía Universitaria*, en esta REVISTA, núm. 117, pág. 8.

(59) HEIDEGGER, en 1933, lanzó e intentó dar respuesta a este interrogante: «¿hemos pensado del todo lo que exige de nosotros esta reivindicación de autonomía —universitaria—?» (*La autoafirmación de la Universidad Alemana*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 8).

