



## Informes COSCE 2022

# Informe COSCE sobre el Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

26.01.2022

**Han elaborado el documento los miembros de la Comisión COSCE para el análisis de la modificación de la Ley de la Ciencia:**

Adolfo de Azcarraga  
David Barrado Navascués  
Manuel Hermenegildo  
Antonio Martínez  
Manuel Palomar  
M<sup>a</sup> Ángeles Serrano  
Jose Manuel Torralba (coordinación)



## REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Ante el anuncio durante la legislatura anterior de que se iba a elaborar una nueva Ley de la Ciencia, COSCE elaboró un documento con una serie de ideas que se consideraban fundamentales para ser abordadas en el nuevo marco legislativo. Ese informe se tituló *Informe COSCE sobre una nueva propuesta de reforma de la Ley de la Ciencia y la Innovación* que se envió a la Secretaría General de Investigación en el mes de abril del año 2021 y que se publicó después en la *web* de COSCE. La Confederación elaboró un segundo documento de urgencia (“Informe COSCE sobre la reforma de la Ley de la Ciencia en Recursos Humanos”, <https://cosce.org/informe-cosce-sobre-la-reforma-de-la-ley-de-la-ciencia-en-recursos-humanos/>, publicado el 26 de abril de 2021) cuando conoció el primer texto de este anteproyecto de Ley, que el Ministerio presentó en abril de 2021.

Desde el análisis de aquel documento de COSCE, que se elaboró como punto de partida para la discusión de la futura Ley (o reforma de la Ley) de la Ciencia, y del segundo documento arriba mencionado, se hace ahora el análisis del nuevo “Anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” que ha sido publicado en el portal de transparencia del MICIN el 17 de enero de 2022. Se emite este informe dentro del breve plazo (ocho días) dado para presentar observaciones.

### Consideraciones generales

Una primera lectura del Anteproyecto revela que se trata de una modificación parcial de la Ley de la Ciencia 14/2011, que afecta a tres aspectos concretos:

- a) La modificación de algunos de los sistemas de gobierno del Sistema de Ciencia y Tecnología, y mecanismos de coordinación de dicho sistema.
- b) Modificaciones relativas a la carrera y desarrollo profesional del personal investigador, regulándose las figuras en la carrera profesional y nuevos tipos de contrato.
- c) Modificaciones de algunos aspectos vinculados con la normativa reguladora de la transferencia de conocimiento y de resultados de la actividad investigadora.

Apreciamos, en primer lugar, que se han seguido algunas recomendaciones de los dos informes de la COSCE sobre el anterior Anteproyecto, acerca del mantenimiento del programa Ramón y Cajal, sobre la figura ‘*tenure track*’ (aunque aun insuficientemente perfilada), el mantenimiento de la escala de Científicos Titulares en los OPI, el reconocimiento de la existencia de una excesiva burocracia (aunque sin detallar aún medidas efectivas contra ella) y la unión, en un único Plan, de la Investigación Científico y Técnica y la Innovación.

## Modificaciones en los sistemas de gobierno y coordinación

La realidad es que apenas se introducen cambios en los artículos 2 donde se definen los “objetivos generales” de la Ley, artículo 3 (definición del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación) y artículo 4 (“principios”), excepto para introducir dos extensiones al artículo 4 sobre transversalidad de género y medidas para la igualdad efectiva. Llama la atención la desproporción en cuanto al detalle y extensión de estas medidas ya que existe una legislación general que las ampara. En estos nuevos artículos se incurre en un aspecto que caracteriza a toda la modificación de la Ley, y es que se confunde el ámbito estatal con los ámbitos autonómicos y en muchos casos lo que se regula para el ámbito estatal implica obligaciones para las CCAA (por ejemplo “incorporación de personal experto en igualdad de género o de asesoramiento externo a los equipos de investigación, así como orientaciones en materia de igualdad del equipo investigador”).

Apenas se modifican los artículos 6 (Estrategia española de Ciencia y Tecnología) y 7 (sobre el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación), excepto por la inclusión entre las funciones del Consejo de Política Científica la elaboración del Mapa de Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS) y la elaboración de informes sobre la aplicación de los principios de igualdad entre los agentes del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y de la integración de la perspectiva de género en todos los aspectos de la investigación científica y técnica. Tampoco se modifica sustancialmente el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículo 8). El Consejo asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación que se propone *no es independiente*, por lo que no puede cumplir correctamente las funciones que plantea.

Se introducen (artículo 10) la creación del Comité Español de Ética de la Investigación y (artículo 11) el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Posiblemente las primeras novedades significativas (además de toda la regulación vinculada a igualdad). En cuanto al Sistema de Información sobre Ciencia (artículo 11 de la Ley de 2011), es un tema considerado de alta importancia por COSCE. La nueva propuesta en la modificación no mejora sustancialmente el anterior, y no se han tenido en cuenta las propuestas de COSCE, todas ellas remitidas al Ministerio durante años. Unas muestras de la "doctrina" elaborada por COSCE a ese respecto se puede encontrar en el Punto 3.7 del informe DECIDES sobre la "Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación", presentado al Ministerio en 2020

[\(https://decides.cosce.org/informe-sobre-el-documento-estrategia-espanola-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-presentado-por-el-ministerio-de-ciencia-e-innovacion/\)](https://decides.cosce.org/informe-sobre-el-documento-estrategia-espanola-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-presentado-por-el-ministerio-de-ciencia-e-innovacion/)

No se modifica, mejora ni amplía las funciones de la Agencia Estatal de Investigación. No basta crear un organismo, hay que dotarlo de medios y estructura.

En el artículo 40 se modifica el artículo 42, sobre el “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación” sin cambios sustanciales, salvo en un aspecto propuesto en el Informe de COSCE (de abril de 2021) y que es la unión, en un único Plan, de la Investigación Científico y Técnica y la Innovación.

## Modificaciones relativas a personal del SECTI

Se añade un nuevo apartado 5 al artículo 3, que parece querer definir los grupos de personal de investigación del SECTI. Sin embargo, sería conveniente mejorar la redacción si es esa la finalidad. Destacamos positivamente que se incluya por primera vez al personal de gestión, administración y servicios, además del personal de investigación y el personal técnico.

Se modifican ligeramente los artículos relativos a los derechos y deberes del personal investigador (especialmente acerca de la “discriminación” y el fomento de la transferencia).

Se modifica el antiguo artículo 17 y 18 sobre “movilidad del personal investigador” y “participación en sociedades mercantiles y entidades basadas en el conocimiento”. Las modificaciones introducidas clarifican y mejoran las condiciones que se establecen para facilitar la movilidad, incluyendo la posibilidad de solicitar excedencia para ir a cualquier tipo de entidad privada e incluso para realizar actividades por cuenta propia. No obstante, habría que modificarlas consecuencias del silencio administrativo, que debería ser a favor (y no en contra como se propone) del peticionario.

En el apartado 17 se modifica el artículo 20 donde se modifican las modalidades de contrato de trabajo específicas del personal investigador, estableciéndose las siguientes:

- a) Contrato predoctoral.
- b) Contrato posdoctoral de acceso.
- c) Contrato de investigador distinguido.
- d) Contrato de actividades científico-técnicas.

En el artículo 18 se modifica el artículo 21 sobre los contratos predoctorales. Como aspecto importante se introduce una indemnización tras la finalización del contrato, equivalente a doce días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. Con esto se intenta compatibilizar la Ley con la nueva reforma laboral. Esta indemnización va a recaer en gasto para las entidades que contratan, ya que, para los agentes financiadores, financiar este tipo de indemnizaciones en actuaciones de pago anticipado es extremadamente complicado. Esto, junto al resto de indemnizaciones que se plantean en artículos posteriores, debiera implicar un aumento en la financiación basal del sistema público para que se pudieran acometer en condiciones adecuadas, así como una aclaración de los mecanismos administrativos y financiación (permitir reserva de fondos, costes indirectos, partidas específicas en la subvención, etc.). Además, debiera explicarse el motivo por el cual la indemnización es menor que en el resto de contratos, dado que ya no se van a usar contratos de duración determinada, con solo 12 días por año trabajado de indemnización.

Se modifica sustancialmente el artículo 22, al modificarse el ahora llamado “contrato posdoctoral de acceso”, regulándose distintos aspectos, como su duración y las indemnizaciones por finalización de contrato. Se regula el certificado de nivel R3 (equiparable al antiguo I3), de acuerdo con el marco de la UE, que da acceso a los cupos del

25% en la Oferta de Empleo Pública (OEP) de los Organismos Públicos de Investigación estatales (OPIS) y el 15% en el sistema universitario (aspecto que ya ha sido introducido en la Ley de la Ciencia mediante Real Decreto-Ley sin aviso ni negociación previa con los agentes sociales). Se comenta nuestra opinión sobre la nueva regulación de este tipo de contrato más abajo, en contraste con el informe previo de COSCE. Entendemos que se debiera equiparar este cupo del 15% del sistema universitario al 25% de las OPIS.

En el artículo 21 se modifica el artículo 23 sobre el Contrato de Investigador Distinguido. Llama poderosamente la atención que este contrato se deje exclusivamente para labores de dirección y de gestión, y que se excluyan, por omisión, tareas de investigación. También se comenta nuestra opinión sobre la nueva regulación de este tipo de contrato más abajo, en contraste con el informe previo de COSCE.

El apartado 22 regula un nuevo artículo 23 bis, sobre el contrato de para actividades científico-técnicas. Aspectos relevantes vinculados a esta regulación:

- Se vinculan a “líneas de investigación” en vez de a “proyectos de investigación”.
- Son indefinidos y no temporales.
- Se especifica que no constituyen parte de la OEP y que en algunos casos no requieren de “autorización previa”. Esto obvia que la OEP es un concepto vinculado a las administraciones públicas, pero no al resto del sector público, donde pese a no existir OEP, si se aplica la limitación de masa salarial y tasa de reposición. Es por tanto necesario que se aclare que en aquellos organismos públicos donde no existe OEP, estos contratos indefinidos “no consumen tasa de reposición ni están sometidos a la limitación de la masa salarial”. De lo contrario la interpretación confusa de la Ley puede impedir que se puedan realizar este tipo de contratos al no disponer el centro de tasa de reposición.
- No se especifica que pueda contratarse con este tipo de contrato personal de gestión, siendo el olvido de este perfil de personal una constante en la Ley.

También se hacen más comentarios sobre esta regulación más adelante.

En el apartado 23 se da nueva redacción al artículo 25, sobre la “Carrera profesional del personal investigador”. Como aspecto relevante, se incluye el concepto de carrera “horizontal” que hace referencia a la posibilidad de obtener complementos de productividad. Se centra, sobre todo, en personal vinculado a entidades estatales, y quizás debiera aclararse que es un derecho de cualquier persona dentro del SECTI, incluyendo el sector sanitario.

La disposición transitoria primera sobre la vigencia de los contratos laborales suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, es claramente perjudicial, ya que retrasa la aplicación de la indemnización por fin de contrato que ha sido demandada durante mucho tiempo por el personal afectado, por lo que es mejor que entre en vigor cuanto antes, estableciendo los mecanismos adecuados para su correcta financiación.

## Modificaciones de algunos aspectos vinculados con la normativa reguladora de la transferencia de conocimiento y de resultados de la actividad investigadora

Los apartados 29 (que modifica el apartado 1 del artículo 33) y 30 (que modifica el artículo 35), no presentan cambios sustanciales.

En el apartado 31 se introduce un nuevo artículo 35 bis, sobre “valorización y transferencia del conocimiento”. En este nuevo artículo nos parece relevante que “los agentes públicos de ejecución promoverán estructuras eficientes dedicadas a facilitar y fomentar la actividad de transferencia, pudiendo desempeñarse a través de entidades dependientes o vinculadas, incluidas sociedades mercantiles y otras entidades empresariales públicas, si motivos de ventaja económica, de gestión o de impacto social y difusión así lo aconsejan”, ya que permitiría externalizar, si se considera oportuno, la actividad de las OTRIS.

Se modifican algunas disposiciones adicionales, de las cuales, nos parecen relevantes las siguientes modificaciones:

En el apartado 46, se modifica la disposición adicional undécima, sobre “Subvenciones y ayudas”. Esta disposición adicional es, posiblemente, una de las mejores aportaciones de la modificación de la Ley, ya que introduce una minoración del rigor burocrático en la fiscalización, permitiendo un mayor nivel de seguimiento por indicadores de ejecución, el concepto de muestreo en la comprobación económica-justificativa, la oficialización de un 21% de costes indirectos sin justificación, entre otras cosas.

En el apartado 53, se añade una nueva disposición adicional trigésima segunda titulada “Reducción de cargas administrativas en el ámbito científico, tecnológico e investigador”. Esta disposición contiene tan sólo una medida sobre reducción de documentación a presentar en procesos de selección, la cual es bienvenida, pero es claramente insuficiente. Debería incluir una multiplicidad de otras medidas específicas, modificaciones normativas, y, en particular, introducción de excepciones para la gestión de la ciencia, como se explicita en el anterior informe COSCE y más adelante en este texto.

## Valoración del Anteproyecto de Ley bajo la perspectiva de la propuesta de COSCE, recogida en los informes de COSCE del pasado mes de abril

### Sobre algunas consideraciones previas

En el Informe que elaboró COSCE (06.04.2021), se planteaba como aspecto muy relevante que debiera contemplar la modificación de la Ley de la Ciencia, “establecer unos objetivos claros, en cuya definición deben participar conjuntamente científicos y agentes sociales”. Además, “el proceso que se inició por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación, estableció unos objetivos de reforma de forma unilateral, que son claramente muy limitados para abordar los principales problemas que tiene el SECTI”. Pese a que ha habido más voluntad

de diálogo por parte de la administración para la elaboración del último texto sometido a consulta pública, el procedimiento ha sido también unilateral y el periodo de 8 días para presentar alegaciones no invita a la real participación ciudadana y de instituciones.

Las reflexiones que se hacían en el documento de COSCE en este apartado, siguen todavía vigentes, especialmente la que se refiere a que *“la COSCE, en nombre de la comunidad científica española, reclama al Gobierno un compromiso que necesariamente ha de ir más allá de meras declaraciones de intenciones. Es urgente y necesario diseñar una buena política de ciencia e innovación basada en una Ley de Bases que tenga como objetivo único y prioritario fomentar el avance del conocimiento como elemento central en la articulación y coordinación de las políticas públicas. Esta Ley (acompañada de los recursos necesarios), debe proporcionar estabilidad y flexibilidad al SECTI, estableciendo medidas que fomenten su eficacia, en particular las orientadas a la captación y retención de talento, a potenciar los centros de investigación y la investigación en los centros universitarios y hospitalarios, simplificar la rendición de cuentas, y a fortalecer la conexión entre ciencia y sociedad. Recordemos que la I+D constituye una (magnífica) inversión, no un gasto; de ella depende el futuro de España”*.

### La ciencia como un asunto de Estado

En el Informe que elaboró COSCE, se aseveraba que *“la ciencia debe ser tratada como un asunto de Estado, pues de ella depende en gran medida el bienestar social y el desarrollo sostenible de las sociedades modernas. España no puede ser una excepción, y por ello la Confederación de Sociedades Científicas Españolas (COSCE) se adhirió en octubre de 2020 al Pacto por la Ciencia y la Innovación que ha propuesto el Ministerio de Ciencia e Innovación. Sin embargo, como la COSCE indicó al adherirse, esa propuesta es el pacto por el que COSCE tanto se ha esforzado, y necesita mayor precisión en el contenido, compromisos concretos y calendario de ejecución, algo que esperamos que mejore en los necesarios debates y conversaciones que han de hacerse para consensuar los términos del pacto. Ese compromiso de carácter general debe sustanciarse necesaria y debidamente en nuevas políticas y reformas específicas en materia de ciencia. Estos cambios deben incluir no sólo un muy considerable aumento de la financiación en I+D, sino una reforma de sus estructuras para que el panorama científico mejore sustancialmente en nuestro país”*. Desde COSCE se es consciente de que una gran parte de las medidas que se proponen debieran ser fruto de un gran Pacto de Estado por la Ciencia, pero una modificación de una Ley de la Ciencia no debe ser ajena a estas acciones que, por otra parte, gozan de un amplísimo consenso entre los distintos actores del SECTI.

Prácticamente todas las medidas propuestas en el documento de COSCE sobre este tema, son obviadas por la propuesta de modificación de la Ley en su redacción actual:

- 1) La creación de una Oficina de Asesoramiento en Ciencia y Tecnología de la Presidencia del Gobierno con carácter permanente e *independiente* y el establecimiento de una Vicepresidencia del Gobierno de Ciencia, Tecnología, Innovación y Universidades que

gestione y coordine la acción del Gobierno y sus Ministerios en lo competente a la elaboración y ejecución de las políticas científicas dentro de las políticas públicas.

- 2) La refundación de la Agencia Estatal de Investigación (AEI), cuya actuación debería ser clave para asegurar el correcto funcionamiento de todas las instituciones que lo forman (universidades, centros de investigación, empresas innovadoras, etc.). Es preciso dotarla de una estructura estable e independiente, con financiación asegurada, personal, tecnología y medios de seguimiento adecuados, que le permita planificar a corto, medio y largo plazo, así como ejecutar sin retrasos, en tiempo y forma, las convocatorias. Este punto es particularmente importante y la modificación apenas lo contempla.

El presupuesto de la AEI para 2022 procedente de fondos nacionales es un 17,76% mayor que en 2021 y sólo con los posibles fondos europeos el total de los recursos destinados a la AEI se elevan un 78,88%. En la actualidad la Agencia carece de agilidad para gestionar adecuadamente los proyectos de investigación, sus convocatorias periódicas y su seguimiento. Con este incremento coyuntural de recursos (propiciado por el aumento de fondos europeos) será muy difícil que pueda gestionar la avalancha de convocatorias que se están sucediendo. Es imprescindible dotarla de los medios personales y técnicos adecuados y aumentar la financiación para su funcionamiento y gestión de convocatorias, pero también es necesario disminuir la gran burocracia actual, que constituye una barrera frente a la agilidad que requiere la investigación y que coarta la libertad e iniciativa de los investigadores, así como paraliza la actividad de la propia Agencia.

En la modificación, aparte de una tímida referencia al “muestreo” en las justificaciones cuyo mecanismo no se indica, solo ofrece unos párrafos bastante oscuros y una disposición adicional sobre "reducción de cargas administrativas" que en realidad se limita a sugerir que no se pidan papeles que ya se tienen en procesos de selección.

- 3) El establecimiento de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Análisis de la capacidad y de los resultados que ofrece el SECTI a fin de incentivar el correcto funcionamiento de todas las instituciones que lo forman.
- 4) El impulso a la estabilidad y eficacia del SECTI. Se basa en la modificación del marco normativo, especialmente el económico, los recursos humanos (parcialmente “solucionado” en la modificación) y la presencia de España en los ámbitos de representación internacional (no contemplado en la modificación).
- 5) La garantía de aumentar muy considerablemente la financiación pública de la ciencia (e incentivar la privada). La modificación no contempla ninguna medida en este sentido y en el documento de COSCE se apunta en diversas direcciones.

El gasto de España en I+D se sitúa en torno al 1,41% del PIB en 2020. Esta cifra resulta completamente insuficiente, y más si se comparara con la de los países desarrollados a cuyo entorno pertenecemos; son varios los países europeos que, como Alemania,

superan el 3% del PIB. Una parte del gasto en la I+D viene determinada por la Política de Gasto 46 (PG46) de los PGE, sobre la que la COSCE emite regularmente informes que analizan su detalle y evolución.

En este sentido, el importe total (fondos nacionales financieros y no financieros y europeos) asignado en los PGE de 2022 a políticas de Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización (PG46) es de 13.298,38 millones de euros, un 7,72% mayor que en 2021, aunque los fondos nacionales solo suponen un 3,77% más que en 2021.

Con respecto a la financiación con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Unión Europea, los PGE46 tienen asignados para 2022 la cantidad de 5.418,86 millones de euros.

Hay que señalar que los fondos no financieros de recursos nacionales destinados a I+D+I y Digitalización, que es la cifra más significativa para valorar los recursos públicos destinados a ciencia, Tecnología e Innovación, aumentan en 2022 hasta 3.411,82 millones de euros, que es un 9,49% sobre los fijados para 2021.

Al margen de esas cifras, persiste el perenne problema de la no ejecución de todos los fondos presupuestados, imposible de prever hoy. Los fondos financieros, que suponen el 56,70% del total de los fondos nacionales, se reducen ahora en 9,61 millones de euros, cantidad insignificante respecto al total de los fondos financieros que quedan reiteradamente por ejecutar. En 2019 quedaron sin ejecutar el 74.62% de su parte financiera. Que los fondos destinados a favorecer la innovación empresarial queden tradicionalmente sin ejecutar en un alto porcentaje a lo largo de los años es, por otra parte, un reflejo de esa baja innovación empresarial y de la muy baja creación de nuevas empresas tecnológicas.

En cuanto a la relevancia otorgada a las políticas científicas en el conjunto de las políticas públicas, es significativo que disponen de los recursos de la PG46 únicamente 9 Ministerios de los 22 actuales, 3 de los cuales (Ciencia e Innovación, Asuntos económicos y Transformación Digital e Industria, Comercio y Turismo) concentran el 95,80% del total de los fondos (incluidos los fondos europeos) y el 99,99% de los fondos financieros, lo que limita la función de la ciencia como factor de progreso general.

- 6) La solución al gran problema de incorporar a la ciencia española de los muchos científicos cualificados que ahora no tienen puestos suficientes, así como atraer a científicos expatriados cualificados, y a otros científicos de primer nivel. Debiera contemplarse un plan extraordinario para este objetivo. Las propuestas de modificación en el ámbito de recursos humanos no garantizan el cumplimiento de este objetivo.

A la vista de lo propuesto en la modificación, sigue vigente lo que exponíamos en nuestro Informe anterior. La situación de los científicos jóvenes en España es extraordinariamente difícil a pesar de su alta cualificación, siendo necesario dar oportunidades para todos los bien cualificados. Por otra parte, no cabe olvidar a los científicos españoles expatriados ya establecidos en el extranjero a los que el sistema

hiperburocratizado imperante, y los baremos de la ANECA en particular, dificultan su incorporación al SECTI. En el contexto de la modificación del contrato de acceso postdoctoral (Artículos 19/20 que modifican el 22 antiguo), hay algunos cambios en la evaluación, pero se sigue dejando en la mayoría de los casos la evaluación en manos de la ANECA, que es algo que no ocurre en ningún sistema “*tenure-track*” en países de referencia. La no eliminación, con carácter general, de la tasa de reposición y los límites de masa salarial en el SECTI, dificultará permanentemente la incorporación de científicos. Para la ciencia española debiera considerarse de forma excepcional la supresión de la tasa de reposición como una rémora que lastra su buen funcionamiento. La excepcionalidad de la actividad científica justifica esta medida.

### **Sobre la eliminación de barreras a la investigación y la innovación**

Pese a algunas tímidas iniciativas incluidas en la modificación (como la mencionada disposición adicional undécima y la trigésimo primera), realmente no se avanza de manera tangible en este tema. En la nueva disposición adicional trigésimo primera, donde se hace referencia a la “Reducción de cargas administrativas en el ámbito científico, tecnológico e investigador”, como se indicó anteriormente, podría perfectamente hacerse referencia a la voluntad de revisar, dada la excepcionalidad de la ciencia y la innovación, las siguientes normas:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Las Leyes de Presupuestos Generales que recogen medidas de restricción del gasto público de forma indiscriminada, como por ejemplo la tasa de reposición o el techo de masa salarial.
- Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.
- RDL 2/2015 Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La excepcionalidad de la ciencia en el ámbito del régimen económico del Sector Público, debiera considerar, como se menciona en algunos artículos de la modificación, la aplicación para la ciencia y la innovación del derecho privado en la totalidad de las normas arriba mencionadas.

## Los recursos humanos

Este es uno de los ejes esenciales de la modificación. El texto propuesto avanza en algunos apartados en la línea de las propuestas de COSCE en su documento de 6 de abril de 2021, aunque deja sin cubrir otros y en algún caso introduce algunas nuevas restricciones. A continuación, se cita el texto de la propuesta COSCE (*en cursiva*) relativo a recursos humanos, junto con el análisis de lo que se ha incluido en el anteproyecto de Ley.

Desde el punto de vista general el documento de la COSCE de 6/4/2021 establece que es necesario:

- 1) *Permitir e incentivar a las entidades del Sistema de Ciencia procedimientos para atraer y retener talento, adoptando las prácticas que han demostrado su eficacia con ese fin, tanto en ámbito nacional como en el autonómico e internacional. Esto incluye mecanismos de “tenure-track” que sirvan para integrar eficazmente a las personas incorporadas a las plantillas de los centros de destino. Se deberá promover la igualdad de género en la atracción y retención de talento, estableciendo medidas adecuadas en los sistemas de selección y promoción.*

El texto de la modificación propone algunas modificaciones que pueden ayudar en la dirección de esta recomendación. Sin embargo, todavía quedan numerosos cambios pendientes para poder aspirar a lograr este objetivo.

Se han realizado modificaciones en el contrato de acceso (artículo 22), mejorando algunos aspectos, tales como su duración (elevando la duración máxima un año más), o las provisiones para cuando el contrato no se continúe (indemnización fin de contrato), y permitiendo mantener y quizá mejorar su uso como un posible componente para la implantación de un modelo “*tenure track*”.

Se dice en el texto que estos contratos “se celebrarán en el marco de un itinerario de acceso estable al SECTI”, que no se sabe qué es ni en qué consiste. Se debería desarrollar este punto en el texto legal.

El texto incluye dos tipos de evaluación asociados a este contrato, en los apartados 2 y 3, pero no aclara el objetivo concreto de la evaluación del apartado 2, salvo una declaración genérica sobre “la posible promoción y reconocimiento a lo largo del itinerario postdoctoral” y como paso previo al reconocimiento del apartado 3 (la obtención del certificado R3). Además, no hay ningún compromiso por parte de la entidad que contrata de facilitar la incorporación estable tras la finalización del contrato, aunque hubiera evaluación positiva. Esto podría dar pie a la mala utilización por parte de las entidades de este tipo de contratación como un contrato temporal para doctores, sin intención real de estabilización de la persona contratada. Por tanto, se propone:

- Que el resultado positivo de la evaluación del apartado 2 obligue a la entidad a convocar un puesto estable de personal investigador en esa línea de investigación.
- Que se favorezca dicha creación de un puesto estable eximiéndolo de la tasa de reposición, limitación de la masa salarial, o cualquier otra limitación que impida la estabilización.

A estos efectos, se puede incluir una disposición transitoria o final que mandate al Ministerio de Ciencia a elaborar un informe periódico sobre la utilización de este contrato, incidiendo en los casos en que tras su utilización no se accede a un puesto estable, con el fin, entre otros, de detectar si pudiera haber mala utilización de este contrato para sustituir otros contratos a doctores que no estén en condiciones de “consolidar su experiencia profesional”.

Compartimos que es muy conveniente hacer posible la participación docente de este personal. Entendemos la intención de salvaguardar la principal dedicación a la investigación estableciendo la limitación de 100 horas lectivas por año, pero quizá no sea conveniente establecer ese máximo de forma generalizada.

La evaluación que se tiene que abrir a quien no tenga este tipo de contrato es la del apartado 3 (certificación R3), no la del apartado 2, que quedaría más bien como una evaluación interna entre la entidad y la persona con este tipo de contrato. Por eso, sería una solución mejor, citando el segundo punto referente a recursos humanos del informe de la COSCE de 6 de abril de 2021:

- 2) *“Permitir que los puestos sean abiertos no imponiendo trabas administrativas. Esto implica eliminar las acreditaciones, convalidaciones de estudios, limitaciones por lugar de residencia (por ejemplo, a residentes de fuera de la UE), requisitos lingüísticos iniciales, etc.”*

En la modificación hay algunas menciones sobre ciudadanos extranjeros que residan en España, o sobre la posibilidad de permitir en algunos casos presentar documentación en inglés, pero son propuestas incompletas. Por ejemplo, no se entiende por qué limitar la participación de extranjeros no comunitarios a aquellos que residan. Se abre el acceso al sistema a alguien que reside en el resto de la UE (lo que es claramente positivo) pero se restringe a alguien de otros países (incluido por ejemplo el Reino Unido).

Por tanto, se aprecia positivamente que el régimen laboral favorece permite la realización de los contratos específicos recogidos en el artículo 20 y siguientes. Planteamos si sería conveniente especificar que se permita la participación en cualquier proceso selectivo para la obtención de dichos contratos definidos en el punto 17 con independencia de su lugar de origen o residencia, y facilitar la consecución del permiso de residencia en caso de ser seleccionado.

Con respecto a las evaluaciones, nos parece adecuado que las evaluaciones puedan ser realizadas por otras entidades, cuando dicha evaluación sea equiparable a la de nivel

R3. Es necesario añadir en el texto una disposición para reconocer las evaluaciones que ha hecho el ISCIII al terminar los programas de incorporación de investigadores al SNS y Miguel Servet (incluyendo también el acceso al Miguel Servet de tipo II) como equivalentes a la actual acreditación I3.

- 3) *“Permitir a las instituciones, dentro de su presupuesto (que necesitará ser ampliado convenientemente), negociar y ofrecer salarios competitivos, poder subir salarios y ofrecer incentivos, así como ofrecer puestos fijos, incluidos los ligados a los mecanismos de tenure, sin trabas que limiten las masas salariales o la oferta pública de empleo, que hacen imposible ofrecer condiciones competitivas para la atracción y retención de talento. Esto incluye recuperar para los OPI el equivalente al art. 83 de la LOU”.*

Este tema no se aborda apenas en la modificación, y en algún caso se introducen algunas nuevas restricciones. En particular, en los apartados 19/20 que modifican el artículo 22 y hacen cambios en el contrato postdoctoral de acceso se sigue mencionando que "la retribución de este contrato no podrá ser inferior a la que corresponda al personal investigador que realice actividades análogas," pero ahora se añade "y será fijada, en su caso, dentro de los límites establecidos por las leyes de presupuestos, por el órgano competente en materia de retribuciones." Esto es, de hecho, un paso atrás con respecto a la situación anterior: la ley antes establecía tan sólo un mínimo, dejando a las entidades establecer salarios por encima de este límite para poder ofrecer condiciones competitivas si es necesario, y ahora la ley restringe este aspecto. Sería deseable, además, desarrollar con más detalle cuál es el personal que realiza actividades análogas.

Con respecto a las masas salariales y la oferta pública de empleo tampoco se ha mejorado en este aspecto, ni se quitan las restricciones que ya hay, excepto para los contratos indefinidos para actividades científico-técnicas. y en este caso, tampoco se explicita que se exima de la tasa de reposición ni de la limitación de la masa salarial, lo que debe concretarse.

- 4) *“A cambio, se debe permitir evaluar, tanto a nivel del personal como institucional, el rendimiento de acuerdo a los recursos puestos a disposición. El déficit de rendimiento debe tener consecuencias: no estabilización, no promoción, no subida salarial, afectar al presupuesto de la institución, etc. Ello requiere mecanismos de gobernanza e incentivos apropiados.”*

El texto no aborda directamente el tema de incentivos y tampoco propone (quizá porque esté fuera del ámbito de la norma) cambios relacionados con la gobernanza de las instituciones. Sí se proponen los cambios mencionados anteriormente en las evaluaciones del contrato de acceso.

COSCE, en sus informes previos, además de las recomendaciones generales anteriores, proponía las siguientes medidas (una vez más en cursiva) a abordar en una reforma legislativa, que también se comentan a continuación con respecto a la propuesta de modificación:

1. *“Necesidad absoluta de establecer una trayectoria científica profesional para técnicos, tecnólogos y gestores científicos.”*

En la modificación propuesta se incluye por primera vez una referencia a la carrera profesional para personal técnico (art. 27.2), pero esta referencia se limita al personal funcionario de los OPI, lo que es muy reducido frente a lo que se reclama en el documento COSCE, y es exageradamente genérica. Se debería extender para otros organismos (incluido el Sistema Nacional de Salud), y concretar detalles de esta trayectoria para que se pueda realmente establecer.

2. *“Eliminación de la tasa de reposición en el sector de investigación, que es la gran limitación para atajar la precariedad y la alta edad de incorporación a puestos estables.”*

No se ha eliminado la tasa de reposición o la limitación de masa salarial, excepto para una parte de los nuevos contratos para actividades científico-técnicas. Los cambios en el texto legal no alteran esencialmente los mecanismos de incorporación al sistema. Por tanto, dado que este aspecto no se aborda, es fácilmente previsible que no se logre el objetivo de rebajar la alta edad de incorporación a puestos estables, especialmente los puestos de personal investigador sénior. De hecho, la propuesta no recoge ninguna medida que se prevea que pueda rebajar esa edad de incorporación, por lo que si no se hace de verdad una exención de la tasa de reposición, debería quitarse ese objetivo del preámbulo y de las presentaciones de la propuesta legal.

La introducción de la posibilidad de realizar contratos indefinidos para actividades científico-técnicas es un avance, aunque estos contratos no tienen encaje fácil en un diseño de trayectoria investigadora. Al ser el único contrato que en determinadas circunstancias se exime de la tasa de reposición, es fácil prever que haya un uso exagerado de esta figura para cubrir puestos de personal con todo tipo de titulaciones y para todo tipo de puestos (de personal investigador, técnico y de gestión) que deberían ser puestos estables de las plantillas de las entidades, según el régimen jurídico de la entidad.

Por tanto, reiteramos la imperiosa necesidad de eximir de la tasa de reposición al sector investigador en su conjunto, para conseguir hacer de verdad trayectorias profesionales que permitan la incorporación estable de personal investigador, técnico y de gestión en edades adecuadas.

3. *“Armonizar la trayectoria científica del personal de investigación de las universidades, organismos públicos de investigación (OPI) y hospitales (lo que requiere completar el marco de incorporación en las plantillas de los hospitales). Implicar a las CCAA en esta armonización.”*

Se dan algunos pequeños pasos para esta armonización, clarificando la aplicación de algunos preceptos al personal de investigación del Sistema Nacional de Salud (SNS). También incorporando una reserva para la certificación R3 en los OPI de la AGE, además de las Universidades (pero no en el SNS y demás actores no estatales).

Pero no se avanza apenas en hacer la armonización de las trayectorias científicas una vez se alcanzan los puestos estables. En concreto, se debe garantizar la carrera profesional del personal investigador definida en el punto veintitrés (artículo 25) para los OPI sea homologable con las correspondientes en las universidades y en otros organismos públicos, incluido el SNS, permitiendo un intercambio fluido de personal. Para ello, entre otras medidas, sería necesario que la evaluación de los méritos del personal investigador, definidos en el tercer párrafo del apartado 5 del artículo 25, se realizase para los méritos durante toda la trayectoria investigadora, independientemente del lugar donde la labor investigadora se realizó.

Se dan algunos pequeños pasos para mejorar el marco de incorporación de las plantillas de los hospitales y centros del SNS. Pero son pasos muy pequeños, que dejan un texto muy similar al que ha estado vigente durante 15 años y no se ha desarrollado apenas. Por tanto, puede suponer un nuevo fracaso para integrar por fin al personal de investigación en el SNS. Se pide mejorar el texto de la modificación en:

- Tener en cuenta a todo el personal de investigación y no solo al personal investigador, tanto en régimen estatutario como en otros regímenes jurídicos.
- Asegurar que si la contratación de personal de investigación se hace por fundaciones que gestionan actividades de investigación se haga con condiciones laborales y salariales que no sean inferiores a las de los centros para los que gestionan la actividad de investigación.
- Desarrollar en más detalle características de las categorías estatutarias específicas para personal investigador (con y sin asistencia sanitaria), para armonizarlas con los puestos de investigadores en los OPI y Universidades: sistema de acceso por concurso, requisito de la titulación de Doctor, modo de tener en cuenta el certificado R3, niveles 27 a 29.
- Explicitar el uso de categorías estatutarias no específicas para incorporar personal de investigación, que pueda dedicarse a tareas de investigación durante toda o parte de su jornada.
- Explicitar la carrera profesional para personal de investigación en las categorías estatutarias en tramos de cinco años, con las adaptaciones que fueran necesarias para tener en cuenta la dedicación a tareas de investigación. En el caso de las categorías de personal investigador, explicitar además la evaluación externa de la actividad investigadora durante toda la trayectoria investigadora en las mismas condiciones que el personal funcionario investigador de OPI y Universidades (sexenios). Incorporar un sistema de promoción vertical equivalente al de los OPI.

Se explicita en el anteproyecto, por primera vez, el establecimiento de una evaluación con carrera profesional para el personal investigador laboral fijo en centros del sistema nacional de salud. Pero:

- Es necesario extender este precepto a todo el personal de investigación (personal investigador, personal técnico y personal de gestión, administración y servicios), e independientemente de si su régimen es laboral fijo u otro (sustituir “personal investigador laboral fijo” por “personal de investigación”).

- Es necesario que quede claro que este sistema debe ser establecido por los centros que contraten personal de investigación.
- Es una referencia demasiado genérica, que ni siquiera menciona la percepción de complementos retributivos. Explicitar los componentes de promoción horizontal y vertical, con remuneraciones que no sean inferiores al correspondiente personal estatutario, especialmente en las fundaciones que gestionan la investigación para los centros del SNS.
- Para el personal investigador, es mejor establecer una equivalencia mínima, sin perjuicio de que pueda ser ampliada, a la carrera profesional (“horizontal” y vertical) que se establece en el artículo 25 de la Ley de la Ciencia para el personal investigador funcionario. O establecer la equivalencia a la carrera profesional de las categorías estatutarias en tramos de cinco años, añadiendo también la evaluación externa de la actividad investigadora (sexenios).

4. *“Establecer mecanismos de movilidad y promoción entre los puestos de investigación de las universidades, OPI y hospitales, así como con el sector social y privado.”*

Sólo se regula la promoción interna en el caso de los OPI, en la que se permite participar al personal de OPI y de Universidades, pero no al personal de hospitales y SNS. Se debería regular de forma equivalente la promoción “cruzada” entre instituciones públicas del SECTI, o al menos incluir en esta promoción que se especifica al personal del SNS. Además, se deberían reconocer para la carrera profesional (quinquenios) los méritos obtenidos en la trayectoria investigadora en todo el Sistema, como ya se ha dicho.

5. *“Regular la etapa postdoctoral formativa estableciendo unos mínimos salariales, acompañado de incremento en la dotación presupuestaria para asignar suficientes puestos y fomentando la movilidad.”*

Como se comentó anteriormente, en los apartados 19/20 que modifican el artículo 22 de la ley y añaden el artículo 22 bis, se sigue mencionando que “la retribución de este contrato no podrá ser inferior a la que corresponda al personal investigador que realice actividades análogas,” pero ahora se añade “y será fijada, en su caso, dentro de los límites establecidos por las leyes de presupuestos, por el órgano competente en materia de retribuciones.” Esto puede ser, de hecho, un paso atrás con respecto a la situación anterior: la ley antes establecía tan sólo un mínimo, dejando a las entidades establecer salarios por encima de este límite para poder ofrecer condiciones competitivas si fuera necesario. Sin embargo, ahora la ley introduce restricciones potenciales en este aspecto. Se solicita por tanto que se incluya que *las instituciones podrán establecer los salarios según sus prioridades para la atracción y retención de personal, siempre que se respeten estos mínimos, y siempre dentro de sus posibilidades presupuestarias.*

No se incluye tampoco ninguna medida para regular la estructura de la etapa postdoctoral. De no incluirse en la Ley esta regulación, debería hacerse por desarrollo

reglamentario, mandando en la Ley la elaboración de un Estatuto de Personal Investigador con posibilidad de establecer mínimos salariales. Este Estatuto, además de la regulación de la etapa postdoctoral formativa, permitiría desarrollar algunos aspectos de otras figuras que no han quedado suficientemente desarrollados en la Ley.

Respecto al incremento de la dotación presupuestaria (que no es materia de esta Ley), aunque la AEI ha avanzado en el incremento de dotación, se debe en gran parte a la utilización de fondos europeos y se desconoce si lo va a hacer también el ISCIII, por lo que no sabemos si es un efecto meramente coyuntural o podrá consolidarse.

6. *“Regular los puestos permanentes de doctores que no formen parte de las actuales escalas científicas; reconocimiento del título de Doctor como máximo nivel de cualificación en el sector público.”*

No se avanza en este aspecto. Aunque se permite la utilización del contrato para actividades científico-técnicas para doctores, no se regula este aspecto.

Sería deseable la creación de escalas y/o puestos estables de doctores en los OPI y en el SNS, como se ha hecho con la figura de Profesor Contratado Doctor en las Universidades.

Se pide modificar la Ley del Estatuto Marco del SNS para incorporar a los doctores como personal sanitario y de gestión de servicios, en paralelo a la exigencia de título de doctor para categorías estatutarias específicas de personal investigador.

Asimismo, se puede incluir una disposición transitoria o adicional para urgir la incorporación de las figuras de personal doctor en los convenios colectivos de aplicación en el sector público.

7. *“Utilización de contratos indefinidos para proyectos y programas de investigación: revisar la fallida medida del RD-Ley 3/2019.”*

Celebramos la incorporación de este aspecto mediante el nuevo artículo 23 bis, así como su exención de la OEP y de autorización previa. Se necesita clarificar que estos contratos (al menos los que ahora se exigen de autorización previa) están exentos de la tasa de reposición, y que no se incluyen en la limitación de la masa salarial que tienen algunas entidades. De no clarificarse este aspecto, muchas entidades del sector público que no tienen OEP, pero sí tienen la limitación de la tasa de reposición o de masa salarial, podrían no tener base jurídica suficiente para poder utilizarlos. No basta con eximir de autorización previa y excluir de OEP si no se eliminan estas restricciones.

Sin embargo, la eliminación de los contratos temporales para actividades de investigación abre incógnitas importantes sobre cómo se realizarán en la práctica las contrataciones que son intrínsecamente temporales. Sería necesario clarificar qué modalidades se han de utilizar en estos casos y los mecanismos que permitirán financiar las indemnizaciones en su caso: si son contempladas en las ayudas, si se permite crear bolsas para cubrirlas, etc.

8. *“Clarificación de que los investigadores laborales fijos no deben estar contratados con la modalidad laboral de “investigador distinguido” (corrección de la Ley PGE 2021, y solución para los actuales contratados en OPI de la AGE y entidades hospitalarias).”*

Celebramos la clarificación de la finalidad del contrato de investigador distinguido, aunque no se entiende que un “Investigador distinguido”, supuestamente de muy alto nivel, no tenga entre sus funciones, de forma claramente explícita, la tarea de “investigar”. Debería incluirse que se le permite investigar y realizar docencia, aunque estas tareas no sean el objeto principal del contrato.

Pero no se ha abordado el aspecto que pedíamos. Se necesitaría clarificar más este aspecto, por ejemplo, eliminando la mención que se continúa haciendo a “personal laboral fijo en la modalidad de investigador distinguido” en la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado, en su artículo 20.3.H). Además, esta modalidad debería estar claramente abierta a cualquier investigador independientemente de su lugar de residencia y nacionalidad.

También sería bueno establecer unos *mínimos* salariales elevados para desincentivar la mala utilización de esta figura para incorporar personal investigador que no responda al espíritu de este tipo de contrato (aunque pudiera encajar con la literalidad del texto).

Es necesaria una disposición transitoria que cambie la situación de las personas que actualmente tienen un puesto de estas características y que no se corresponde con la definición ni el espíritu del contrato de investigador distinguido, en particular cuando se ha usado como mecanismo alternativo de crear puestos aparentemente estables (por el error de su inclusión en las sucesivas Leyes PGE), tanto en los OPI de la AGE (paso a Científicos Titulares) o en otros organismos como entidades del SNS y fundaciones que gestionan la investigación del SNS (conversión en laborales fijos sin la modalidad de investigador distinguido).

9. *“Establecer un plazo transitorio para incorporar las figuras contractuales de investigación en los convenios colectivos.”*

No se ha llevado a cabo, y se pide que se haga para las modalidades contractuales que se incluyen en la Ley.

10. *“Procesos de acreditación rápidos, simples y flexibles. Revisar o eliminar el actual sistema de evaluación y acreditación de investigadores y profesores universitarios por la ANECA. Agilización o eliminación del requisito previo de convalidación/ homologación de títulos no habilitantes, o verificación a posteriori. El actual sistema de evaluación y acreditación de investigadores y profesores universitarios no facilita el acceso al SECTI a los mejores científicos españoles que trabajan en el extranjero e impide atraer a buenos investigadores de otras nacionalidades.”*

Este es un aspecto de la máxima importancia, pero en el texto actual no se ha abordado.

11. *“Publicitar de forma internacional los concursos de empleo y acceso. Eliminación de trabas a la contratación de personal extranjero como la residencia previa, barreras burocráticas, etc.”*

No se ha abordado este aspecto. De hecho, se incide en la residencia previa en España para los extranjeros no comunitarios.

12. *“Eficacia en los procesos de selección. Simplificar o reducir trámites para reducir tiempos desde convocatoria a incorporación, por ejemplo, convocatorias predoctorales a tres meses, puestos permanentes a un año.”*

No se ha abordado este aspecto.

13. *“No compartimos que se quiera hacer desaparecer la actual escala de Científicos Titulares de los OPI.”*

Celebramos que se haya recogido esta propuesta, manteniendo dicha escala.

*“Finalmente, es importante mantener y potenciar los programas que están diseñados con la intencionalidad de mejorar el sistema y que funcionan (p.ej., Ramón y Cajal, Miguel Servet, Joan Rodés, Juan de la Cierva, Sara Borrell, etc.), corrigiendo los problemas que tienen en la actualidad (como los bajos salarios o la falta de mecanismo de integración en las plantillas del centro de destino), así como las instituciones que han incorporado programas eficaces de atracción y retención de talento como IMDEA, ICREA, Ikerbaske, otras convocatorias de talento de algunas CCAA, programas en universidades, etc.”*

Celebramos que en el espíritu declarado de la modificación esté el mantenimiento de estos programas y esperamos que las recomendaciones de COSCE ayuden a lograr este objetivo. Aunque no es ámbito de esta Ley, celebramos también que la AEI haya dado algún paso en este aspecto, aunque queda muy poco claro cómo se va a hacer en el futuro.

## **Integración del sistema de ciencia y el ecosistema de innovación**

Las políticas de investigación científica y de innovación son indivisibles, lo que por supuesto no excluye el fomento de la investigación fundamental.

Dicho esto, conviene señalar que la baja inversión en I+D en España no es solo consecuencia de una pobre inversión pública, sino que la inversión privada en I+D se sitúa en un 0,78% del PIB (2020), muy por debajo de la inversión privada en países de la UE y de la OCDE. Sin incrementar significativamente esta cifra de inversión el tejido productivo tendrá difícil mejorar su competitividad, productividad y creación de empleo.

Una nueva Ley de la Ciencia y la Innovación debe promover el incremento de esta inversión, mediante instrumentos mejor adaptados a la realidad del perfil empresarial nacional; estos instrumentos deben ser evaluados ex-post de acuerdo con su eficacia y contribución al objetivo deseado. La ley también debe hacer posible la incorporación de personal con formación y experiencia en la investigación (y, en particular, doctores) al tejido empresarial



para potenciar el nivel tecnológico y la capacidad de desarrollo de productos de alto valor añadido (y reconocer esa pertenencia en las correspondientes evaluaciones si hubiera lugar), así como la participación en programas internacionales.

El fomento del emprendimiento es por otro lado un elemento clave en la mejora de la competitividad. La Ley de la Ciencia ha de fomentar con medidas concretas y eficaces, la creación y consolidación de empresas de base tecnológica y empresas basadas en el conocimiento como prioridad, facilitando ayudas y espacios específicos para estas empresas con modelos de negocio basados en la innovación. Nada de eso se considera en la ley.

Asimismo, se debe ir más allá en la integración y/o colaboración entre las entidades y personas que producen el conocimiento (incluidas las universidades) y las entidades y personas que proveen servicios a la sociedad (y que en algunos casos pueden ser las mismas). Un ejemplo son los hospitales y centros sanitarios, donde la investigación no puede quedar externalizada, sino que debe integrarse en la propia estructura de los centros (recordamos que aún es necesario desarrollar el marco previsto en la Ley para integrar al personal de investigación en las plantillas de los Hospitales).

La capacidad para atender los retos de la nueva globalización, los desafíos energéticos, el cambio climático, o el envejecimiento de la población, requiere una progresiva transformación del tejido empresarial, dirigido a una eficaz cooperación público-privada en un contexto de creación de valor por la innovación dentro de un modelo de “economía del conocimiento”.

La construcción de esa “sociedad del conocimiento” que permita la libre circulación del mismo, la movilidad de personas, el uso compartido de infraestructuras y la creación de espacios mixtos, público-público y público-privado ha de favorecer el desarrollo, en su sentido más amplio, de la ciencia y la innovación abiertas. España necesita “mucho más ciencia” para poder situarse de forma competitiva en la economía del conocimiento y por ello una Ley de la Ciencia debería ser, también, un instrumento útil y esencial para lograr ese objetivo.

## Ciencia y sociedad

Aquí hay quizá algún avance, aunque el Anteproyecto se refiere al Plan Estatal de Ciencia y Tecnología donde se “se incluirán medidas y .se limita a decir que los científicos debemos ocuparnos de conseguirlo (ver los Arts. 37 y 39, págs. 58 y 59). Si bien es cierto que la responsabilidad de acercar la ciencia a la sociedad recae en primer lugar en los propios científicos, sería conveniente destinar fondos a ese fin.

En efecto, como la ciencia es una cuestión de Estado, éste también debe apoyar adecuadamente a los agentes implicados en la ciencia, incluyendo las distintas Sociedades Científicas, Academias, Asociaciones Científicas, etc. Las Sociedades Científicas que forman la COSCE reiteran su disposición a colaborar con el MICIN en el objetivo común de situar la ciencia en el lugar que merece. Esta voluntad de colaboración se enmarca en el desarrollo

del concepto de “investigación e innovación responsables” (*Responsible Research and Innovation*, RRI), considerado por la Comisión Europea como un marco que puede utilizarse para abordar los grandes desafíos sociales mediante la participación colaborativa de los actores sociales (investigadores, ciudadanos, responsables políticos, empresas, organizaciones del tercer sector y otros) en el proceso de investigación e innovación con el fin de alinear de manera óptima tanto el proceso, como sus resultados, con los valores, necesidades y expectativas de la sociedad europea.

La implicación de los ciudadanos en la ciencia es un elemento esencial de las políticas científicas europeas: consumidores, afectados por una enfermedad... En la era de la "desinformación" el libre acceso al conocimiento científico y los valores de la ciencia son esenciales para poder construir una sociedad justa y con capacidad para decidir libre e informadamente.

Debería ser innecesario recordar en estos difíciles momentos el imprescindible papel de la ciencia ante la actual pandemia, desde el desarrollo de las vacunas a la creación de Internet, ambos avances, por cierto, resultados de la investigación fundamental movida por la sola curiosidad del científico, un aspecto que no debe olvidarse en estos tiempos en los que parece exigirse que toda investigación tenga aplicación inmediata.

Una buena política de comunicación contribuiría a conseguir un apoyo real (no puramente retórico) de la sociedad española a la Ciencia, así como al aumento de las vocaciones de chicos y chicas en carreras de STEM. Y por supuesto, esa implicación debe comenzar por la defensa y la búsqueda de la excelencia de su *sistema educativo* al servicio de esa sociedad, como elemento clave para la adecuada formación de las futuras generaciones de ciudadanos capaces de afrontar los serios y variados retos que les esperan.

## Consideraciones finales

El Anteproyecto de Ley analizado en este informe, en la medida que modifica la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011, mantiene vigentes amplios aspectos de esa norma que deberían haberse modificado. Desde COSCE, se tiene la sensación de que es una gran oportunidad perdida. Se introducen algunas mejoras tanto en el ámbito de los recursos humanos y transferencia, apenas nada en temas de gobernanza y alguna mejora retórica en el ámbito de la desburocratización.

En cuanto a los efectos de la Ley, a pesar de reconocerse en su exposición de motivos que "La política científica, tecnológica y de innovación se erige, actualmente, como una de las políticas públicas de mayor relevancia en el ámbito nacional e internacional" no se establecen los mecanismos para que dicha relevancia política sea efectiva ni se articulan mínimamente las vías de implicación social en la ciencia bajo el principio de “investigación e innovación responsable”. No se establece un marco para el compromiso de nuestro país con la ciencia.



En el ámbito más concreto del SECTI, la modificación no atiende sus problemas estructurales (entre ellos, el déficit en financiación, la endogamia, los científicos expatriados, la burocratización, la falta de planes plurianuales, la falta de planificación, o el sistema de información).

Con esta Ley, los centros de investigación no dispondrán de un marco de gestión coherente con su actividad y el sistema universitario no contará con una política unificada en cuestiones tan sensibles como la gestión de personal. Es una reforma en la que prima la óptica de las OPIS estatales, lo que acarrea inconsistencias e indefiniciones en el articulado.

Por lo que respecta a la innovación empresarial y ciudadana, se abordan muy superficialmente su regulación y se mantienen exclusivamente vinculadas a los centros públicos.

Esperamos que en el marco abierto por el llamado “Pacto de Estado por la Ciencia” fructifiquen los consensos suficientes para elaborar una adecuada, coherente y duradera Ley de la Ciencia que supere la provisionalidad que entraña la Ley resultante de incorporar a la Ley de 2011 las modificaciones del Anteproyecto.

*No se debe olvidar que el poco o mucho apoyo a la ciencia identifica también a cualquier país.*