



## Informe COSCE-DECIDES 2019

# Informe sobre el Real Decreto-Ley 3/2019, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad

### Comisión DECIDES:

**Aurelia Modrego (coordinación)**

Profesora de Economía, Instituto de Economía. Universidad Carlos III de Madrid

**Igor Campillo**

Doctor en Físicas, director de Euskampus en Universidad del País Vasco

**Juan Mulet**

Doctor Ingeniero en Telecomunicación

**Clara Eugenia Núñez**

Profesora de Historia e Instituciones Económicas. UNED

**Eduardo Oliver**

Científico postdoctoral. CNIC

**Cristina Pujades**

Profesora e investigadora del Departamento de Ciencias Experimentales y de la Salud. Universidad Pompeu Fabra

## 1 CONSIDERACIONES GENERALES

La creación en junio del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades generó unas expectativas de cambio de rumbo que hacían suponer que se iba a terminar con la desidia con que se venía tratando al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) en los últimos años, reflejada en la fiscalización injustificada e inadecuada a la que se le había sometido. A falta de actuaciones más decididas, y ante las advertencias de la comunidad científica de un posible colapso de la ciencia en España, la publicación del Real Decreto-Ley (RD-L) del 3 de febrero se recibió con expectación, con la esperanza de que, por fin, la ciencia, la tecnología y la innovación, instrumentos fundamentales para el progreso y la vertebración del país, formarían parte sustancial de la agenda de la política española.

Fue mayoritario el agradecimiento por la normativa ministerial que, en teoría, contenía medidas destinadas a resolver problemas acuciantes de gestión que bloqueaban la actividad del sistema a todos los niveles; un sistema muy castigado por la reducción de la financiación y por una gestión administrativa injustificadamente burocratizada hasta límites extremos.

Pero la distancia que media entre lo que se esperaba del Real Decreto a lo que se expresa en él supone una gran decepción. Esas expectativas creadas por el RD-L empiezan a debilitarse con la lectura de su largo preámbulo (12 páginas frente a las 16 de toda la Ley de la Ciencia de 1986). La insistente repetición en resaltar la importancia de la investigación científica y técnica, y del desarrollo y la innovación (I+D+i), como factores indispensables para el crecimiento económico de un país y su progreso y bienestar social, no es la mejor forma de destacar la importancia que se les da y el apoyo que se prevé asignarles.

A lo largo de todo este largo preámbulo la política de I+D+i solamente aparece mencionada cuando se hace referencia a la agenda de la Unión Europea (UE). Es cierto que se habla del descenso en la inversión pública en el SECTI en relación con la UE, y de la pérdida de eficiencia y eficacia en su funcionamiento, debida en gran parte a los progresivos incrementos normativos en el sistema de control de la gestión, que no se corresponden con las peculiaridades de la actividad investigadora. Lo que no se señala claramente es que esta situación se debe a que la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos de progreso y de vertebración del país, no han formado parte sustancial de la agenda política española.

Aunque el RD-L sea una normativa de medidas urgentes orientadas a que los organismos del SECTI realicen su trabajo “más eficazmente”, se echa en falta un marco político de actuación. Es innegable la urgencia de poner en marcha acciones

y medidas para evitar que el sistema entre en colapso; pero estas deberían haberse especificado y delimitado como parte de una estrategia general en el marco de una política de I+D+i. Esto hubiera permitido hacer un diagnóstico más certero de la situación del sistema, identificar los problemas existentes, precisar con más rigor las medidas para solucionarlos y establecer prioridades. La gran complejidad del SECTI, y la extrema situación en la que se encuentra, exigen presentar una visión más global y precisa que la contemplada en el RD-L.

En los informes de la COSCE hay una llamada de atención a la necesidad de que el debate sobre la Ciencia no se reduzca a la mera resolución de problemas administrativos y de gestión que han sido originados por los restrictivos e inadecuados procedimientos impuestos por la Administración del Estado. Lamentablemente, el RD-L no va en esa dirección. La Política de I+D+i no puede ser una política reactiva y reducida a una política de parches. El SECTI necesita una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación y unos instrumentos y organismos de gestión similares a los existentes en otros países miembros de la UE.

## 2 CONSIDERACIONES SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

Según consta en el Real Decreto, “las medidas se ajustan plenamente al objetivo de garantizar la eficacia en la gestión del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, fomentando el adecuado funcionamiento de los organismos y entidades que forman parte del mismo, atrayendo el mejor talento en materia de personal a estos organismos y entidades, evitando así la fuga de cerebros, e impulsando el incremento de la inversión tanto pública como privada en dicho sistema, a fin de volver a situar la política científica, tecnológica y de innovación en el centro del debate público y de la acción de gobierno”.

De ese modo, las medidas contempladas en el RD-L pretenden reducir las cargas administrativas que dificultan el desarrollo de los proyectos científicos, facilitar la contratación ágil y estable de investigadores, aumentar los medios para evitar retrasos en las convocatorias y otras medidas para mejorar la igualdad de oportunidades entre investigadores.

Pero hay serias dudas de que dichas medidas sean las adecuadas y proporcionadas, tanto en su conjunto como de forma aislada, para hacer frente a las necesidades del SECTI, ni de que permitan cumplir los objetivos que se proponen:

Impulsar la inversión pública y privada en el sistema

Fomentar el adecuado funcionamiento de los organismos y entidades que forman parte del SECTI

Aligerar la carga de gestión para permitir a los investigadores dedicarse a investigar

Atraer el mejor talento y evitar la fuga de cerebros.

Si acaso, el RD-L intenta eliminar algunos cuellos de botella que paralizan la investigación, la realidad es que lo hace de forma parcial y temporal, que, además puede ser reversible, lo que se contradice con la declaración de principios de apoyo a la ciencia del preámbulo.

Análisis de algunas de las medidas que propone el RD-L:

### **Contratación ágil y estable para investigación en universidades y centros de investigación**

Esta medida no soluciona los grandes problemas de personal existentes en las universidades y centros de investigación: envejecimiento de plantillas, reposición de personal, incorporación de talento y reversión de la llamada “fuga de cerebros”.

Por otra parte, esa buscada estabilidad se contradice con una contratación indefinida vinculada a la duración de planes o programas.

Tampoco se proponen medidas específicas para la captación y retención de talento en un momento en el que las universidades y los centros de investigación van a hacer frente a la mayor renovación de sus plantillas de los últimos treinta años.

### **Agilizar la compra de materiales e instrumentos para proyectos científicos**

Hay serias dudas de que el precepto relativo a la contratación pública dé cobertura y suficiente seguridad jurídica a la comunidad científica para aplicar el umbral previsto a los contratos menores a proyectos de investigación y unidades de centros o universidades.

### **Agencia Estatal de Investigación**

El RD-L estipula que “la Agencia Estatal de Investigación, para ejecutar la comprobación de subvenciones y ayudas concedidas en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, o en el de los instrumentos que les sustituyan, en su caso, en caso de insuficiencia de medios propios disponibles, podrá recabar la colaboración, retribuida o no, de empresas privadas de auditoría o auditores de cuentas o realizar encargos a medios propios, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que aquella determine, habida cuenta de la escasez de plantilla en el seno de dicha Agencia para asumir, dentro de los plazos legalmente establecidos y con sus medios propios, la carga de trabajo existente y futura,...”.

El reconocimiento implícito de las insuficiencias de la AEI al permitirle contratar o recabar ayuda externa para hacer auditorías de las ayudas a la investigación plantea dos cuestiones. La primera de ellas es que esta medida no soluciona los problemas estructurales de la AEI, que son los que realmente colapsan su funcionamiento. La segunda es que la experiencia previa de recurrir a organismos externos para estas tareas ha repercutido en una mayor carga de gestión para los investigadores.

El asunto que se ha de resolver en una AEI capaz de fomentar la ciencia no es la falta de recursos para “auditar” las subvenciones en investigación en términos de control y mera justificación de un gasto, sino de establecer, previamente, si dicha auditoría debe ser competencia de la AEI. Una posibilidad no descartable sería que el control de las cuentas correspondiera a los organismos ejecutores (universidades, CSIC, institutos de investigación, etc.) sujetos al control de la Cámara de Cuentas correspondiente unos y a la contratación y presentación de auditorías externas otros.

La AEI debería estar en condiciones de “auditar” los resultados científicos, no los procedimientos de gasto, tarea que en ningún caso puede delegar a “empresas privadas de auditoría o auditores de cuentas”. El éxito o fracaso de la AEI en el fomento de la ciencia vendrá dado por su acierto a la hora de asignar los fondos destinados a la investigación, lo que requiere que sea capaz de establecer procedimientos sencillos y eficaces de selección y de control de resultados.

Hasta el momento, la AEI carece de autonomía e independencia para plantearse estas cuestiones. En los Presupuestos Generales del Estado, es considerada como una unidad de gasto de la Administración y, como tal, está sometida a las mismas limitaciones de gestión que cualquier órgano administrativo. Por otra parte, la AEI se enfrenta en fechas próximas a la necesidad de adaptar su naturaleza jurídica como agencia pública, oportunidad que debería aprovecharse para rediseñarla y refundarla en línea con los principios de sencillez y eficacia que definen Agencias similares en otros países de nuestro entorno.

### 3 CONCLUSIONES

Las medidas que impulsa el RD-L son de carácter netamente coyuntural y aunque necesarias, aún siendo correctamente ejecutadas, no abordan las medidas imprescindibles y urgentes de carácter estructural que deberían emprenderse si realmente se persiguen los objetivos de competitividad y eficacia que se invocan en el preámbulo.

En esta dirección, y respecto de los instrumentos de política científica, la COSCE ha solicitado repetidamente que se haga con carácter de urgencia un replanteamiento del diseño y las competencias de la Agencia Estatal de Investigación en los términos que contempla su estatuto: *Autonomía e Independencia*. Autonomía, entendida como la capacidad de la Agencia de gestionar, en los términos previstos en su estatuto, los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos de fomento de la ciencia. Independencia técnica, basada en la capacitación, especialización, profesionalidad y responsabilidad individual del



personal al servicio de la Agencia que deberá observar los valores de competencia, ética profesional y responsabilidad pública que son de aplicación.

El conjunto de medidas de política científica que COSCE ha propuesto se desarrollan en el reciente documento elaborado por la Comisión DECIDES de Análisis de Políticas Científicas (<https://decides.cosce.org/informe-cosce-decides-2018/>)

Aparcar las reformas estructurales conlleva que, en cualquier momento, puedan producirse nuevas disfunciones del sistema, que volverán a requerir de nuevas medidas coyunturales en un bucle sin fin. A modo de ejemplo, y a falta de la resolución de la convocatoria de los proyectos de investigación, hay indicios de que el Sistema podría enfrentarse a un nuevo problema de financiación de difícil solución.

En resumen, la aplicación de este RD-L podrá resolver algunos de los problemas acuciantes del Sistema, y su omisión podría generar un colapso de consecuencias impredecibles, pero su eficacia se verá claramente disminuida al carecer del marco político indispensable. En este sentido, cabe insistir en que el planteamiento y desarrollo de las políticas científicas, por su importancia actual en el contexto de cualquier política pública (economía, educación, salud, infraestructuras, mercado de trabajo y un largo etcétera), debería ser competencia de todo el Gobierno y no solo de un necesario Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.