

IDP

**INSTITUT DE
DRET PÚBLIC**

NOTAS DE ACTUALIDAD

LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA EN ESPAÑA

Laura Díez Bueso

Profesora titular de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

NÚM. 1/2013

31/01/2013

Institut de Dret Públic
Adolf Florensa, 8, 1 piso
08028 Barcelona
Tel. 93.403 45 35
Fax 93.403 45 36
www.idpbarcelona.net

LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA EN ESPAÑA

Laura Díez Bueso
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

I. Introducción

La Ley 14/2011, de 1 de julio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, se ha aprobado en un momento crucial para la política científica española. Dejando ahora al margen la coyuntura económica y sus consecuencias negativas en la financiación de la ciencia, la relevancia del momento viene determinada por varios factores. El primero, porque la nueva Ley debería suponer la superación del modelo establecido en su predecesora de 1986, que creó un sistema de ciencia y tecnología apoyado en una incipiente política de investigación, afrontó en cierta medida las carencias personales existentes y procuró establecer un marco común para los organismos públicos de investigación, mejorando al mismo tiempo su funcionamiento.

El segundo factor gira en torno a la necesidad de adaptar, por fin, las estructuras públicas de investigación a un Estado consolidado desde el punto de vista de la distribución de competencias. En este sentido, se conoce ya cuál ha sido el desarrollo de las políticas científicas en los distintos niveles de poder, configurado de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las responsabilidades estatales y autonómicas en materia ciencia.

Finalmente, es momento de fortalecer la posición de nuestro país en el marco de la política científica de la Unión Europea, alineándolo en función de sus características y posibilidades en las directrices y políticas de la Unión.

Teniendo presente los motivos que justifican la relevancia de la coyuntura actual, el diseño de la gobernanza en materia de política científica resulta de la máxima importancia. De este diseño dependerá, en buena parte, el éxito o el fracaso de la ciencia, la tecnología y la innovación a nivel estatal y autonómico y, por ello, debe

comenzar por analizarse cuál es el sistema por el que apuesta la Ley de 2011, concretamente, en su Título I.

II. El concepto de gobernanza en materia de política científica

El Título I de la Ley ha sido bautizado con el epígrafe “Gobernanza del Sistema Español de Ciencia y Tecnología”. No es este el marco donde se deba ahondar sobre el término de gobernanza, pero sí conviene realizar un par de puntualizaciones en torno al mismo, para comprender mejor el contexto y el sentido de su inclusión en el Título I de la vigente Ley de la ciencia.

En primer lugar, debe recordarse que este concepto reapareció en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, publicado en 2001 por parte de la Comisión, probablemente por conexión con el fenómeno de la globalización. Esta globalización propicia entornos complejos donde intervienen un gran número de actores, lo cual demanda esfuerzos de coordinación que hagan posible la eficacia y la eficiencia del sistema.

El segundo elemento que conviene traer a colación es que el concepto de gobernanza hace referencia a la puesta en práctica de formas de gobierno estratégicas, para poner de relieve el valor de lo público a través de la relación sociedad-mercado-Estado y conseguir, de este modo, un desarrollo sostenible¹.

Si se tienen en cuenta estas dos acotaciones, la adopción del término gobernanza en la Ley de la ciencia resulta doblemente adecuada. Por un lado, en nuestro país la política científica no puede desligarse de la compleja distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas, ni olvidar la necesaria colaboración entre los distintos niveles políticos. Las sucesivas leyes de la ciencia que el parlamento español

¹ Esta definición de gobernanza se recoge en SEBASTIÁN, J., RAMOS, I., y FERNÁNDEZ, M., (Eds.), *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?* RED CTII CSIC y FUNDECYT, 2008, pp. 10. En este capítulo del libro puede encontrarse una aclaradora síntesis sobre la aparición y adaptación de este concepto al ámbito de la ciencia y la tecnología.

vaya aprobando deberán tomar en consideración este marco: al tiempo que regulan la competencia del Estado en materia de ciencia, deberán coordinar la política científica española que se desarrolla, también, por parte de las comunidades autónomas.

Por otro lado, pese al indudable peso del sector privado en política científica, ésta debe liderarse activamente por los poderes públicos, como demuestra el diseño del sistema de gobernanza de la Ley de la ciencia de 2011.

Tomando como referencia este concepto de gobernanza, el artículo 2 de esta Ley define el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación como un conjunto de agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de financiación, ejecución o coordinación, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones destinadas a promover, desarrollar y apoyar la política científica y la innovación.

Por su parte, el artículo 4.2 determina que el Sistema debe basarse en la colaboración, coordinación y cooperación dentro del respeto al reparto competencial. En esta línea, el artículo 3.2, además de reservar necesariamente la función de coordinación general al Estado, atribuye también funciones coordinadoras al resto de administraciones públicas y entes vinculados.

En definitiva, se trata de crear un Sistema que respete el especial reparto competencial en materia de política científica, que propicie la colaboración entre los diversos niveles políticos competentes, y que otorgue a las administraciones públicas capacidades para liderar su diseño y ejecución. A partir de aquí, ¿cuáles son los márgenes concretos en los que debe moverse la Ley de la ciencia para configurar esta gobernanza?

III. Un reparto competencial atípico

La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en investigación responde a un criterio que no resulta habitual en el sistema de reparto

competencial establecido en la Constitución Española y que exige un especial diseño de la gobernanza en este campo². Si bien la tónica general consiste en reservar en exclusiva competencias a una de estas instancias o asignar diversas funciones sobre una misma materia, en el caso de la política científica la Constitución establece que tanto el Estado como las comunidades son competentes en el fomento de la investigación científica y técnica y añade que será aquél el encargado de la coordinación general en esta materia (artículos 149.1.15 y 148.1.17 CE). De esta forma, ambas instancias disponen de funciones legislativas y ejecutivas plenas produciéndose una concurrencia total en este ámbito, bajo la obligada coordinación estatal.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en relación con esta distribución de competencias, por lo que ha realizado puntualizaciones que arrojan luz sobre este particular reparto. Para comenzar, el Tribunal ha delimitado la competencia de fomento indicando que se extiende a cualquier materia (industria, agricultura, etc.) con independencia de quién disponga de competencias sobre la misma; además, el fomento abarca tanto las actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos como la divulgación de los resultados obtenidos (STC 53/1988). La jurisprudencia constitucional ha concretado igualmente que estas actividades incluyen, no sólo el apoyo a la investigación privada o universitaria, sino también la creación de una estructura de investigación propia, estatal o autonómica (STC 90/1992)³.

Otro aspecto relevante tratado por el Tribunal Constitucional ha sido la delimitación de la capacidad estatal para coordinar la investigación científica y técnica, que viene justificada por la plena concurrencia de competencias en la materia. En este punto el

² Un amplio análisis sobre la distribución de competencias en política científica entre Estado, comunidades autónomas y entes locales puede encontrarse en GÓMEZ, M., "Administración e investigación científica y técnica: veinte años después de la Ley de la ciencia". *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007, pp. 241-270.

³ Una explicación detallada sobre estos aspectos del reparto competencial en materia de fomento de la investigación científica y técnica puede encontrarse en CUETO, M., *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora de la Universidad*. Ed. Cedecs, 2002; y FONSECA FERRANDIS, F., *Estado, comunidades autónomas y ciencias biomédicas: hacia un modelo de cohesión*. Ed. Thomson Civitas, 2007.

Tribunal ha aplicado su conocida doctrina relativa a la coordinación estatal, que parte del equilibrio entre poner en marcha las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad en el conjunto del sistema y evitar que la concreción y desarrollo de las mismas vacíe las competencias autonómicas, en este caso, en fomento de la investigación (STC 90/1992). Se hace evidente aquí el amplio margen de apreciación de que dispone el Estado en el uso de su poder de coordinación, que también podrá ser de carácter preventivo.

Finalmente, el Tribunal ha defendido la capacidad del Estado para establecer partidas presupuestarias con destino a transferencias de diverso tipo, en desarrollo de su competencia de fomento de la investigación (STC 13/1992). Además, dispone de una plena potestad de gasto, de manera que son posibles las subvenciones estatales que regulen las condiciones de otorgamiento de recursos financieros e, incluso, la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud; en definitiva, puede producirse una gestión totalmente centralizada de las subvenciones estatales dirigidas al fomento de la investigación (STC 186/1999 y 175/2003)⁴. En este punto conviene aclarar que en política científica no se han producido traspasos de medios del Estado a las comunidades autónomas, pues aquél mantiene la competencia al igual que la desarrollan las comunidades (STC 90/1992). Todo ello no excluye, por supuesto, que la capacidad de gasto del Estado se articule a través de convenios con las comunidades autónomas⁵.

⁴ El ejercicio de la potestad subvencional de gasto público como medida de fomento se trata ampliamente en CUETO, M., *op. cit.*, pp. 238-262. Después de un repaso al ya complejo tema de la capacidad subvencional general del Estado, el estudio se centra en el ámbito de la investigación y trata de aclarar los límites de las facultades estatales dentro del mismo.

⁵ A todo este reparto de competencias entre Estado y comunidades debe añadirse un nuevo actor, que interviene de manera decisiva en el fomento de la investigación: las universidades (artículo 27.10 CE). Tanto el Estado como las comunidades autónomas deberán respetar un espacio propio a la actividad científica que éstas realizan, espacio que deberá permitirles adoptar decisiones sobre la investigación que se desarrolla en su seno (STC 26/1987).

IV. Diseño de la Gobernanza del Sistema

El sistema de reparto competencial descrito, en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional, ha determinado necesariamente el diseño de gobernanza de la política científica española en la Ley de 2011.

El respeto por este reparto competencial se aprecia ya en una de las principales opciones de la Ley: la disociación entre ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, para cumplir escrupulosamente con los dictados constitucionales.

Pese a que no se explicita en la Exposición de Motivos de la Ley, razones de índole competencial han influido en el momento de otorgar una regulación separada a la innovación. Dado que el artículo 149.1 de la Constitución Española no prevé expresamente la competencia estatal en innovación, muchos Estatutos de autonomía asumieron de forma plena esta competencia. Ello supone que el campo de actuación de las comunidades en este ámbito es superior del que disponen en ciencia y tecnología, pues no se encuentran sometidas a la coordinación general del Estado. Quizás esta circunstancia sea la que haya provocado, en la práctica, que la mayor parte de autonomías se hayan decantado claramente por establecer mecanismos de apoyo a la innovación tecnológica de las empresas radicadas en su territorio.

Aunque la división entre ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, responde a criterios que van más allá del reparto competencial. Tradicionalmente, la conexión entre estos tres ámbitos ha sido lineal, es decir, una cadena compuesta por tres eslabones, con una dinámica diferenciada y con una influencia en el siguiente a modo de flujo de materiales⁶. En la Ley de 2011 esta concepción tiende a superarse, pues se pretende diseñar un sistema de ciencia y tecnología basado en el conocimiento y un sistema de innovación que no se circunscriba al mismo, sino que

⁶ Así lo explica MUÑOZ, E., en “La crisis de la política científica: patologías degenerativas y terapias regenerativas. A modo de epílogo”. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, julio-agosto 2009, p. 846.

incluya también un conjunto de procesos asociados a la educación, al mercado y a la competitividad, entre otros⁷.

A partir de la distribución competencial en materia de política científica y de la disociación entre los ámbitos de la ciencia y la tecnología respecto de la innovación, la gobernanza del Sistema se ha estructurado en el Título I de la Ley a partir de los siguientes instrumentos: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia de Innovación; el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Comité Español de Ética de la Investigación; y el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación⁸.

Después de esta relación de los instrumentos que componen el Sistema de gobernanza se advierte que, aunque con novedades y mejoras, se replican respecto de la normativa anterior el Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación (antes Consejo General de Ciencia y Tecnología) y el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología).

Desde el punto de vista orgánico, la nueva Ley añade el Comité Español de Ética de la Investigación y, desde una perspectiva instrumental, diseña dos Estrategias, la de Ciencia y Tecnología y la de Innovación, además de crear un Sistema de Información que cubre estos tres ámbitos.

Visto el diseño global, ¿cuál es el eje de la gobernanza? Tal y como se prevé en la Ley y al margen de la importancia relativa que todas las piezas tienen en el Sistema, la gobernanza gira en torno a las dos Estrategias citadas.

⁷ Un amplio análisis sobre los espacios de la investigación y la innovación puede verse en FERNÁNDEZ, M., y otros, "La gobernanza de la política científica y tecnológica en España". *Documentos de trabajo* RedCTI-CSIC, septiembre 2008, pp. 5-8.

⁸ Un análisis pormenorizado sobre las distintas lógicas del sistema de ciencia, tecnología e innovación que han guiado la política científica en nuestro país desde 1975 puede verse SEBASTIÁN, J., MUÑOZ, E., y LÓPEZ J., "Evolución de las lógicas de la política científica en España". En: ALBORNOZ, M., y SEBASTIÁN, J., (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, CSIC, 2011.

Pese a regularse separadamente, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la de Innovación tienen un tratamiento casi idéntico. Ambas se conciben como un marco de referencia plurianual para alcanzar un conjunto de objetivos generales y de prioridades, al tiempo que deben establecer los mecanismos y criterios de articulación de todos los actores y de ambas Estrategias. En el caso de la Ciencia y la Tecnología, este marco deberá servir como referencia para elaborar los respectivos planes estatales y autonómicos; a su vez éstos deberán enlazarse con las políticas de la Unión Europea, dimensión fundamental para el desarrollo científico español todavía explotada escasamente⁹. En el supuesto de la Innovación, la Estrategia pretende implicar a todos los agentes políticos, económicos y sociales en los objetivos fijados.

Existen sólo dos diferencias en la regulación de ambas Estrategias, que responden a los motivos antes expuestos. La primera es la previsión de instrumentos de coordinación estatal en la Estrategia de Ciencia y Tecnología, inexistentes en el caso de la de Innovación. Esta diferencia responde al sistema de distribución competencial, que atribuye la coordinación general al Estado en el primer campo pero no en el segundo.

La otra diferencia responde al distinto ámbito en el que se mueve cada Estrategia. Como se ha apuntado, el de la innovación no se limita al conocimiento sino que lo desborda, por lo que en la definición de esta Estrategia se deben incluir, también, ejes prioritarios relativos a “la modernización del entorno financiero, el desarrollo de mercados innovadores, las personas, la internacionalización de las actividades innovadoras y la cooperación territorial” (artículo 7.1.b).

⁹ Es por ello especialmente importante esta referencia a la articulación con las políticas europeas que realizan las Estrategias, que deberán contener los mecanismos y criterios de engarce con las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los organismos internacionales. Sobre la descentralización de la política científica a nivel europeo y su imbricación con las políticas nacionales y autonómicas puede verse CASAS, L., “La descentralización de la política científica”. En: SEBASTIÁN, J., RAMOS, I., y FERNÁNDEZ, M., (Eds.), *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?*, op. cit., pp. 104-129.

Como se desprende de la lectura de la Ley, las Estrategias de Ciencia y Tecnología y de Innovación se conciben como la clave del Sistema, pues no sólo establecen objetivos, sino que también fijan prioridades ligadas al contexto de cada momento, superando el modelo actual de demanda espontánea y poniendo el acento en la orientación política al identificar los ejes básicos de actuación.

En esta línea, ambas Estrategias deberían servir para superar los problemas de falta de orientación general de todos los entes implicados en la política científica, aunque ello sólo podrá realizarse si se establecen mecanismos efectivos de participación en su elaboración y en su implementación. Son conocidos los problemas estructurales en el campo de la participación y la colaboración en nuestro Estado autonómico. Este defecto, predicable de muchos otros ámbitos materiales pero especialmente evidente en el de la política científica, ha sido una de las más importantes asignaturas pendientes de la Ley de 1986, cuyos instrumentos de planificación no fueron suficientes para conseguir aunar esfuerzos en una misma dirección.

¿Son suficientes los mecanismos de participación y colaboración en la elaboración e implementación de las Estrategias para poder estructurar una política científica definida y común? Para responder a esta pregunta debe ponerse la mirada en la forma de elaboración y aprobación de las mismas. Según establecen los artículos 6.2 y 7.2 de la Ley, “el Ministerio de ciencia e innovación, en colaboración con el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, elaborará la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, la someterá a informe del propio Consejo, del Consejo Asesor, de los órganos de planificación económica de la administración general del Estado, de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica, Tecnológica y de Innovación y de los órganos que resulten procedentes, y elevará al Gobierno para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales”.

En el proceso descrito, el Consejo de Política ostenta un peso destacado. En este sentido, cabe estacar un avance introducido durante la tramitación de la Ley que favoreció la participación autonómica, y en definitiva, la coherencia del Sistema. Si bien en textos previos a su aprobación, el Consejo sólo ‘informaba’ la Estrategia de Ciencia y Tecnología y ‘conocía’ la Estrategia de Innovación, en el texto vigente este órgano ‘elabora e informa’ las propuestas de ambas Estrategias. Es cierto que se trata

de una redacción un tanto confusa, debido probablemente al proceso de negociación durante la tramitación de la Ley, pero no cabe duda de que existe una intervención cualitativa de los distintos niveles administrativos en la aprobación de los documentos que van a guiar los destinos de la política científica de España. Si bien el Estado dispone de la mitad de los votos del Consejo, también es cierto que necesitará el apoyo de las comunidades autónomas para alcanzar los dos tercios requeridos para aprobar las Estrategias.

Siguiendo ahora con este otro instrumentos-eje del Sistema de gobernanza, el Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación se configura, de nuevo, como órgano de coordinación general, aunque su composición varía leve pero significativamente respecto de su antigua regulación. El Consejo está constituido por titulares de diversos ministerios, bajo la presidencia del Ministro de ciencia e innovación, y en el caso de las comunidades autónomas sus representantes no necesariamente deben tener el rango de consejeros. Esta composición posibilita la presencia de los intereses de los distintos ministerios implicados en la materia, pues el gobierno puede nombrar a más de un ministro en su seno. Por otro lado, permite a las comunidades decidir libremente a quien designar como representantes, lo cual puede venir determinado por su estructura gubernamental o variar en función de los temas, más o menos técnicos, a tratar; además, las comunidades autónomas pueden enviar a más de un representante, pese a que podrán emitir sólo un voto por comunidad.

Así, la Ley apuesta, otra vez, por una articulación del Sistema que huya de los planteamientos bilaterales que han podido producirse en temas tan fundamentales para la ciencia como las infraestructuras o la creación de centros I+D. En su seno, se deberán articular multilateralmente las distintas políticas estatales y autonómicas, definir las prioridades para los programas y acciones estratégicas y asegurar la cooperación en su ejecución. También debería ser el foro donde se coordinen las acciones de las distintas comunidades autónomas, aunque esta específica función no haya podido explicitarse en el listado legal de funciones.

El antiguo Consejo tuvo una influencia muy relativa dentro del sistema, debido al interés relativo de coordinación del Estado y a la dinámica de las propias comunidades

autónomas¹⁰. Sólo la responsabilidad y la voluntad política de sus representantes determinarán si, esta vez, se toma consciencia de su papel transcendental en la política científica española y si sus decisiones, no responden a colores políticos, sino a las necesidades y prioridades objetivas de la ciencia en nuestro país.

Como se ha avanzado, junto a las Estrategias y al Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación, el Título I de la Ley mantiene el Consejo Asesor y crea el Consejo Español de Ética y el Sistema de Información.

El Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación continúa configurándose como órgano de participación de la comunidad científica y tecnológica y de los agentes económicos y sociales. Si atendemos a su regulación, se observa que la nueva Ley lo aleja del Gobierno central. Para empezar, el número de sus miembros y su elección corre a cargo del Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, que también elegirá a su presidente. Por otro lado, su reglamentación se aprueba a propuesta de sus miembros para asegurar su calidad, independencia y transparencia.

Además, la Ley intensifica y concreta sus funciones, aumentando así su peso específico. El espectro de las mismas es doble: por un lado, intervenir en el diseño de las políticas públicas y, por otro, configurarse como correa de transmisión de la sociedad en materia científica y tecnológica. En este último ámbito, el Consejo Asesor podría liderar una intensificación de las relaciones entre ciencia y sociedad: a corto plazo, centrando su actividad en el apoyo a la divulgación, fomentando la cultura científica; y, a largo plazo, potenciando una participación activa y bidireccional de la sociedad en la política científica.

¹⁰ Así se explica en GARCÍA, A., y otros, "Legislar sobre política científica para el siglo XXI en España: un nuevo marco normativo para la política de I+D". *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, septiembre-octubre 2007, p. 641. Pese a ello, también cabe destacar que se apuntó cierta reactivación en la actividad del Consejo desde 2006, como se explica en DÍEZ, L., "¿Hacia una política científica coordinada entre Estado y comunidades autónomas?". En: SANZ, L., y CRUZ, L., *La investigación y sus actores: institutos y centros de I+D y sus desafíos*. Fundación CyD, 12/2010, p. 212.

Respecto de los nuevos mecanismos incluidos en el Título I de la Ley, sólo cabe añadir que deberá atenderse al funcionamiento del Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación, que dará la medida de su eficacia como instrumento imprescindible para el buen funcionamiento del Sistema en su conjunto.

V. A modo de conclusión

Tras esta descripción de los principales instrumentos del Sistema de gobernanza de la ciencia, la tecnología y la innovación en España, ¿qué valoraciones adicionales cabe hacer?

Desde hacía años se insistía en la necesidad de que la nueva Ley se constituyera como punto de inflexión en el diseño de la gobernanza en política científica y representara un avance respecto de las estructuras aprobadas en el año 1986. La creación de un Ministerio de ciencia e innovación, el aumento de universidades públicas y privadas y de centros de investigación, la mayor actividad empresarial en I+D, la creciente implicación de las comunidades autónomas en este ámbito o un nuevo marco jurídico reservado a las agencias estatales justificaban sobradamente la necesidad de renovar el sistema de gobernanza.

En este sentido, cabe destacar un diseño más completo de la gobernanza del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Ley de 2011. La limitada regulación constitucional y la escasa eficiencia de los instrumentos generales de coordinación en nuestro Estado autonómico abocan hacia una regulación más sistemática y minuciosa de la colaboración y la coordinación en los distintos sectores, especialmente en ámbitos complejos como el de la política científica, con un reparto competencial propicio a los solapamientos. Por ello, debe saludarse favorablemente el mayor detalle en la regulación de la gobernanza que redefine un sistema previo que ya se había superado. Se rediseñan instrumentos ya existentes y se añaden otros nuevos con la intención de auspiciar una mejor definición de la política científica en España, así como una mejor coordinación entre todos los agentes implicados.

Pese al mayor detalle de la Ley, se ha criticado todavía la falta de concreción de los instrumentos que se prevén, por dejar demasiado abierta su configuración y, por ende, su alcance y eficacia¹¹. No obstante, debe tenerse en cuenta que se trata de una Ley que, al mismo tiempo que diseña el sistema de gobernanza, debe dejar a sus distintos actores el margen de maniobra suficiente para plasmar sus intereses y prioridades. La cuestión clave es detectar si los aspectos esenciales de cada instrumento previsto en el Título I han sido recogidos en la Ley, para no dejar en manos de normas reglamentarias o prácticas no deseables aspectos cruciales para la buena marcha del sistema. El término medio entre una regulación demasiado escasa y el exceso de regulación es siempre difícil de determinar, pero no puede desconocerse que nos hallamos ante una materia compleja, cambiante y multi-nivel, que requiere de unos márgenes más amplios que en otros ámbitos. Ya cierta doctrina ha advertido de los efectos negativos de tendencias excesivamente reglamentistas que puedan verse desbordadas por la dinámica del propio desarrollo científico y tecnológico, crecientemente internacionalizado y con fuertes tendencias centrífugas, tanto en las temáticas como en los modos de producción y transferencia del conocimiento¹².

Es cierto que la nueva Ley ha dado solamente un paso hacia delante en la descripción del Sistema, sin desmarcarse del existente hasta el momento. Pero también se debe considerar que este sistema se encuentra acotado por las prescripciones constitucionales relativas a las competencias de Estado y comunidades en la definición de su política científica y a los límites de la coordinación general. Por otra parte, no puede atribuirse siempre a la Ley la falta de éxito de un sistema, pues no puede menospreciarse la parte que le corresponde a la voluntad política y al sentido de la responsabilidad de todos los agentes implicados en una materia, no sólo políticos sino también socio-económicos. Precisamente como forma de asunción del papel que corresponde a cada actor, puede considerarse la propuesta realizada por parte de la doctrina de alcanzar un Pacto Social por el Conocimiento en España. La idea gira en torno a que los agentes políticos, sociales y económicos contribuyan al diseño de las

¹¹ Esta crítica se ha llevado a cabo por EDUQUE, A., "La nueva ley de la ciencia y de la tecnología". *Revista digital de la Facultad de Ciencias de Zaragoza*, núm. 4, 2009, pp. 105-106. Pese a tratarse de un estudio realizado sobre el anteproyecto de ley de 2009, las críticas son reproducibles en la vigente Ley.

¹² Sobre el peligro del exceso de reglamentación puede verse FERNÁNDEZ, M., y otros, "La gobernanza de la política científica y tecnológica en España", *op.cit.*, p. 10.

Estrategias, respalden el esfuerzo que requiere el desarrollo científico y tecnológico y garanticen que los beneficios resultantes tengan una clara proyección en el conjunto de la sociedad¹³.

En este Pacto Social cabría reservar cierto protagonismo al Parlamento, con una escasa presencia en la vigente Ley. De hecho, cierta doctrina ha echado en falta en el Sistema un instrumento específico que permitiera la implicación de las Cortes Generales en las políticas de investigación y desarrollo, de forma que fuera posible su directa intervención en la dirección de la política científica del país. Concretamente, se ha propuesto la creación de un Comité científico y tecnológico asesor del Parlamento, con un gabinete estable, agendas concretas de trabajo e influencia de sus recomendaciones¹⁴. No cabe duda de que la intervención parlamentaria siempre favorece el debate y, en última instancia, la calidad de las decisiones políticas. En esta línea, no sería inapropiado ampliar la intervención de la Cámara en la toma de decisiones fundamentales para la política científica, muy especialmente en el diseño de las Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación. No obstante, tampoco puede sobrevalorarse la capacidad de incidencia y la operatividad de órganos parlamentarios como el propuesto, especialmente si atendemos a las lógicas de los partidos políticos¹⁵. Por otro lado, existe ya una tendencia a la inflación de órganos en el Sistema, de manera que podría pensarse en aprovechar la existencia de órganos ya existentes, como el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, para prestar la orientación necesaria a las Cámaras.

¹³ Véase una defensa de este Pacto en FERNÁNDEZ, M., y otros, “La gobernanza de la política científica y tecnológica en España”, op. cit., pp. 9-10.

¹⁴ Esta propuesta se recogía en SEBASTIÁN, J., RAMOS, I., y FERNÁNDEZ, M., (Eds.), *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?*, p. 11.

¹⁵ Como muestra podemos tomar la referencia de la comisión mixta Congreso-Senado de Ciencia y Tecnología, que tuvo un papel relativamente activo durante las primeras legislaturas que se desactivó posteriormente con el cambio de mayorías parlamentarias.