

Unas notas sobre la función pública investigadora

SUMARIO: 1. LOS RECURSOS HUMANOS DE LA INVESTIGACIÓN. 2. LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA: SU DELIMITACIÓN. 2.1. LA RELACIÓN DE LOS BECARIOS DE INVESTIGACIÓN. 2.2. LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. 2.3. LOS EMPLEOS DE INVESTIGACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. 3. LA ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA. 3.1. PERSONAL INVESTIGADOR LABORAL. SU CLASIFICACIÓN PROFESIONAL. 3.2. PERSONAL INVESTIGADOR ESTATUTARIO. 3.2.1. *Los cuerpos docentes*. 3.2.2. *Los cuerpos de investigación*. 4. EL INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA. 4.1. LA NACIONALIDAD. 4.2. EL INGRESO EN LAS ESCALAS DEL CSIC. 4.3. EL INGRESO EN LOS CUERPOS DOCENTES UNIVERSITARIOS. 5. LA MOVILIDAD DEL INVESTIGADOR.

1. LOS RECURSOS HUMANOS DE LA INVESTIGACIÓN

El fomento de la investigación científica y técnica es asunto que formalmente compete al Estado y a las CCAA (art. 149.1.15), si bien la promoción de la ciencia y de la investigación científica y técnica es un deber propio de todos los poderes públicos (art. 44.2 CE).

Por ello, las Administraciones públicas no se limitan únicamente a estimular la investigación de iniciativa privada, que en España se halla aún muy poco desarrollada, muy por debajo de lo que es habitual en la Europa comunitaria (en la que, por cierto, también es muy bajo, comparado con EEUU o con Japón, el nivel de inversión privada en I+D)¹,

¹ En la tabla adjunta puede verse el volumen de inversión privada en I+D en términos de producto interior bruto (Fuente: OCDE, 2003).

| GASTO I+D | Privado | | | (en % PIB) |
|-----------|---------|------|------|------------|
| | Público | 1996 | 2001 | |
| JAPÓN | 2,08 | 1,97 | 2,28 | |
| | 0,73 | 0,67 | 0,74 | |
| EEUU | 1,97 | 1,87 | 2,10 | |
| | 0,66 | 0,60 | 0,66 | |
| EU15 | 1,21 | 1,12 | 1,24 | |
| | 0,68 | 0,66 | 0,66 | |
| ESPAÑA | 0,47 | 0,40 | 0,50 | |
| | 0,37 | 0,42 | 0,45 | |

sino que se involucran directamente en el desarrollo de la actividad investigadora.

Tal es la misión de las Universidades, puesto que la investigación es una condición y atributo necesario de la enseñanza superior (aunque algunas Universidades estén relegando a un segundo plano la actividad investigadora) y de los denominados organismos públicos de investigación –los OPI (entes públicos cuyo objeto fundacional es la investigación y que cuentan con el específico reconocimiento de la Ley 13/1986, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica; en adelante LFCICT)²–. Aunque también hay algunos otros organismos autónomos que tienen encomendadas tareas de investigación entre sus diversas funciones³. Todos ellos, junto con los órganos de las Administraciones estatal y autonómica competentes en materia de política científica, conforman la Administración científica de la que se da cuenta en otro lugar de esta Revista.

La actividad investigadora de todos estos entes depende del personal investigador que presta servicio en ellos, pero también del personal administrativo que ayuda a gestionar los recursos existentes o del personal auxiliar que realiza labores puramente instrumentales o de mantenimiento (que en algún caso pueden requerir un elevado nivel de formación y cualificación técnica). Por ello, el alcance de la expresión función pública investigadora puede variar dependiendo de que se incluya en ella al personal de toda clase dedicado a la I+D en la Administración pública o solamente al personal investigador estrictamente dicho.

En todo caso, desde ambas perspectivas, la superioridad cuantitativa del empleo público frente al privado es notoria. Aproximadamente dos de cada tres empleos en la I+D son públicos; y si ceñimos el cálculo a los empleos de investigación propiamente dicha, al personal investigador estrictamente considerado, poco más del 25 % presta servicio en el sector privado.

² El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto Español de Oceanografía (IEO), el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Instituto Geológico y Minero (IGME), el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» y el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII); art. 13 LFCICT.

³ Entre los que pueden citarse, sin ánimo exhaustivo, los siguientes: el Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (CEH), el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Consejo Superior de Deportes, el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas; el Instituto de Toxicología, el Instituto Nacional de Estadística; o el Instituto Astrofísico de Canarias (IAC) que es, en realidad, un consorcio interadministrativo.

Una situación que se ha intentado modificar en los últimos años, para reducir la muy notable distancia entre el empleo público y el privado, mediante acciones de fomento de la contratación privada de personal investigador y tecnológico, mediante medidas normativas destinadas a facilitar la movilidad del investigador público hacia el sector privado y mediante otras iniciativas de transferencia de resultados de investigación a las empresas. Aunque todavía no se ha podido constatar el efecto de estas medidas en términos cuantitativos.

Según los últimos datos publicados, son aproximadamente 72.000 los empleos públicos en I+D, de los que corresponden a personal investigador en sentido estricto unos 55.000 (el 75 % aproximadamente)⁴.

⁴ Los datos están tomados de las estadísticas sobre la I+D española que publica el INE, se refieren al año 2000 y contabilizan conjuntamente los empleos de las Universidades públicas y privadas (el número de empleos en I+D de las Universidades privadas es marginal y no altera significativamente las cifras de empleo público anotadas). Adviértase que en las últimas dos décadas se ha producido un sostenido, aunque lento, crecimiento del número de recursos humanos dedicados a la I+D por el sector público.

| Personal empleado en I+D (por sectores institucionales) | | | | | | | |
|--|----------------------|----------|--------|--------|--------|------------|-----|
| | Sector institucional | Personas | | | | Δ1981-2000 | |
| | | 1981 | | 2000 | | % | |
| Investigadores | Administración | 3.632 | 16.042 | 12.708 | 54.772 | 249 | 241 |
| | Enseñanza superior | 12.410 | | 42.064 | | 239 | |
| Total I+D | Administración | 8.169 | 24.215 | 22.400 | 71.870 | 89 | 196 |
| | Enseñanza superior | 12.410 | | 49.470 | | 298 | |

La mayor parte de estos investigadores (unos 45.000) prestan servicio en la Universidades públicas, siendo notablemente inferior el número de los que prestan servicio en otros entes públicos de investigación. En aquéllas y en éstos hay también, no se olvide, personal investigador en formación (unos 16.000 becarios de investigación) que cuentan también como recursos humanos dedicados a la I+D.

2. LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA: SU DELIMITACIÓN

Cuando se cuantifica el volumen de los recursos humanos de titularidad pública implicados en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, suele contabilizarse a todo el personal de las Universidades públicas, de los organismos u otros entes públicos con actividad investigadora e incluso de los órganos administrativos directivos (del Ministerio de Ciencia y Tecnología o de las Administraciones autonómicas). Y aún suele añadirse el personal investigador en formación, los becarios de investigación, que no son empleados públicos, pero sí forman parte de los recursos humanos involucrados en la I+D.

Sin embargo, aquí daremos a la función pública investigadora un alcance más limitado. Pues reservaremos esta noción para el conjunto de empleados públicos que están *directamente* implicados en tareas de I+D, para los investigadores científicos y los tecnólogos, en sentido propio, con exclusión del personal auxiliar de apoyo a la investigación (documentalistas, técnicos auxiliares, oficios...) o de gestión (administrativos). Son aquéllos sobre todo, no estos últimos, los que suelen mantener una relación de servicio con la Administración que, por su vinculación directa a la I+D, presenta algunas particularidades. De estas peculiaridades o especialidades de régimen jurídico pretende dar cuenta este trabajo.

Ahora bien, antes es preciso distinguir estos empleos públicos de investigación de otras situaciones o relaciones de servicio que, en sentido propio, no pueden considerarse de empleo y cuyos actores no forman parte, por tanto, de la función pública investigadora. Es el caso de los becarios de investigación; de quienes realizan actividades de investigación en virtud de un contrato de consultoría, asistencia o servicios, de los previstos en los artículos 196 y ss. LCAP; o de quienes realizan actividades de investigación como empleados de sociedades mercantiles o fundaciones privadas.

En efecto, parece que la noción de empleo público, en su estricto sentido técnico-jurídico, hemos de reservarla para los supuestos en que tiene lugar una prestación de servicios para la *organización político-ad-*

ministrativa —la Administración (los entes públicos *stricto sensu*, no las entidades privadas «en mano pública» [sociedades mercantiles, fundaciones privadas]) u otros órganos político-constitucionales—, de *carácter voluntario* (libremente realizada, no impuesta ni legalmente debida) y *personalísima* (efectuada por un concreto individuo y no delegable), *profesional* (ligada a una determinada capacitación o especialización técnica), *dependiente* (sometida a las facultades directivas y organizativas de la Administración), *retribuida* (realizada a cambio de una contraprestación económica), *por cuenta ajena* (efectuada por cuenta y riesgo de la Administración) y *determinada* (esto es, con destino, contenido funcional, jornada y condiciones concretas e integradas en una organización).

Tales son las notas que caracterizan la relación de empleo público, que es la que mantienen los funcionarios y el personal laboral de la Administración. A estos empleados públicos hay que ceñir, pues, la genérica noción de función pública. Que será, además, investigadora cuando el contenido funcional de los empleos sea el desarrollo de actividades de I+D.

Es la falta de alguna o varias de las características enunciadas, por consiguiente, lo que justifica la exclusión de los supuestos antes mencionados de la noción de función pública investigadora. Exclusión que merece algún comentario adicional.

2.1. LA RELACIÓN DE LOS BECARIOS DE INVESTIGACIÓN

La formación y capacitación de nuevos investigadores es condición indispensable para el continuado desarrollo de la investigación científica y técnica. Por ello, en el ejercicio de las competencias de fomento de la investigación científica que tienen constitucional o legalmente atribuidas, las diversas Administraciones públicas han venido tradicionalmente incentivando la formación, capacitación y especialización de investigadores noveles mediante becas o ayudas de investigación que invitan a los titulados universitarios a mejorar su formación e iniciarse en la actividad investigadora (como las conocidas becas de «Formación de Personal Investigador» o de «Formación de Profesorado Universitario»). Especialización científica y técnica que, como continuación de su formación académica, puede servir para su posterior incorporación profesional a la carrera investigadora en el sector público o privado.

La figura del becario de investigación, por consiguiente, tiene un protagonismo esencial para la gestación y consolidación del investigador y, por ello, para el inicio y desarrollo de una carrera investigadora.

En España, sin embargo, la situación del becario de investigación ha carecido tradicionalmente de regulación legal o reglamentaria más allá de las normas específicas de cada convocatoria.

Así, el régimen jurídico del becario de investigación, en el sentido más extenso o lato de esta expresión –referido tanto a personas que realizan estudios de doctorado, como a las que se inician en tareas de investigación científica y técnica para completar su capacitación o formación o para especializarse–, ha quedado circunscrito a los criterios establecidos en cada una de las convocatorias de becas realizadas por las diferentes Administraciones públicas.

Criterios específicos en cada Administración, e incluso para cada convocatoria, de los que se sigue una diversidad de regímenes y condiciones para el otorgamiento y disfrute de estas becas o ayudas que hacen muy heterogénea la situación del becario de investigación, lo que propicia su confusión con otras modalidades de becas y ayudas o con prestaciones de servicio de naturaleza administrativa, civil o laboral o, incluso, la aparición de situaciones de abuso en las que resulta perjudicada la formación de los becados, alterada la causa legal de su vinculación con la Administración y desvirtuada su relación.

Ha habido así, en los últimos años, reiteradas denuncias sobre la situación de estos jóvenes investigadores sobre los que han recaído atribuciones docentes, cometidos funcionales, y otras cargas y responsabilidades impropias de su situación, pues resultan difícilmente justificables por el objeto o finalidad formativa de la beca, además de carecer del debido respaldo normativo.

Esta situación, existente por medios de hecho antes que de Derecho, ha venido desnaturalizando la figura del becario de investigación. Actividades y tareas que éste puede realizar, servicios que puede prestar mientras aprende, esto es, como parte elemental, complementaria o accesoria de su adiestramiento y que deben estar en todo momento subordinados a su proceso de formación, se transforman en prestaciones de carácter permanente que se sobreponen a dicho proceso y aun lo entorpecen y con las que se salvan las carencias o se atienden las necesidades regulares de servicio de los centros de investigación.

En esta confusión caen incluso los estatutos de algunos organismos públicos de investigación que, si bien rechazan cualquier vinculación laboral, incluyen a los becarios de investigación entre las diferentes clases de personal que «presta servicio en ellos»⁵, cuando, muy al contra-

⁵ Por ejemplo, art. 48.2 Estatutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (RD 1945/2000, de 1 de diciembre); art. 21.2 Estatutos del Instituto Español de Oceanografía (RD 1950/2000, de 1 de diciembre); o art. 23.4 Estatutos del Instituto Geológico y Minero de España (RD 1953/2000, de 1 de diciembre). Nótese la diferencia entre los becarios y el personal laboral contratado en prácticas conforme lo previsto en la redacción original del art. 17.b LFCICT.

rio, son estos organismos los que deben proporcionar o prestar un servicio (educativo, de formación) a los becarios.

Se subvierte así por completo la finalidad legal de la beca, pues la preparación o formación deviene empleo y la liberalidad, sueldo. El becario queda convertido en empleado, pero privado de la protección y de los derechos propios de éste. Y en la lógica social de esta transformación, los becarios comienzan a reivindicar estabilidad en sus «empleos», sistemas de previsión social y la regularización laboral de su situación (la sumisión al Estatuto de los Trabajadores). Una reivindicación que actualmente cuenta con el apoyo de algunos partidos políticos que pretenden la sustitución de las becas por contratos laborales de formación o aprendizaje.

Desde luego, a la vista de la situación descrita, se hace evidente la necesidad de proteger a este grupo humano; de mejorar el tratamiento fiscal, socio-sanitario y académico que actualmente recibe. Pero puede dispensársele esa protección sin transformar la beca en relación laboral. Bastaría con delimitar la figura del becario de investigación mediante una regulación sustantiva de carácter general que defina un elenco básico de derechos y obligaciones y establezca las condiciones en que deben desarrollar su actividad⁶.

Por otra parte, si se respeta la finalidad legal de las becas (fomentar la formación de nuevos investigadores), no parece que la relación entre la Administración y los becarios pueda considerarse relación de empleo en sentido propio. Los servicios del becario ni se pueden considerar profesionales (pues falta la capacitación o especialización técnica que se pretende adquirir), ni son retribuidos (pues no se remunera la prestación sino que se sufraga la actividad o *modus vivendi* del becario), ni se prestan por cuenta ajena (pues entra en juego también el propio interés del aprendizaje o la formación). Así pues, antes que preconstituir una relación laboral, lo que hace la beca es excluirla; la beca invita al estudiante a proseguir su formación en lugar de incorporarse de inmediato al mercado de trabajo una vez terminados sus estudios superiores.

Además, no parece que la sustitución de las becas de investigación por contratos laborales de investigación mejore o fomente la formación de jóvenes investigadores. La conversión de los becarios de investigación en trabajadores incorporaría condiciones de dependencia laboral y de servicialidad o «ajenidad» en la relación del centro de investigación

⁶ Después de varios borradores o proyectos oficiosos de un Estatuto del Becario cuya inminente presentación anunció la Ministra de Ciencia y Tecnología Anna Birulés ante el Pleno del Senado (véase *BOCG*, DS, Senado, n° 91, 22 de mayo 2002), por RD 1326/2003, de 24 de octubre, acaba de aprobarse dicho Estatuto, estando ya entregadas estas páginas a la imprenta. La disposición citada contempla diversos derechos y obligaciones de los becarios de investigación y de las instituciones, públicas o privadas que les acogen, así como su inclusión en el régimen protector de la Seguridad Social, con todas las prestaciones propias del régimen general, salvo la de desempleo.

con el joven investigador que perjudicarían el interés o valor formativo de esa relación. El joven investigador debe estudiar, formarse y aprender en el centro de investigación (organismo público o privado o universidad que le acoge) pero no trabajar para éste, aunque pueda prestar algún servicio en él. La participación del joven investigador en las actividades del centro debe limitarse a las que tengan interés para su formación o especialización y debe tener lugar sólo a título de colaboración o apoyo, mera iniciación o aprendizaje, no a título de prestación o servicio retribuido y realizado, para otro, por cuenta ajena.

De ahí que, cuando la beca es realmente tal, sin encubrir otra cosa, sea más ventajosa la condición de becario que la de empleado. Y de ahí, también, que constituya un retroceso, en términos de redistribución social de la riqueza y de progreso social, la conversión de las becas en contratos laborales, pues la prestación o ayuda pública se convierte en mera retribución o contraprestación de un servicio. Lo que se necesita realmente es aumentar (el número y) la calidad de las becas, esto es, su autenticidad, erradicando los abusos a que se ve sometido el becario y mejorando la protección socio-sanitaria que se le otorga.

2.2. LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En otro tiempo fue bastante habitual la celebración de contratos temporales de colaboración, en régimen de Derecho Administrativo, en virtud de los cuales quedaban algunas personas vinculadas a la Administración por una relación de servicio.

Con esta práctica, autorizada por la legislación de función pública (art. 6 LFCE) y habitual en muchos organismos públicos de investigación, se propuso acabar en 1984 la LMRFP. Así, su DA 4ª prohibió la celebración de nuevos contratos administrativos de colaboración y dio carácter excepcional a la contratación administrativa de personal, reservándola para «la realización de trabajos específicos y concretos no habituales». Tipo contractual que hoy debemos considerar incluido entre los contratos de consultoría, asistencia y servicios que regulan los artículos 196 y ss. LCAP.

En el objeto de estos contratos cabe, en efecto, la contratación de personas para la realización de estudios u otras actividades complementarias de la investigación (muestreos, análisis masivo de datos...) en colaboración con la Administración y bajo su supervisión.

Típicamente administrativos, estos contratos no dan lugar a una relación de empleo, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con los contratos laborales de duración determinada que pueden celebrar los organismos públicos para la realización de un proyecto específico de

investigación o para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología (art. 17 LFCICT).

2.3. LOS EMPLEOS DE INVESTIGACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Por el conocido fenómeno de huida del Derecho Administrativo, en los últimos años han proliferado sociedades mercantiles de titularidad pública y fundaciones privadas de pública iniciativa (como las previstas, respectivamente, en los pfs. 1º y 5º del art. 6 Ley General Presupuestaria) para el desarrollo de actividades de interés público, también en el ámbito de la investigación científica y técnica⁷. Así, actualmente la LFCICT permite a los organismos públicos de investigación crear sociedades mercantiles que tengan por objeto actividades de investigación, desarrollo tecnológico o explotación de propiedad intelectual o industrial (art. 19).

Dado que no son personas jurídicas públicas, la relación de servicio que puede darse entre estas entidades y el personal investigador que contraten es estrictamente privada, sometida exclusivamente al ordenamiento jurídico privado (laboral o mercantil). Y puesto que no se trata de empleos públicos, también debemos excluir a este personal de la función pública investigadora, por más que sea innegable su indirecta vinculación o conexión con las Administraciones públicas, por su común pertenencia al sector público.

De hecho, recientemente se han introducido algunos cambios en el régimen de la función pública investigadora para permitir a los funcio-

⁷ Como las constituidas, por ejemplo, a iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología («Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología», autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2001) o de éste y del Ministerio de Sanidad y Consumo («Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica», autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2001).

No deben confundirse estas fundaciones privadas de iniciativa pública con las fundaciones públicas propiamente dichas. Entre estas últimas están las fundaciones públicas sanitarias constituidas por iniciativa del Instituto Nacional de la Salud, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 15/1997, de 25 de abril, y 50/1998, de 30 de diciembre (art. 111), que son organismos públicos (así, «Fundación de Investigación Hospital Universitario Príncipe de Asturias», autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2001; o la «Fundación de Investigación Hospital Universitario de Puerta de Hierro», la «Fundación de Investigación Hospital Ramón y Cajal», la «Fundación de Investigación Hospital Clínico San Carlos», la «Fundación de Investigación Hospital Universitario La Paz», la «Fundación de Investigación Hospital Universitario de Getafe», la «Fundación de Investigación Hospital Universitario de La Princesa», o la «Fundación de Investigación Hospital Universitario de Son Dureta», autorizadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2001). El personal de estas fundaciones puede estar vinculado por una relación de servicio laboral, especial (propia del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social) o funcionarial, pero se trata de empleados públicos en todos los casos. De ahí que los investigadores de estas fundaciones formen también parte de la función pública investigadora.

narios abandonar temporalmente la situación de servicio activo para incorporarse, en régimen de Derecho privado, a sociedades mercantiles de titularidad de los organismos públicos de investigación o participadas por éstos (art. 19.2 LFCICT).

3. LA ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA

Aunque pueda eventualmente recurrir a la contratación administrativa externa, la actividad investigadora de la Administración está confiada a determinados organismos públicos que cuentan con personal investigador propio, vinculado a ellos por una relación de servicio que puede tener carácter laboral o estatutario (funcionario). De la naturaleza de este vínculo depende, precisamente, la disposición u ordenación de este personal, la ordenación del empleo público de investigación.

3.1. PERSONAL INVESTIGADOR LABORAL. SU CLASIFICACIÓN PROFESIONAL

Aunque la legislación española de función pública, a la vista de lo dispuesto en el artículo 103.3 CE, manifiesta su preferencia por el empleo estatutario (art. 15.1.c LMRFP: «Con carácter general, los puestos de trabajo... serán desempeñados por funcionarios públicos»), admite también que puedan desempeñarse por personal laboral determinados puestos de trabajo en atención a sus características.

Entre ellos están los puestos de naturaleza no permanente, los que atiendan necesidades de carácter periódico y discontinuo, los de carácter instrumental o los correspondientes a áreas de actividad que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas con esa específica preparación, supuestos en los que puede estar justificada la contratación de personal investigador, de tecnólogos o de personal auxiliar de apoyo a la investigación.

La contratación de investigadores para la ejecución de un concreto proyecto, para el análisis periódico y discontinuo de los datos resultantes de un trabajo de campo o para el desarrollo de actividades de investigación altamente especializadas; la contratación de tecnólogos para el desarrollo técnico de ingenios o invenciones o para el manejo o mantenimiento de utillaje o aparatos de experimentación muy complejos; o la contratación de oficiales de laboratorio, técnicos de animalarios, mecá-

nicos de precisión, etc., son algunas de las situaciones de empleo laboral que pueden tener cabida en el citado precepto.

Pero la contratación laboral de personal investigador cuenta además con la autorización específica de algunas otras leyes.

Así, para la ejecución de las actividades de I+D correspondientes al Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, el artículo 11.2 LFCICT permite la contratación laboral de personal científico y técnico por los organismos públicos (estatales o autonómicos), por las Universidades y por otras instituciones y empresas públicas (y privadas). Se tratará, por tanto, de un contrato por obra o servicio determinado (art. 15.1.a Estatuto de los Trabajadores), de duración limitada, cuyo término vendrá dado por la finalización de la obra o servicio o antes, incluso, por la expiración del programa (de gasto) con cargo al cual se satisfagan los salarios y cargas sociales del empleado.

Ya al margen de los concretos programas o actividades del Plan Nacional y por lo que se refiere a los organismos públicos de investigación del Estado, el artículo 17 LFCICT (al que expresamente alude el art. 15.1.c LMRFP) advierte de que podrán realizar los siguientes contratos:

a) Contratos para la realización de un proyecto específico de investigación. De duración determinada (art. 15.1.a ET), permiten emplear a investigadores o tecnólogos para el desarrollo de actividades de investigación específicas, de objeto autónomo o integrado en un proyecto más complejo. La actividad del investigador es evaluada anualmente pudiendo la Administración resolver el contrato en caso de que reciba una evaluación desfavorable.

b) Contratos para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología. Son también contratos de duración determinada (de un año como mínimo y prorrogables año por año hasta un máximo de cinco) con los que se pueden emplear doctores para la realización de actividades de investigación que les permitan ampliar, perfeccionar o completar su experiencia científica. Su régimen, por tanto, es el de los contratos formativos (art. 11.1 ET), aunque a diferencia de éstos no es preciso que se formalicen dentro de los cuatro años siguientes a la obtención de su título profesional⁸. Además, nadie podrá te-

⁸ El alcance de este límite temporal resulta discutible. El art. 11 ET advierte de que esta clase de contratos puede celebrarse con quienes estuvieren en posesión de títulos «que habiliten para el ejercicio profesional, dentro de los cuatro años... siguientes a la terminación de los correspondientes estudios». Y el art. 17 LFCICT señala que no será de aplicación este límite al caso que nos ocupa (contratos para incorporación de investigadores). Si el art. 11 ET se refiere a los estudios de licenciatura, es lógico que para la celebración de contratos de formación

ner un empleo de esta clase durante más de cinco años. La retribución de estos empleados no puede ser inferior a la que reciban otros investigadores que realicen similares actividades y su desempeño debe ser evaluado al menos cada dos años, pudiendo la Administración resolver el contrato en caso de que reciban una evaluación desfavorable.

De acuerdo con lo expuesto, los estatutos de los organismos públicos de investigación contienen una referencia expresa a esta clase de personal.

Por otro lado, el artículo 47 LOU (Ley Orgánica de Universidades) señala que «El personal docente e investigador de las Universidades públicas estará compuesto de funcionarios de los cuerpos docentes y de personal contratado». Para el desarrollo de actividades de investigación, las Universidades podrán contratar:

a) Ayudantes. Se permite la contratación en dedicación exclusiva y por tiempo determinado (nunca más de cuatro años) de alumnos de doctorado que hayan superado los cursos o estudios avanzados que preceden a la elaboración y presentación de la tesis doctoral para la realización de actividades que les permitan completar su formación investigadora y docente.

b) Profesores Ayudantes Doctores. Se les puede contratar en dedicación exclusiva para el desarrollo de tareas docentes y de investigación por un plazo máximo e improrrogable de cuatro años. Por este medio sólo podrán ser contratados los doctores que no hayan tenido vinculación de servicio con la Universidad en los dos años precedentes y que previamente hayan obtenido una evaluación favorable de su actividad investigadora (a cargo de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o el órgano que determine la legislación autonómica).

c) Profesores Doctores. Pueden ser contratados en cualquiera de las formas que admite la legislación laboral para el desarrollo de actividades docentes y de investigación o de estas últimas prioritariamente. Los contratados deben contar al menos con tres años de experiencia postdoctoral en docencia o investiga-

con doctores no sea aplicable el límite temporal de los cuatro años, pues lo habitual es que el grado de doctor se obtenga transcurridos cuatro o más años después de terminada la licenciatura. Ahora bien, dado que para el ejercicio profesional de la investigación antes parece necesario ser doctor, cabría entender también que el art. 11 ET se refiere al título de doctor y, si así fuera, ¿es razonable suprimir esta limitación temporal? ¿Es compatible con el espíritu de la ley la posibilidad de contratar doctores que obtuvieron su grado hace más de cuatro años?

ción y haber obtenido previamente una evaluación favorable de su actividad investigadora (a cargo de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o el órgano que determine la legislación autonómica).

d) Personal investigador o técnico por proyectos. Parece que, además de la anteriores figuras contractuales, el artículo 48.3 LOU permite a las Universidades contratar laboralmente, por tiempo determinado y para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica, a profesores, investigadores, personal técnico o de apoyo en términos similares a los del artículo 17.1.a LFCICT. Aunque la LOU no es muy clara al respecto, parece que debe extenderse también a estos contratos la facultad administrativa de resolución para el caso de que fuera evaluada desfavorablemente la actividad del investigador (véase la DA 13^a LOU).

Hay otras modalidades para la contratación laboral de personal por las Universidades, pero desprovistas de carácter investigador según parece. Es el caso de los Profesores Colaboradores, a quienes se pueden contratar para impartir enseñanzas en determinadas áreas de conocimiento (art. 51 LOU y DA 5^a RD 774/2002 [Anexo VI]), y, presumiblemente (pues la LOU no lo aclara), de los Profesores Asociados (art. 53 LOU) y de los Profesores Eméritos y Visitantes (art. 54 LOU). Obviamente, no quiere decirse que este último personal no pueda realizar actividades investigadoras o colaborar en ellas, sino que parece ser exclusiva o prioritariamente docente, y no investigador, el objeto de su contrato o relación de servicio (laboral).

De lo expuesto se sigue que en la mayoría de los supuestos en que está legalmente admitida, la vinculación laboral del personal investigador (científico, técnico y de apoyo) de las Administraciones públicas es de carácter temporal (programas del Plan Nacional, proyectos específicos de investigación, contratos de formación –incorporación de doctores, ayudantes y profesores ayudantes de Universidad–, atención de necesidades no permanentes o discontinuas), resultando excepcional, aunque posible (art. 52 LOU, art. 15 LMRFP), la contratación laboral de personal investigador con carácter indefinido.

En cualquier caso, la contratación laboral de personal requiere la previa determinación de las necesidades, sean éstas ordinarias o vinculadas al desarrollo de alguna actividad o proyecto específico, y la definición de los puestos correspondientes, cuyo contenido funcional y características habrá que tener en cuenta para determinar la titulación y la aptitud o cualificación profesional exigible al empleado y también,

claro, la retribución propia del empleo. Decisiones de disposición o gestión y de ordenación de los recursos humanos cuya adopción requiere una racional clasificación de los puestos y de los empleados.

A esto último viene la denominada clasificación profesional de los empleados laborales, especialmente útil cuando éstos son de carácter indefinido, pues puede facilitar la movilidad funcional de los trabajadores, al tiempo que les sirve para contrastar las posibilidades de promoción o carrera por la función pública.

En el ámbito de la Administración del Estado, la clasificación profesional del personal laboral la regula hoy el Convenio Único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado (*BOE*, 1 de diciembre 1998), que es aplicable a todos los organismos autónomos (también, pues, a los organismos públicos de investigación u otros que tengan este tipo de actividad).

De acuerdo con lo previsto en su artículo 15, los empleados laborales se clasifican por grupos profesionales⁹ y áreas funcionales¹⁰ y por ca-

⁹ Por los que se agrupan los empleos considerando su titulación y aptitud profesionales y las características funcionales de los puestos que desempeñan: conocimientos y experiencia requerida, nivel de iniciativa que exige, grado de autonomía que se le reconoce, responsabilidad y capacidad de mando que lleva asociado, complejidad funcional (art. 16). El Convenio Único define los siguientes grupos profesionales (art. 17):

Grupo Profesional 1: Trabajadores con título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalentes que desempeñen puestos que requieran alto nivel de conocimiento sobre uno o varios sectores de actividad, con objetivos definidos y alto grado de exigencia en los factores de iniciativa, autonomía y responsabilidad.

Grupo Profesional 2: Trabajadores con título de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalentes que desempeñen puestos de contenido complejo con objetivos definidos y responsabilidad organizativa sobre las tareas a realizar.

Grupo profesional 3: Trabajadores con título de bachillerato, formación profesional de técnico superior o especialista, o equivalente, y con experiencia dilatada en el puesto de trabajo.

Grupo profesional 4: Trabajadores con título de bachillerato, formación profesional de técnico superior o especialista que realicen tareas de ejecución autónoma que exijan habitualmente cierta iniciativa y comporten responsabilidad por las mismas y, eventualmente, mando directo sobre otros empleados de grupos inferiores.

Grupo profesional 5: Trabajadores con título de graduado en educación secundaria, educación general básica o formación profesional de técnico o auxiliar y con experiencia dilatada en el puesto de trabajo.

Grupo profesional 6: Trabajadores con título de graduado en educación secundaria, educación general básica o formación profesional de técnico o auxiliar que realizan tareas siguiendo instrucciones precisas, aunque requieran conocimientos profesionales y aptitudes prácticas

Grupo profesional 7: Trabajadores con formación equivalente a educación primaria o certificado de escolaridad con experiencia dilatada en el puesto de trabajo.

Grupo profesional 8: Trabajadores con formación equivalente a educación primaria o certificado de escolaridad que llevan a cabo tareas manuales o elementales, ajustándose a instrucciones concretas, claramente establecidas, con un alto grado de dependencia y que requieren normalmente esfuerzo físico y atención, y que no necesitan de formación específica.

¹⁰ Que agrupan a los empleados considerando la profesión, oficio o rama de actividad profesional en la que cabe incluir la prestación que realizan (art. 16). Son las siguientes (art. 17):

tegorías¹¹ y, en su caso, especialidades. Del desarrollo, interpretación, aplicación departamental y revisión, en su caso, de este sistema de clasificación se ocupa una Comisión General de Clasificación Profesional (art. 5), órgano permanente dependiente de la Comisión de Interpretación, Vigilancia, Estudio y Aplicación del Convenio Único (art. 3).

A la citada Comisión General correspondió integrar en el nuevo sistema las categorías profesionales previstas en los convenios específicos de los diversos organismos que precedieron al Convenio Único actualmente vigente¹². Este sistema es, pues, el que determina las categorías profesionales del personal laboral de los organismos públicos de investigación (CSIC, CIEMAT, IEO, IGME, INIA) u otros organismos estatales con actividad investigadora.

De acuerdo con lo expuesto, al personal laboral investigador (científicos, tecnólogos, personal de apoyo) al servicio de la Administración del Estado debe asignársele alguna de las categorías profesionales previstas, para cada grupo profesional, ya sea dentro de la más específica «Área Funcional n.º 8: Investigación científica, tecnológica o sanitaria»¹³, ya sea dentro de las áreas funcionales correspondientes a otras actividades de apoyo a la investigación (oficios, mantenimiento, administración...).

3.2. PERSONAL INVESTIGADOR FUNCIONARIAL O ESTATUTARIO

Aunque el actual modelo de función pública descansa sobre la noción de puesto de trabajo —y por ello la relación de puestos de trabajo es

1º Administrativa, informática y comercial.

2º Técnica, de mantenimiento y oficios.

3º Servicios generales.

4º Servicios de imprenta y artes gráficas.

5º Sanitaria.

6º Asistencial.

7º Docencia.

8º Investigación científica, tecnológica o sanitaria.

9º Navegación marítima.

10º Vigilancia, control de ocupación y aprovechamiento del dominio público y sus zonas de servidumbre.

11º Construcción, conservación y explotación de infraestructura y obra pública.

¹¹ Distinción o clase basada en la realización de actividades concretas correspondientes a un determinado grupo profesional dentro de una determinada área funcional.

¹² Véase el Acuerdo sobre el Sistema de Clasificación Profesional del Convenio Único para el Personal Laboral de la Administración del Estado (inscrito por Resolución de 1 de septiembre de 2000) y otros posteriores que lo modifican parcialmente.

¹³ Son las siguientes: Titulado Superior de Investigación y Laboratorio, Titulado Medio de Investigación y Laboratorio, Técnico Superior de Investigación y Laboratorio, Técnico de Investigación y Laboratorio, Oficial de Investigación y Laboratorio, Auxiliar Investigación y Laboratorio.

el instrumento que protagoniza la ordenación y disposición de los recursos humanos—, los cuerpos y escalas de funcionarios conservan su utilidad como instrumento de clasificación del personal estatutario y de ordenación de su carrera administrativa.

Quienes se ponen al servicio de la Administración como funcionarios públicos pasan a formar parte de un determinado cuerpo (o escala, clase o categoría) en el que se reúnen o integran los que tienen una titulación y formación profesional común, han sido seleccionados con idénticos o similares criterios de especialización y capacitación técnica y con parecidas pruebas y están preparados para el desempeño de un determinado tipo de funciones.

Los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios están ordenados a su vez en cinco grupos, teniendo en cuenta la titulación exigida a los funcionarios para ingresar en aquéllos (art. 25 LMRFP)¹⁴. La agrupación de todos los cuerpos y escalas en grupos ayuda a simplificar y reducir su enorme variedad, facilita la distribución funcional de los empleados por los diferentes puestos de trabajo y tiene, además, implicaciones de carácter retributivo (así, por ejemplo, todos los funcionarios del mismo grupo, a salvo de las especialidades que consigan el art. 1.2 LMRFP, tienen el mismo sueldo —uno de los conceptos retributivos por los que se les remunera— cualquiera que sea el cuerpo, escala, categoría o clase a la que pertenezcan).

Toda vez que el criterio básico de ordenación de los empleos públicos es la relación de puestos de trabajo de cada Administración, centro o departamento administrativo (establecida de acuerdo con las necesidades del servicio), los cuerpos y escalas de funcionarios no pueden tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos (art. 26 LMRFP). De manera que, por el contrario, han de ser las relaciones de puestos de trabajo las que determinen a qué cuerpos o escalas deben pertenecer los funcionarios que desempeñen los puestos que tengan confiados el ejercicio de aquellas facultades, funciones o atribuciones de los órganos. Ahora bien, aunque no pueda establecerse una relación necesaria entre funciones y cuerpos, la vocación de algunos de éstos para el ejercicio de ciertas funciones resulta incuestionable. Y esto se hace especialmente evidente cuando se trata de funciones o actividades de investigación.

14

| | | |
|---------|--|-------------------------|
| CRUPO A | Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente | carrera superior |
| GRUPO B | Diplomatura, Ingeniería Técnica, Profesional 3 ^{er} grado | carrera media o técnica |
| GROPO C | Bachiller, Formación profesional 2 ^o grado | enseñanza media |
| GRUPO D | Graduado Escolar, Formación profesional 1 ^{er} grado | enseñanza básica |
| GRUPO E | Certificado de escolaridad | enseñanza elemental |

Los cuerpos y escalas de investigación han estado tradicionalmente vinculados a las Universidades y demás organismos públicos con actividad investigadora, razón por la que han venido constituyendo un conjunto muy heterogéneo de funcionarios. Téngase en cuenta, en efecto, que la LFCE sólo era de aplicación supletoria a los funcionarios de los organismos autónomos que se regían por disposiciones específicas¹⁵. Cada organismo tenía, pues, sus propios cuerpos o escalas funcionariales, tanto de carácter administrativo como especial. Para simplificar la descripción de este escenario parece conveniente distinguir los cuerpos universitarios (docentes) de las escalas de investigación propiamente dichas; esto es, las escalas de los organismos autónomos con actividad investigadora.

3.2.1. *Los cuerpos docentes*

De la función pública investigadora forman también parte los cuerpos docentes de Universidad, pues los Catedráticos, Profesores Titulares de Universidad y Catedráticos de Escuela Universitaria, a quienes para serlo se exige estar en posesión del título de doctor, tienen plena

¹⁵ El art. 82 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 encargó al Gobierno la aprobación de un Estatuto General del personal funcionario de los organismos autónomos que tardó más de una década en ser aprobado (D. 2043/1971, de 23 de julio), fue pronto objeto de diversas modificaciones y estuvo acompañado de disposiciones reglamentarias más específicas para el personal de algunos organismos.

capacidad investigadora (art. 56 LOU). Y los Profesores Titulares de Escuela Universitaria pueden tener esa misma capacidad si están en posesión del referido título.

Según los últimos datos publicados, se trata de un colectivo de unos 40.000 funcionarios (7.373 Catedráticos de Universidad, 23.605 Profesores Titulares de Universidad, 1.994 Catedráticos de Escuela Universitaria, 11.521 Profesores Titulares de Escuela Universitaria y 392 Profesores Eméritos)¹⁶.

Las Universidades son, por consiguiente, la mayor fuente de empleo público en el sector de la investigación, a notable distancia de los demás organismos públicos de investigación. De ellas depende, además, la formación de especialistas y la preparación de nuevos investigadores, de manera que son el más importante filón de recursos humanos de la I+D. Es más, el ingreso en los cuerpos docentes universitarios ha constituido tradicionalmente la oportunidad profesional más inmediata para el joven investigador, aunque la capacidad de demanda de estos organismos es limitada. De ahí la necesidad de estrechar los vínculos entre la actividad investigadora académica y la empresarial, entre la Universidad y la empresa, para procurar la continuidad profesional en el sector privado de los nuevos investigadores que prepara aquélla. Aunque ésta parece que todavía es una asignatura pendiente.

Por otra parte, la carrera investigadora en la Universidad tradicionalmente ha carecido de una estructura definida, como puede comprobarse por la actual distribución de funcionarios por los cuerpos existentes. El número de miembros de estos cuerpos no guarda una relación equilibrada con la cualificación o nivel de responsabilidad de éstos. Los datos reflejan una muy corta y segregada carrera administrativa (por cuerpos de Universidad y cuerpos de Escuela). La normativa, desde luego, no contempla ni regula la promoción interna de los funcionarios de cuerpos menos cualificados hacia otros superiores. Pero, por la disposición de los efectivos, parece que las Universidades tampoco han aprovechado esta variedad de cuerpos para estimular el desarrollo de una carrera docente en tres o cuatro tramos.

Éste parece ser el propósito que persigue la LOU al prever la existencia de diversas categorías de profesorado contratado, que serían situaciones de empleo público previas a la funcionarización del investigador (ayudantes, ayudantes doctores, colaboradores, profesores contratados doctores). No parece realista pensar, sin embargo, que esta progresión laboral del investigador pueda continuar por el ingreso en los cuerpos de escuela universitaria; razón por la que quizás hubiera sido oportuno declarar a extinguir estos cuerpos.

¹⁶ Datos INE (INEBase), curso 1999-2000.

Pero por el momento siguen siendo cuatro los cuerpos del personal docente de Universidad. Cuerpos de naturaleza especial, pues si bien sus miembros son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, tienen garantizada —al menos formalmente— la movilidad entre las demás Universidades mediante la superación de los correspondientes concursos de mérito. Posibilidad que no se ha visto limitada por la transferencia a las CCAA de las competencias, servicios y recursos de la enseñanza universitaria. Se trata, por tanto, de cuerpos interuniversitarios o, si se prefiere, de cuerpos de habilitación nacional. Característica que la LOU ha venido a destacar estableciendo un sistema de habilitación nacional previo al acceso en los correspondientes cuerpos.

3.2.2. *Los cuerpos de investigación*

A reducir la diversidad y heterogeneidad de las escalas funcionariales de los organismos autónomos vino la LMRFP. Si bien ésta admite la existencia de normas especiales para el personal docente e investigador, incluye dentro de su ámbito de aplicación al personal de los organismos autónomos y prevé medidas para la racionalización de sus escalas.

El artículo 27 LMRFP, en efecto, autorizó al Gobierno a unificar los cuerpos y escalas de similares características. Y la DA 9ª procedió a integrar o unificar en escalas generales (de carácter administrativo o especial) a buena parte del personal de las escalas propias de cada organismo autónomo. Esta integración alcanzó también a las escalas de algunos organismos de investigación, si bien algunos de ellos (el CSIC, el INTA...) conservaron sus propias escalas de especialistas, atendiendo quizás a las peculiaridades propias de este personal que la propia LMRFP reconocía (art. 1.2). Por consiguiente, parte del personal investigador quedó integrado en escalas departamentales, mientras el resto siguió agrupado en las escalas específicas de cada organismo, adscritas al Ministerio responsable de éste¹⁷.

¹⁷ La Resolución de 21 de diciembre de 1984, por la que se adscriben los diferentes cuerpos y escalas de funcionarios a su Departamento correspondiente, puede ayudarnos a describir la ordenación del personal de los organismos autónomos con actividad investigadora. La siguiente relación enumera las escalas especialistas involucradas en actividades de investigación, desarrollo o apoyo a la investigación [no se incluye el personal de las escalas generales o administrativas (interdepartamentales) de los organismos autónomos, adscritas al Ministerio de la Presidencia]:

Ministerio de Defensa

—Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo

-Ayudantes de Obras

-Auxiliares de Laboratorio

-Oficiales.

La posterior aprobación de la LFCICT supuso la reordenación de los organismos autónomos específicamente dedicados a la investiga-

—Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas».

- Científicos Superiores.
- Científicos Especializados.
- Titulados Superiores de Servicios.
- Titulados Técnicos Especializados.
- Especialistas de Aviación.
- Delineantes Projectistas.
- Analistas y Operadores de Laboratorio.
- Personal de Taller.
- Calcadores.
- Preparadores de Laboratorio.
- Practicantes.

—Téngase en cuenta, además, que en los organismos autónomos del Ministerio podía prestar servicio personal de otros cuerpos que tuviera adscritos y personal de las siguientes escalas:

- Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa.
- Técnicos de Grado Medio de Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa.
- Técnicos Contables de Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa.
- Delineantes de Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa.

Ministerio de Educación y Ciencia

—Universidades

- Catedráticos de Universidad.
- Profesores Titulares de Universidad.
- Catedráticos de Escuelas Universitarias.
- Profesores Titulares de Escuelas Universitarias.

—Consejo Superior de Investigaciones Científicas

- Profesores de Investigación del CSIC.
- Investigador Científico del CSIC.
- Colaborador Científico del CSIC.
- Titulados Superiores Especializados del CSIC.
- Titulados Técnicos Especializados del CSIC.
- Ayudante de Investigación del CSIC.
- Auxiliar de Investigación del CSIC.

—Téngase en cuenta, además, que en los organismos autónomos del Ministerio podía prestar servicio personal de otros cuerpos que tuviera adscritos y personal de las siguientes escalas:

-Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Educación y Ciencia.

-Titulados de Escuelas Técnicas de Grado Medio de Organismos Autónomos del Ministerio de Educación y Ciencia.

-Delineantes de Organismos Autónomos del Ministerio de Educación y Ciencia.

—Y también debe tenerse presente la existencia de cuerpos y escalas a extinguir:

- Profesores Agregados de Universidad.
- Investigadores Científicos CSIC

ción —los organismos públicos de investigación—, estableciendo un marco común de organización y funcionamiento para todos ellos, en

- Jefes de Departamento CSIC.
- Jefes de Sección CSIC.
- Titulados Superiores Especialistas CSIC.
- Ayudantes Diplomados de Investigación CSIC.

Ministerio de Industria y Energía

- Junta de Energía Nuclear (luego CIEMAT)
 - Titulados Superiores de la JEN.
 - Especialista Técnico de la JEN.
 - Auxiliar Técnico de la JEN.
 - Calador de la JEN.
- Instituto Geológico y Minero
 - Documentalistas del Instituto Geológico y Minero.
- Téngase en cuenta, además, que en los organismos autónomos del Ministerio podía prestar servicio personal de otros cuerpos que tuviera adscritos y personal de las siguientes escalas:
 - Titulados Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Industria y Energía.
 - Titulados de Escalas Técnicas de Grado Medio del Ministerio de Industria y Energía.
 - Delineantes de Organismos Autónomos del Ministerio de Industria y Energía.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

- Instituto Nacional de Investigación Agraria
 - Técnico Especialista del INIA.
 - Proyectistas sin título y Maestro del INIA.
 - Preparador de 1.º y 2.º del INIA.
- Instituto Español de Oceanografía
 - Patrones de Embarcación del Instituto Español de Oceanografía.
 - Preparadores del Instituto Español de Oceanografía.
- Téngase en cuenta, además, que en los organismos autónomos del Ministerio podía prestar servicio personal de otros cuerpos que tuviera adscritos y personal de las siguientes escalas:
 - Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Titulados de Escalas Técnicas de Grado Medio de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Delineantes de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Auxiliares de Laboratorio de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Mozos de Laboratorio de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Telefonistas de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Conductores de Organismos Autónomos del MAPA.
 - Capataces de Organismos Autónomos del MAPA.

Ministerio de la Presidencia

- Instituto de Astrofísica de Canarias:
 - Astrofísicos del Instituto de Astrofísica de Canarias.
 - Astrofísicos Adjuntos del Instituto de Astrofísica de Canarias.
- Téngase en cuenta, además, que en los organismos autónomos del Ministerio podía prestar servicio personal de otros cuerpos que tuviera adscritos (como el Cuerpo de Astrónomos o el de Ingenieros Geógrafos).

un primer intento de racionalizar la Administración científica española. Se autorizó así al Gobierno a aprobar nuevos reglamentos de organización, funcionamiento y personal para el CSIC, el CIEMAT (antes JEN), el IGME, el INTA y el IEO (DA 3^a); y también para el Instituto de Astrofísica de Canarias (DA 11^a). Reglamentos que apenas introdujeron cambios en lo referente a la clasificación del personal de los organismos¹⁸.

La organización de la Administración científica se vio profundamente transformada con la creación en 2000 del Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el que se reunieron competencias antes atribuidas al Ministerio de Educación y Ciencia y otros Departamentos. Novedad tras la que no se ocultaba el propósito más ambicioso, también más arriesgado, de reordenar integralmente la estructura de los organismos públicos de investigación.

Esta intención se hizo evidente al crearse una Secretaría General de Política Científica (art. 5 RD 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de Departamentos ministeriales), a la que se encomendó la coordinación de los organismos públicos de investigación dependientes del Ministerio de Ciencia y Tecnología y parece que iba a tener continuidad por una profunda modificación o sustitución de la LFCICT —una nueva Ley de la Ciencia¹⁹—, aunque hasta la fecha sólo se han producido singulares modificaciones del referido texto legal²⁰. Proyecto presumiblemente congelado, como algún otro²¹, tras la última renovación ministerial de junio de 2002.

Y parece que venía a allanar el camino de esa reestructuración integral de los OPI la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Por medio de esta Ley (art. 35) se crearon las Escalas de Investigadores Titulares y de Técnicos Superiores Especialistas de los OPIS.

En la Escala de Investigadores Titulares pueden integrarse los funcionarios del CIEMAT, el INIA, el IEO o el IGME (y los funcionarios

¹⁸ Por Ley 50/1998, de 30 de diciembre (DA 22^a), la Escala de Colaboradores Científicos del CSIC cambió su denominación por la de Escala de Científicos Titulares.

¹⁹ Véase la comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al estado de la Nación (*BOCG*, DS, Congreso, n.º 95, 26 de junio de 2001). Entre los objetivos asociados a la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología se cita el incremento del número de investigadores, la mejora de su movilidad y la reforma de la Ley 13/1986.

²⁰ Como las operadas en los arts. 6, 7 y 13 (art. 84 Ley 14/2000, de 29 de diciembre: aspectos organizativos), 17 (DA 7^a Ley 12/2001, de 9 de julio: contratación laboral en los OPI) o 15 y 19 (art. 88 Ley 24/2001, de 27 de diciembre: actividad convencional, actividad mercantil de los OPI y licencias del personal).

²¹ Me refiero al Estatuto del Becario cuya inminente aprobación anunció en mayo de 2002 la Ministra de Ciencia y Tecnología Anna Birulés ante el Pleno del Senado (véase *BOCG*, DS, Senado, n.º 91, 22 de mayo 2002) y no ha visto la luz hasta octubre de 2003.

del Cuerpo de Titulados Superiores del CSIC) que reúnan una serie de requisitos referidos a su formación y experiencia como investigadores. Peculiar resulta, por cierto, la previsión de que se incluyan en una «relación de investigadores en funciones» los funcionarios que no cumplan todos los requisitos exigidos para integrarse en la Escala de Investigadores Titulares (los que no sean doctores, o los que carezcan de suficiente experiencia investigadora). El propósito de esa inclusión es permitirles presentarse a los concursos para la provisión de puestos de carácter investigador (presumiblemente reservados a la Escala de Investigadores Titulares). En esta Escala se pretende integrar también al personal laboral investigador del CIEMAT, previa superación, lógicamente, de un concurso-oposición específico (procedimiento de funcionarización que autorizó la Ley 24/2001, de 27 de diciembre; art. 46).

En la Escala de Técnicos Superiores Especialistas pueden integrarse los funcionarios del CIEMAT, el INIA, el IEO o el IGME que reúnan una serie de requisitos referidos a su formación y experiencia como tecnólogos (actividades de diseño, aplicación, mantenimiento y mejora de instalaciones científicas experimentales; de asesoramiento o análisis; informes...).

Las condiciones específicas de integración en estas Escalas fueron reguladas luego por RD 868/2001, de 21 de julio.

Medidas de ordenación del personal que tuvieron continuidad en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cuyo artículo 47 crea tres nuevas escalas: Escala de Técnicos Especialistas de Grado Medio (grupo B), Escala de Ayudantes de Investigación (grupo C) y Escala de Auxiliares de Investigación (grupo D).

Con la creación de estas Escalas parece que se quiere progresar en la simplificación de la función pública investigadora, armonizando las clasificaciones de personal del CSIC²² y de los demás OPIS dependientes del Ministerio de Ciencia y Tecnología para darles una común

²² Las medidas previstas en las Leyes 14/2000 y 24/2001 vienen así a aproximar o armonizar la clasificación u ordenación del personal del CSIC y de los demás OPI, según el siguiente rango de afinidad:

| Escala CSIC | | Escala OPI | Grupo |
|----------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------|
| Investigadores | Profesores de Investigación | Investigadores Titulares | A |
| | Investigadores Científicos | | |
| | Científicos Titulares | | |
| Tecnólogos | Titulados Superiores Especializados | Técnicos Superiores Especialistas | B |
| | Titulados Técnicos Especializados | Técnicos Especialistas Grado Medio | C |
| Auxiliares | Ayudantes de Investigación | Ayudantes de Investigación | D |
| | Auxiliares de Investigación | Auxiliares de Investigación | |

orientación o ubicación en el seno de una única carrera administrativa investigadora.

Propósito que seguramente guarda relación con la intención de coordinar o unificar la actividad de los OPI o de integrar su organización administrativa, que se adivina detrás de la creación de la Secretaría General de Política Científica. Y que también puede relacionarse con la necesidad de configurar una carrera administrativa más variada y escalonada, que ofrezca mayores oportunidades de promoción interna, que estimule la competitividad del personal, que mejore la movilidad interdepartamental de los investigadores y que permita una ágil agregación o agrupación interdisciplinar de éstos (grupos de investigación más flexibles). Todo ello, tanto en el ámbito estricto de la investigación como en el de las aplicaciones o desarrollos tecnológicos y dando a las escalas rangos diversos para que los puestos y responsabilidad se vinculen a ellas teniendo en cuenta su categoría y la capacidad y experiencia investigadora acumulada.

En el año 2000 fueron también revisados los estatutos de los organismos públicos de investigación, pero sin mayor transcendencia en lo que se refiere a la clasificación del personal.

4. EL INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA INVESTIGADORA

El número de investigadores en España (5 de cada 1.000 empleados) está aún por debajo de la media comunitaria (5,8), distancia que los poderes públicos vienen tratando de reducir en los últimos años, si bien es necesario también el concurso de la iniciativa privada.

A buscar una mayor implicación de esa iniciativa se dirigen, precisamente, algunas iniciativas públicas para fomentar la contratación privada de investigadores (como el Programa IDE –Incorporación de Doctores a Empresas–). Pero el crecimiento de la dotación humana de la I+D sigue sustentado en la inversión pública en forma de becas y contratos temporales de formación o mediante la más limitada capacidad presupuestaria para ofrecer empleos públicos indefinidos de investigación.

La política de austeridad presupuestaria desarrollada en los últimos años ha supuesto la contención del gasto público en personal, limitando el crecimiento del empleo público. Así, las leyes de presupuestos de los últimos años han impedido a las Administraciones ofertar empleos públicos en cuantía superior al 25 % de la tasa de reposición efectiva. Límite general que en el 2002 no ha sido aplicable a los empleos de personal investigador o de apoyo a la investigación (art. 21 Ley 23/2001, de

27 de diciembre), lo que ha permitido a algunos organismos públicos de investigación convocar un buen número de nuevas plazas (si bien en parte destinadas a la promoción interna). Ha sido también notable, en 2001, la oferta de plazas de personal docente (e investigador) de las Universidades, animada por la inminente modificación del procedimiento de selección de acuerdo con lo previsto en la nueva LOU.

Por lo que se refiere al procedimiento de ingreso, dos aspectos merecen ser tenidos en cuenta. De un lado, el requisito de la nacionalidad exigida a los aspirantes de acuerdo con lo previsto en la normativa básica que rigen dicho procedimiento. De otro lado, la existencia de algunas normas especiales que regulan el acceso a determinados cuerpos de carácter investigador, como los de la función docente universitaria o los del CSIC.

4.1. LA NACIONALIDAD

Es sabido que entre los requisitos exigidos para participar en las pruebas selectivas para el ingreso en la función pública se ha incluido tradicionalmente el de tener la nacionalidad española (art. 30 LFC). Ahora bien, tras la incorporación de España a la Comunidad Europea, en muchos casos es suficiente tener nacionalidad eurocomunitaria²³.

El acceso de extranjeros comunitarios a la función pública española lo reguló por primera vez la Ley 17/1993, de 23 de diciembre. Y entre los cuerpos funcionariales que primeramente quedaron abiertos a todos los ciudadanos comunitarios estaban los de la función investigadora y docente²⁴.

²³ La Comunidad, en efecto, exige la libre circulación de trabajadores que se refiere también a los empleados públicos (véanse, entre otras muchas, las SSTJCE *Sotgiu v. Deutsche Bundespost* de 12 de febrero de 1974, *Scholz* de 23 de febrero de 1994, o *Comisión c. Grecia* de 2 de julio de 1996). No se trata, sin embargo, de una libertad absoluta, pudiendo los Estados convenir qué sectores o puestos pueden permanecer reservados a sus nacionales.

²⁴ En efecto, de acuerdo con lo previsto en el RD 800/1995, de 19 de mayo, los nacionales de la Comunidad podían acceder, en idénticas condiciones que los españoles, a los siguientes cuerpos y escalas de carácter investigador (y docente, en su caso):

Ministerio de Educación y Ciencia

Cuerpo de Catedráticos de Universidad.

Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad.

Cuerpo de Catedráticos de Escuelas Universitarias.

Cuerpo de Profesores Titulares de Escuela Universitaria.

Escala de Colaboradores Científicos del CSIC (hoy Escala de Científicos Titulares).

Escala de Investigadores Científicos del CSIC.

Escala de Profesores Investigadores del CSIC.

Escala de Titulados Superiores Especializados del CSIC.

La justificación de esa apertura no se encuentra sólo en la libertad de circulación de trabajadores. Por la estrecha relación existente entre el proceso económico y el desarrollo científico-tecnológico, la integración o unidad económica que se busca depende también de la agregación y compartición del conocimiento entre los Estados miembros y del paulatino establecimiento de una política común europea en materia de I+D cuya realización depende de la cooperación entre centros y organismos de investigación nacionales. Ese es el propósito del Espacio Europeo de la Investigación²⁵ y también, en otro plano, del Espacio Europeo de la Enseñanza Superior²⁶, objetivos comunitarios con los que se pretende garantizar la movilidad efectiva de los recursos humanos dedicados a la I+D en los Estados miembros (véanse los arts. 149 y 163 ss. TCE).

Ahora, tras su modificación por Ley 55/1999, de 29 de diciembre –art. 37–, la Ley 17/1993 (desarrollada por RD 543/2001, de 18 de mayo) declara ya accesibles a los ciudadanos eurocomunitarios toda

Escala de Titulados Técnicos Especializados del CSIC.

Escala de Ayudantes de Investigación del CSIC.

Auxiliar de Investigación del CSIC.

Ministerio de Defensa

Escala de Científicos Superiores del INTA.

Escala de Científicos Especializados del INTA.

Escala de Titulados Superiores de Servicios del INTA.

Escala de Titulados Técnicos Especializados del INTA.

Ministerio de Industria y Energía

Escala de Especialistas Técnicos de Investigación del CIEMAT

Escala de Auxiliares Técnicos de Investigación del CIEMAT.

²⁵ Ésta es la denominación que lleva una iniciativa de la Comisión para lograr una más estrecha sinergia del esfuerzo inversor que realizan los Estados miembros en materia de investigación y aumentar la eficacia de los recursos destinados a la I+D. Se trata, entre otros fines, de estrechar la cooperación entre las comunidades científicas de los Estados miembros, racionalizar y compartir la instalación y uso de las grandes infraestructuras científicas, asegurar la movilidad de los investigadores en la Comunidad y apoyar la financiación de proyectos de investigación para mejorar la posición relativa de la I+D europea frente a EEUU, Japón u otros países avanzados. A apoyar esta iniciativa vendrán parte de los fondos del VI Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico, Innovación y Difusión de la Unión Europea (2002-2006), aprobado de acuerdo con lo previsto en el art. 166 TCE.

²⁶ Ésta es la denominación del objetivo político de convergencia que se fijaron 29 ministros de educación europeos en la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999 y que pretende alcanzar en 2010 un espacio común o integrado de enseñanza superior, en el que esté garantizada la transparencia y reconocimiento de las calificaciones y títulos académicos, la movilidad de personas y la calidad mínima de las instituciones de enseñanza superior.

clase de empleos públicos, limitándose a reservar a los españoles aquellos empleos que «impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas» (empleos entre los que, lógicamente, no están los de carácter investigador).

Por otra parte, la DA 11^a LOU impide subordinar la contratación de profesorado a condiciones o requisitos basados en la nacionalidad y prevé incluso la participación de extranjeros no comunitarios en las pruebas de habilitación e ingreso en la función pública docente, a condición de reciprocidad; o sea, siempre que sus respectivos Estados ofrezcan idéntica oportunidad a los nacionales españoles.

4.2. EL INGRESO EN LAS ESCALAS DEL CSIC

Los procedimientos de ingreso en las escalas del CSIC los regula el RD 1804/1993, de 23 de mayo²⁷, disposición a través de la cual se conforma, en realidad, la carrera administrativa del investigador público.

En efecto, como sucede con los cuerpos de la función pública docente universitaria, las escalas de personal investigador de CSIC están ordenadas por su relevancia funcional. A los Profesores de Investigación, que han de tener labor investigadora propia de singular relevancia, se les encomiendan las funciones de especial exigencia y responsabilidad. Les siguen los Investigadores Científicos, a los que corresponden funciones de alto nivel formando parte de un grupo de trabajo o dirigiendo un equipo. Y a los Científicos Titulares el desarrollo ordinario de actividades de investigación científica o tecnológica, generalmente integrados en un equipo de trabajo.

Pues bien, por esta última escala suele ingresarse en el CSIC, pues todas las plazas de Científico Titular se adjudican por libre oposición entre doctores. En cambio, el 80 % de las plazas vacantes de las otras dos escalas quedan reservadas para la promoción interna de quienes ya son funcionarios. Esto es, para los Científicos Titulares (o para los Titulados Superiores Especializados) en el caso de la Escala de Investigadores Científicos. Y para estos últimos en los concursos de acceso a la Escala de Profesores de Investigación.

La selección entre los concursantes a Profesores de Investigación o Investigadores Científicos, tanto en el concurso libre de méritos como en el concurso restringido, se llevará a cabo por áreas de conocimiento científico y por una comisión de selección específica para cada una de ellas.

²⁷ Confirmando la legalidad de esta disposición puede verse la STS de 16 de abril de 1994 [Arz. 5301].

El Presidente de esa comisión lo nombra el Presidente del CSIC entre funcionarios de la misma escala y ámbito científico. Y entre éstos se elige también a los vocales: tres por sorteo público; y otro lo elige el Presidente del CSIC de una lista de cinco, oída la Comisión Científica del organismo.

Las plazas de Científico Titular, adscritas a los centros o institutos del CSIC, se convocan también por áreas científicas, si bien dentro de cada campo podrán señalarse las disciplinas o subdisciplinas que decida la Junta de Gobierno del CSIC.

Para el ingreso en esta Escala se tendrá en cuenta la formación académica, la actividad investigadora previa (estancias, publicaciones, participación en congresos u otros méritos de carácter científico o técnico). La oposición consta de tres ejercicios (una exposición oral acerca del currículum, un comentario crítico de un trabajo de investigación propuesto por la comisión y una exposición oral del estado actual y tendencias de la investigación en el campo, disciplina o subdisciplina de la plaza a la que se oposite).

4.3. EL INGRESO EN LOS CUERPOS DOCENTES UNIVERSITARIOS

Tras la aprobación de la LOU, el ingreso en los cuerpos de Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad (que requieren el título de doctor y tienen plena capacidad docente e investigadora) o de Catedráticos y Profesores Titulares de Escuela Universitaria (cuyo miembros sólo tienen plena capacidad investigadora cuando se hallen en posesión del título de doctor) se subordina a la superación u obtención de una previa habilitación nacional (art. 57 LOU).

La habilitación consiste en la superación de unas pruebas competitivas en convocatoria nacional cuyo contenido y circunstancias varía para cada cuerpo. El candidato habilitado queda así facultado para concurrir a los concursos de acceso convocados por las Universidades para cubrir las plazas vacantes de los diferentes cuerpos docentes. Las previsiones contenidas en la LOU sobre habilitación y acceso de los aspirantes a los cuerpos docentes universitarios han sido desarrolladas por RD 774/2002, de 26 de julio.

5. LA MOVILIDAD DEL INVESTIGADOR

Investigar, decía LAPLACE, es determinar la relación entre dos ideas que se hallan separadas. Un proceso, el de la aproximación de ideas, que depende en gran medida de la capacidad relacional del investiga-

dor, tanto en el plano conceptual como en el personal, esto es, en lo que respecta a su integración en grupos de trabajo o comunidades científicas que permitan una fluida circulación o intercambio y contraste de ideas y de conocimiento. En realidad, de la sucesión, conjunción, relación y contraposición de estas ideas surge el hallazgo científico y por eso la movilidad del investigador, que facilita dicha interrelación, es factor determinante del progreso científico, por lo que implica para la formación y desarrollo profesional del investigador y para la transferencia a la sociedad de los resultados y aplicaciones de la investigación científica y técnica.

Esa movilidad debe darse en diferentes ámbitos. Está, de un lado, la movilidad científica o funcional, que se refiere al desarrollo interdisciplinar de actividades de investigación; a la posibilidad de que un objeto sea estudiado o investigado desde diferentes perspectivas o aproximaciones científicas; a la formación de equipos o grupos de investigación interdisciplinarios y al intercambio o sucesión de los investigadores en los grupos de manera que la especialización funcional adquirida en un determinado ámbito disciplinar o sobre un determinado objeto pueda proyectarse sobre otros distintos.

De otro lado, está la movilidad institucional (que suele ser también geográfica): que los investigadores puedan desarrollar su actividad en diferentes centros de investigación, compartiendo los recursos, las técnicas y conocimientos de los grupos que trabajan en ellos. Lo cierto es que, por la escasez y cualificación de los recursos materiales y humanos, no se puede investigar de todo en todas partes: la eficiencia y racionalidad de la inversión en I+D exigen muchas veces la localización o centralización de determinadas instalaciones muy costosas. Y también la concentración del personal investigador en torno a determinados centros especializados con el fin de que se forme la masa crítica indispensable para la generación de conocimiento nuevo (esto es, para que el investigador pueda contrastar, discutir o poner en evidencia sus progresos). Por otro lado, el estado permanente de formación en que debe hallarse el investigador exige la constitución de vínculos y solidaridades personales y profesionales que permiten una transmisión de conocimiento espontánea, informal y continuada y que dependen de la capacidad de movimiento del investigador.

E importa también, en fin, la movilidad sectorial del investigador, los intercambios entre el personal investigador del sector público y del sector privado. La estabilidad, el desarrollo y la eficiencia de la investigación pública depende de la implicación de la iniciativa privada. En el contexto de las otras necesidades públicas, la inversión pública en I+D no puede ser ilimitada. Por elevada que sea, será siempre insuficiente si no cuenta con el apoyo proporcionado de la inversión privada. Y ésta,

en comparación con los fondos públicos, es aún muy baja. Por eso es necesario estimular esa iniciativa y la movilidad del investigador es uno de los instrumentos de fomento que cabe emplear. La posibilidad de que los investigadores particulares se incorporen a los equipos públicos de investigación, la participación de investigadores públicos en actividades de investigación y desarrollo tecnológico de las empresas, el impulso o la participación de organismos públicos en empresas de base tecnológica, el estímulo de la iniciativa empresarial del investigador público u otras medidas similares pueden contribuir a incrementar la implicación de la iniciativa privada en el proceso científico-tecnológico. Y, con ello, a mejorar la competitividad de las empresas, de la que depende la generación de riqueza, la estabilidad económica y el nivel general de vida.

Por todo ello, los poderes públicos han venido adoptando diversas medidas en la última década para fomentar la movilidad de los estudiantes y de los investigadores, especialmente en el ámbito de la Unión Europea. Téngase en cuenta que la unidad económica (y política) que se ambiciona, por la estrecha relación existente entre la investigación y el proceso económico, sólo puede ser efectiva estableciendo un espacio de investigación único, en el que esté garantizada y sea materialmente posible la libre circulación de los investigadores, quede garantizado por igual el acceso a los resultados de la investigación, se asegure la propiedad intelectual o industrial de la invención y se coordinen las actividades y las políticas de investigación para evitar la dispersión del esfuerzo inversor. Ese es el Espacio Europeo de la Investigación (ERA), al que se ha hecho ya referencia, cuya conformación es uno de los objetivos del VI Programa Marco de Investigación (2002-2006) recientemente aprobado por la Unión (una nueva edición del programa plurianual previsto en el art. 166 TCE –consolidado–).

Así pues, con diferentes iniciativas de origen comunitario (Acciones Marie Curie, los programas Erasmus, Sócrates) o nacional (ayudas para breves estancias de investigación en el extranjero, bolsas de viaje, financiación de proyectos coordinados –interuniversitarios– de investigación, programas internacionales de cooperación e intercambio de profesorado universitario, becas de investigación en organismos internacionales, acciones integradas, programa Séneca...) se ha venido apoyando la movilidad del estudiante y del profesor universitario o del investigador. También la constitución de redes temáticas de investigación, enormemente facilitada por el actual desarrollo de las tecnologías de la información, a través de las que se prestan mutuo apoyo equipos de investigadores de diferentes lugares y que contribuyen también a tejer esa malla de vínculos científicos y profesionales tan necesarios para el progreso de la I+D.

Pero en el ordenamiento de la función pública la movilidad funcional, geográfica o sectorial del empleado público tiene escasa tradición. El derecho del funcionario al cargo y al empleo (a su destino o puesto) ha venido limitando la potestad administrativa de trasladar o remover forzosamente al personal de su puesto (aunque en los últimos años se han ampliado las facultades administrativas en este orden). La movilidad por iniciativa propia es bastante restringida, pues está subordinada a las necesidades del servicio o de la gestión y ordenación del personal y a las exigencias del principio de mérito y capacidad en la provisión de destinos. Y son bastante excepcionales los supuestos de prestación de servicio en lugar diferente al de radicación del puesto de trabajo (las comisiones de servicio).

La restringida movilidad de los empleados públicos no se lleva bien, sin embargo, con el contenido y actividades características de la función pública investigadora. Tanto el derecho o interés individual del investigador a desarrollar una carrera profesional, como el interés público en elevar los niveles de la investigación pública (mediante la cualificación de sus investigadores) y propiciar la transferencia científico-tecnológica, justifican un régimen más flexible de movilidad. Aunque esta última perspectiva de interés general no ha calado suficientemente en la normativa sobre licencias o situaciones de los funcionarios de investigación, tampoco en la de provisión de puestos de trabajo.

Ciertamente, desde hace ya tiempo algunos colectivos investigadores cuentan con normas específicas que facilitan su movilidad. Es el caso del personal docente de universidad, cuya movilidad fomentó la LRU y ahora la vigente LOU. Así, el artículo 40.4 de esta última exige a las Universidades que fomenten «la movilidad de su personal docente e investigador, con el fin de mejorar su formación y actividad investigadora, a través de la concesión de los oportunos permisos y licencias, en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable y de acuerdo con las previsiones estatutarias consignadas al efecto». Previsión aun reforzada por su artículo 41.2, que exige del Estado y de las CCAA que, en el ejercicio de sus competencias de fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, se asegure «la movilidad de investigadores y grupos de investigación para la formación de equipos y centros de excelencia»²⁸. Y debe tenerse en cuenta además, ya en relación con la integración en el espacio europeo de enseñanza superior, la previsión

²⁸ En este mismo aspecto han incidido ya algunas leyes autonómicas. Así, por ejemplo, la Ley de Galicia 8/1988, de 18 de julio, del Plan General de Investigación Científica y Técnica (art. 10); la Ley de Madrid 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica (art. 14); la Ley de Castilla y León 4/1999, de 17 de marzo, de normas reguladoras de la Investigación y Ciencia (art. 5); o la Ley de Canarias 5/2001, de 9 de julio, de Promoción y Desarrollo de la Investigación Científica y la Innovación (arts. 17 y 18).

del artículo 89.4 LOU: «El Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades fomentarán la movilidad de los profesores en el espacio europeo de enseñanza superior a través de los programas y convenios específicos y de los programas de la Unión Europea».

Previsiones que necesitarán el oportuno desarrollo reglamentario, aunque por el momento siguen vigentes las normas sobre movilidad del RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del Profesorado Universitario. De acuerdo con el artículo 8 del citado Decreto y en los términos previstos en los estatutos de cada Universidad, se reconoce a los profesores la posibilidad de disfrutar de una licencia de estudios o investigación de hasta un año de duración en otras Universidades o centros de investigación (el denominado «año sabático») o por periodos más breves²⁹. También pueden las Universidades autorizar al profesorado a desarrollar su actividad por tiempo determinado en otras instituciones docentes o de investigación con las que tengan establecidos convenios de colaboración o acoger al personal de éstas (art. 5 RD 898/1985 y 10.4 LOU).

Estas normas podrían, seguramente, mejorarse; adecuarse a los objetivos más ambiciosos de la LOU diversificando y ampliando las situaciones administrativas y modalidades de desplazamiento e intercambio de los profesores o investigadores y garantizando su movilidad, como expresión de la libertad de investigación, frente a las decisiones de los órganos universitarios de gobierno. Pero, además de los cambios normativos, la efectividad de la movilidad requiere sobre todo de dotaciones presupuestarias adecuadas.

La movilidad, en efecto, tiene sus costes. Ciertamente, Internet y los sistemas de comunicación actual han hecho posible un «movilidad virtual» que era difícilmente imaginable hace apenas una década y que resulta más barata, pero también menos directa y efectiva, que la comunicación personal que deriva de la «movilidad física». Por eso no es posible renunciar a ésta y se debe asumir, como inversión, la carga económica que conlleva: los gastos de desplazamiento y alojamiento (escasamente cubiertos por las indemnizaciones por razón de servicio a que tienen derecho los funcionarios y que han estado largamente congeladas), la infraestructura de acogida a los desplazados (dándose la paradoja de que aumenta la movilidad pero se hacen inasequibles o disminuyen las residencias universitarias, un espacio idóneo para el debate y el intercambio interdisciplinar infor-

²⁹ Las Universidades pueden fijar las retribuciones a percibir por los profesores que disfruten de una licencia por estudio, pudiendo llegar aquéllas hasta la totalidad de las que les correspondan, si la licencia tiene una duración inferior a tres meses, o hasta el 80 %, si son de mayor duración pero inferiores al año. Las licencias por periodos superiores no darán lugar al reconocimiento de retribución alguna (art. 8 RD 898/1985).

mal), la cobertura adicional de la carga docente atribuida al desplazado o la compensación por las diferencias en el coste de la vida del lugar al que se desplaza el investigador.

Para hacer frente a algunos de estos costes existen programas nacionales de ayuda (hoy con cargo a la Acción Horizontal del Plan Nacional de I+D+I 2000-2003 que también se orienta a promover la formación y la movilidad del personal investigador), pero aún es habitual que el investigador tenga que suplir con sus medios e inquietud algunos otros, lo que resta continuidad y efectividad a la movilidad. La existencia de estos programas nacionales viene determinada, por lo demás y con carácter más general, por la LFCICT, que incluyó la cuestión de la movilidad entre sus preocupaciones.

En efecto, la citada Ley al tiempo que encomienda a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología la elaboración del Plan Nacional de I+D, le atribuye la función de facilitar la movilidad de los investigadores entre el sector investigador y el productivo (art. 7.3.g). Y su DA 2^a.4 encargó al Gobierno la aprobación en el plazo de seis meses de las «normas necesarias para facilitar e incentivar la movilidad del personal investigador al servicio de los organismos públicos de investigación dependientes de la Administración del Estado», así como para establecer, de acuerdo con las CCAA y las Corporaciones Locales, en su caso, «medidas para facilitar e incentivar la movilidad de este personal entre las respectivas Administraciones públicas». Un ejemplo más de inactividad reglamentaria, según parece, pues no me consta que se hayan dictado tales disposiciones reglamentarias.

Pendiente de elaboración y aprobación siguen también los reglamentos de personal del CSIC y de los demás OPI que, tras la reforma de los Estatutos de estos entes, deben regular, «en el marco de la normativa de rango legal que se establezca en materia de función pública del personal de investigación»³⁰, las peculiaridades del régimen del personal de estos entes relativas a la movilidad u otros aspectos de su relación de servicio (acceso, adscripción de puestos de trabajo, carrera, promoción, complementos retributivos...). Lo que sí se prevé en algún caso es la incorporación a los OPI de investigadores pertenecientes a otros organismos. Así, el artículo 48.3 del Estatuto del CSIC prevé que su Presidente pueda autorizar, de acuerdo con la normativa de la Junta de Gobierno y a petición de los Directores de los centros e institutos, previo informe del claustro, la incorporación a sus actividades de doctores de universidades y de otros organismos de investigación que tendrán la consideración de «doctores vinculados». Incorporación que no altera la

³⁰ Expresión que parece anunciar un texto legal nuevo (quizás la modificación o sustitución de la vigente Ley 13/1986) y que transcribo de la DA 2^a del RD 1945/2000, de 1 de diciembre, que aprobó el Estatuto del CSIC.

relación jurídica que estos doctores tengan con su organismo de origen, ni da lugar a relación contractual alguna con el CSIC.

Sí que ha habido, sin embargo, algunos cambios normativos dirigidos a posibilitar la movilidad intersectorial de los investigadores de los OPI. Me refiero a la reciente modificación del artículo 19 LFCICT que permite a los OPI crear sociedades mercantiles o participar en el capital de éstas cuando tengan por objeto actividades de investigación científica o desarrollo tecnológico, la explotación de patentes o derechos de propiedad industrial o intelectual, la aplicación industrial o comercial de resultados científicos obtenidos por estos organismos o la prestación de servicios técnicos relacionados con la actividad de éstos. Y que prevé que los funcionarios de los OPIS puedan prestar servicio en estas entidades mercantiles mediante una licencia no retribuida de hasta cuatro años de duración y con reserva de puesto de trabajo. Lo que no aclara la Ley es la situación administrativa en la que han de quedar los funcionarios que obtengan esta licencia, pues, a la luz de la vigente normativa, no parece que pueda considerárseles en servicio activo ni en excedencia, aunque sí, quizás, en servicios especiales (por analogía y teniendo en cuenta la regla residual del art. 4.º RD 365/1995, de 10 de marzo, sobre situaciones administrativas de los funcionarios civiles).

De lo dicho se sigue que la movilidad de los funcionarios de investigación es mayor que la de otros empleados públicos. Pero probablemente es aún insuficiente si se tiene en cuenta que la especialización y formación del investigador y la calidad o nivel de su trabajo —y, por tanto, también su utilidad o interés social— dependen de ella y que también es el mejor vehículo para fomentar la transferencia y difusión a la sociedad, a través de sus instituciones públicas y privadas, de los conocimientos y resultados que proporciona la actividad investigadora en cualquier ámbito disciplinar. Por eso parece necesario avanzar en la dirección ya tomada, quizás también en el plano de las incompatibilidades (diversificando el régimen de autorizaciones), para ir estableciendo condiciones nuevas en las que se vea como algo normal el paso de los investigadores públicos por unos centros y otros, su contratación por empresas o incluso que sean las propias instituciones públicas las que compitan por los mejores investigadores. Aunque ese día parece aún muy lejano, a tenor de la situación actual.