

## El sistema universitario y de investigación en España: una perspectiva territorial

*Laura Díez Bueso*

### *Abstract*

*Questo articolo propone una riflessione sul sistema universitario spagnolo in una prospettiva territoriale, affrontando nel contempo alcuni aspetti del sistema scientifico in Spagna nella medesima prospettiva e solo per quanto attiene all'Università. Lo studio inizia affrontando il riparto di competenze in materia di Università tra Stato, comunità autonome e le rispettive Università. L'articolo illustra quale livello territoriale è competente nei vari ambiti e dà conto anche delle caratteristiche principali della relativa regolazione. La seconda parte dello studio, più sintetica, analizza il sistema scientifico in tutti gli aspetti connessi all'Università, e si concentra principalmente sulla governance del sistema. Infine, una volta descritti entrambi i sistemi dal punto di vista giuridico, l'articolo si conclude con una breve riflessione sulle linee principali delle politiche pubbliche attuate negli ultimi anni per le Università e la ricerca, sottolineandone i punti di forza e di debolezza.*

### *1. La universidad y la investigación en España: un complejo sistema desde la perspectiva territorial*

El objeto principal de este artículo es analizar el sistema universitario español desde una vertiente territorial. No obstante, este sistema tiene una directa conexión con el de la ciencia, dado que las funciones básicas de la universidad son la docencia y la investigación. En España, ambos sistemas disponen de un régimen propio y diferenciado, debido a que la Constitución de 1978 establece un reparto competencial muy diverso para ambos sectores.

Por este motivo, la descripción del sistema de universidades ocupará buena parte de este artículo en sus primeros epígrafes que no describirán el régimen de las universidades públicas en general, sino que

se centrarán en aquellos aspectos más relevantes para la perspectiva territorial. Con posterioridad, se apuntarán las características más destacadas del sistema de la ciencia en España desde esta misma perspectiva, centrándose en aquéllas que repercuten directamente en el sistema de universidades.

En ambos campos se han producido cambios estructurales profundos, que han tenido reflejo en recientes reformas legislativas. Así, después de la vigencia durante varias décadas de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 se aprobó la Ley orgánica 6/2001, de universidades, reformada por la Ley orgánica 4/2007 (en adelante, LOU). En el ámbito de la investigación, la Ley de la Ciencia de 1986 vigente durante 25 años fue sustituida por la Ley 14/2011, de la ciencia, la tecnología y la innovación (en adelante, Ley de la ciencia).

Antes de analizar por separado la perspectiva territorial de la universidad y de la investigación, conviene realizar una aproximación al sistema general de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Ese régimen se encuentra descrito en el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y se completa con lo previsto en cada uno de los diecisiete Estatutos de autonomía, que actualmente han asumido un similar nivel competencial. Para comprender con precisión este reparto de competencias debe tenerse en cuenta la ingente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha ido perfilando los distintos tipos de competencias: exclusivas, bases estatales-desarrollo autonómico y de ejecución; a estas tres competencias debe añadirse la de fomento.

Por competencia exclusiva se entiende aquélla sobre la que una instancia (Estado o comunidad autónoma) dispone de todas las funciones (normativa y ejecutiva) sobre una materia; el ejemplo más paradigmático a nivel estatal, por ejemplo, podría ser defensa. En este tipo de competencia los principales problemas se centran en precisar los límites de cada materia.

La competencia bases-desarrollo consiste en dividir la función normativa, que corresponde tanto al Estado (principalmente a través de la aprobación de leyes) como a la comunidad (a través de leyes y reglamentos); al mismo tiempo, se reserva la ejecución de toda la normativa a la comunidad autónoma. Lógicamente, los ámbitos nor-

mativos no son coincidentes, pues el Estado debe regular los aspectos esenciales (básicos) de la materia y la comunidad desarrollar estas cuestiones fundamentales.

La competencia de ejecución reserva al Estado toda la regulación de una materia (a través de leyes y de reglamentos de ejecución) y otorga a la comunidad la responsabilidad de implementar toda esta normativa (lo que supone, fundamentalmente, la aprobación de reglamentos organizativos).

Por último, la Constitución habilita en ocasiones a Estado y a comunidades autónomas para realizar actividades de fomento, lo cual se traduce generalmente en la financiación de actividades en diversas materias.

Como se comprobará seguidamente, en el sistema de universidades y en el de la ciencia confluyen todas y cada una de las competencias descritas.

## ***2. La universidad en España: instancias reguladoras y descripción del sistema***

### ***2.1. Una materia con un enrevesado reparto competencial***

La distribución de competencias en materia de universidades es una de las más complejas dentro del reparto competencial previsto en la Constitución<sup>1</sup>. Esta complejidad deriva, en primer lugar, de la amplitud del ámbito que abarca la materia “universidades”, donde converge un cúmulo de submaterias que van desde el reconocimiento de títulos al sistema de evaluación del profesorado, pasando por las becas y ayudas. Pues bien, estas submaterias responden en ocasiones a tipos competenciales distintos.

Un segundo componente que repercute en el reparto competencial, y que por tanto lo complica, son los derechos fundamentales, como el derecho a la educación o la libertad de cátedra, que inciden directamente en la materia universidades. Las previsiones constitucio-

---

(1) Sobre esta distribución de competencias puede verse J.C. NAVARRO, *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

nales relativas a estos derechos también deberán tenerse en cuenta, por ejemplo, cuando la Constitución establece que el Estado será el responsable de regular el desarrollo directo de ambos derechos a través de ley orgánica. Además, la materia universidades se ve influida por valores constitucionales como la promoción de la igualdad entre todos los ciudadanos, que tiene su máxima expresión en el sistema de becas y ayudas<sup>2</sup>. De estos valores derivan el carácter de servicio público de la universidad y su consideración como administración pública a la que, por tanto, se le aplica también el régimen competencial correspondiente a la materia administración pública<sup>3</sup>.

Si combinamos los derechos fundamentales en juego con el carácter de servicio público de la universidad aparece el tercer elemento que complica la perspectiva territorial de la universidad en España: la garantía institucional de la autonomía universitaria, es decir, la consideración de la universidad como institución que protege todos los derechos relacionados con la enseñanza universitaria<sup>4</sup>. Esta garantía institucional implica que las competencias en materia de universidades no se encuentran repartidas, como es habitual, entre dos instancias, Estado y comunidades autónomas, sino que existe una tercera instancia, la universidad, con competencias en la materia.

Finalmente, no debe olvidarse la influencia de las exigencias de la Unión Europea en materia de universidades, centradas en favorecer

---

(2) En relación con la influencia de los valores constitucionales en la materia universidades puede verse J.J. FERNÁNDEZ, "El proceso de Bolonia en el Derecho Público español. Autonomía universitaria, distribución de competencias y empleo público", *Entelequia*, núm. 10, 2009, pp. 6-7.

(3) Sobre el carácter del servicio público de la universidad puede leerse J.J. FERNÁNDEZ, "El proceso de Bolonia en el Derecho Público español. Autonomía universitaria, distribución de competencias y empleo público", *op. cit.*, p. 2.

En relación con la conceptualización de la universidad como una administración pública y las consecuencias que de ello se derivan en su régimen jurídico y controles puede verse M. ZAMBONINO, "Las universidades públicas como administraciones públicas. Bases de su creación y régimen jurídico", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, Madrid, Civitas-Thompson Reuters, especialmente pp. 167-170 y 194-197.

(4) El Tribunal Constitucional estudió detenidamente en su STC 26/1987 si la autonomía universitaria era una garantía institucional o un derecho fundamental, inclinándose por esta última opción.

la libre circulación de títulos universitarios, estudiantes, profesores y profesionales y en la implantación de una metodología de impronta anglosajona basada en el denominado crédito europeo.

Desde una perspectiva normativa, la materia universidades ha debido tomar en consideración los cuatro elementos descritos y ha tenido su traducción en diversas leyes y reglamentos estatales, principalmente en la LOU de 2001 ya citada. Por su parte, la mayor parte de las comunidades ha regulado la materia universidades y, naturalmente, cada universidad española ha aprobado sus Estatutos así como el resto de normativa necesaria para su funcionamiento autónomo.

Para acabar de complicar el paisaje, tanto la primigenia redacción de la Ley estatal de universidades de 2001 como su versión reformada en 2007 fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. Ambos recursos se encuentran pendientes de sentencia, con lo que existe incertidumbre sobre la constitucionalidad de algunos de los preceptos vigentes.

Teniendo en cuenta esta panorámica general de la universidad desde la perspectiva territorial, seguidamente se detalla el reparto competencial y la regulación positiva en los ámbitos de mayor relevancia.

## ***2.2. El régimen general del sistema universitario***

Como se ha descrito, son tres las instancias responsables de regular y ejecutar la materia universidades: Estado, comunidades autónomas y universidades.

Con carácter general, puede decirse que al Estado le corresponde la aprobación de la normativa básica para configurar un sistema universitario común en todo el territorio. Ello supone la fijación de los conocimientos indispensables para la obtención de títulos; el régimen básico y la coordinación de los planes de estudio; las bases sobre becas y ayudas; los requisitos básicos para crear universidades; y la regulación de las estructuras básicas de las universidades.

Para conocer el alcance exacto de la competencia estatal, resulta clave la descripción que el propio Tribunal Constitucional ha hecho del concepto de “bases” en materia universitaria, bases que deben establecerse “de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normati-

vas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de la autonomía de las universidades reconocido en la propia Constitución” (STC 131/1996, FJ3).

De este pasaje puede deducirse ya el campo que resta a las otras dos instancias en relación con el régimen general del sistema universitario. En relación con las universidades, sus capacidades son instrumentales respecto de la autonomía universitaria, pues se circunscriben a la protección de la libertad de ciencia, esto es, la libertad de enseñanza, de estudio y de investigación. Ello se traduce en la facultad de dotarse de normas de régimen interno, muy señaladamente los Estatutos; el desarrollo de la legislación básica relativa a las estructuras y a los órganos universitarios; la autoorganización de los medios de que disponga; la aprobación de los planes de estudio; el establecimiento de títulos y diplomas propios; y la provisión de vacantes del profesorado mediante concurso, incluyendo la valoración de méritos para contratar al profesorado.

Por su parte, las comunidades autónomas podrán construir un sistema autonómico de universidades dentro del marco descrito por el Estado y sin interferir en la autonomía universitaria, con lo que su campo se encuentra negativamente delimitado por la actuación de Estado y universidades. Pese a ello, disponen de relevantes competencias como el desarrollo de las bases sobre creación y reconocimiento de universidades; la coordinación de las universidades de su competencia, incluyendo la readscripción de centros; el desarrollo de las bases en materia de becas y ayudas; o la fijación del calendario académico. No debe olvidarse que estas competencias implican, no sólo facultades normativas, sino también ejecutivas, lo que supone capacidad de control.

### ***2.3. La estructura de las universidades y su gobernanza***

Como se desprende de la distribución competencial descrita, para conocer la estructura y la gobernanza de las universidades en España debemos analizar, principalmente, la LOU y los Estatutos de cada universidad: la primera ofrece cierta homogeneidad al sistema y los

segundos concretan las disposiciones de la Ley orgánica, dando como resultado unas estructuras específicas en cada una de las distintas universidades<sup>5</sup>.

La LOU establece que toda universidad debe disponer preceptivamente de ciertos órganos, a los que caracteriza mínimamente para que sean los Estatutos los que acaben de completar su regulación; las universidades podrán añadir a estos órganos otros facultativos, cuando sean considerados necesarios para el desarrollo de sus funciones. Así, toda universidad estará integrada por Facultades, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación, a la cabeza de los cuales se encuentran los decanos y los directores de Departamento o Instituto, y cuyos órganos de gobierno son la Junta de Facultad y los Consejos de Departamento. Dentro de esta estructura básica, la Facultad destaca por el peso específico de sus tareas, limitadas a la función docente pero tan relevantes como la de organizar las enseñanzas al igual que los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes al título de Grado. Los Departamentos, como unidades de docencia e investigación, coordinan las enseñanzas de acuerdo con la programación docente de la universidad y apoyan las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado. Finalmente, los Institutos de investigación pueden ser de diversas clases, en función del número de universidades que participan en el mismo o de la presencia del sector privado en su estructura.

Los órganos de gobierno y representación de la universidad establecidos en la LOU como estructura mínima, más allá de los decanos y de los directores de Departamento e Institutos, se dividen en dos categorías: los colegiados y los unipersonales. Dentro de los primeros se encuentran el Claustro, el Consejo de Gobierno y el Consejo Social; entre los segundos el Rector, Vice-rectores, Secretario General y Gerente<sup>6</sup>.

---

(5) Sobre la estructura de la universidad española puede verse J. CUESTA, "La estructura de las universidades", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, *op. cit.*

(6) Sobre la gobernanza en la universidad española puede verse L. PAREJO, "El sistema de gobierno universitario", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, *op. cit.*

El Claustro es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Su composición viene dibujada en su esencia en la LOU y debe ser completada por los Estatutos, que deberán establecer claustros no superiores a 300 miembros donde se reflejen los distintos sectores de aquella comunidad, además de contar con la presencia de Rector, Secretario General y Gerente. Dado su carácter representativo tiene la función de aprobar los Estatutos de la universidad y de censurar, en su caso, la gestión rectoral; en el supuesto de elección indirecta del rector, también será el Claustro el encargado de elegirlo. Como se aprecia, se trata de un órgano de legitimación democrática, pero no de gobierno ordinario.

El Consejo de Gobierno está compuesto por una representación de los distintos sectores del Claustro y de los decanos y directores, además de los cargos unipersonales antes mencionados; si los Estatutos lo establecen, también lo conformarán miembros del Consejo Social. Esta especial composición refleja sus peculiares funciones definidas en la LOU y en los Estatutos: además de elaborar los presupuestos, establece las líneas estratégicas y también los procedimientos en materia de enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos. El Consejo Social se concibe como órgano de interrelación entre sociedad y universidad; así, junto al Rector y a otros miembros de la comunidad universitaria, cuenta con la presencia de personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social ajenos a la misma. Además, la LOU le asigna la función de supervisar el rendimiento de la actividad económica y administrativa de la Universidad, lo que incluye la aprobación de su presupuesto y de su programación plurianual, a propuesta del Consejo de Gobierno. Conviene apuntar aquí que la comunidad autónoma dispone de un margen amplio de incidencia en la configuración y composición del Consejo Social, a diferencia de lo que ocurre con el resto de aspectos de la estructura y gobierno de la universidad; de hecho, el presidente del Consejo es nombrado por la administración autonómica.

Como se ha apuntado, el Rector puede ser elegido por sufragio universal de la comunidad universitaria o de forma indirecta, a través del Claustro; esta importante opción se deja a los Estatutos, al igual que la regulación de todos los procedimientos de elección de los órganos

de gobierno y representación de la universidad. El Rector es la máxima autoridad académica de la universidad, ostenta su representación y ejerce su dirección, gobierno y gestión, desarrollando las líneas de actuación aprobadas por el Claustro y por el Consejo de Gobierno. El Rector apoya su actuación en los Vice-rectores, en el Secretario General y en el Gerente, cargos de su directa designación (compartida con el Consejo Social en el último caso) y cuya posición, competencias y dotación organizativa se establecen someramente en la LOU, con el objetivo de que sean los Estatutos los que acaben por configurar el perfil de los citados cargos.

#### ***2.4. El profesorado universitario y su evaluación***

Cuestión fundamental en cualquier sistema universitario es el régimen del profesorado y su evaluación. En España, además, este tema resulta especialmente interesante desde la perspectiva territorial: en primer lugar, porque el régimen de distribución competencial en este campo es distinto al que rige en general la materia universidades, donde predomina como se ha visto la competencia bases-desarrollo; en segundo lugar, por la convivencia de dos grupos de profesorado universitario distintos en función de la instancia política de la que dependen.

El personal docente e investigador (en adelante, PDI) está conformado por dos grupos: funcionarios interuniversitarios y personal contratado. El primer grupo, totalmente dependiente de la administración central, está compuesto por profesores titulares y por catedráticos, con un sistema de acceso por concurso en convocatoria pública una vez conseguida una acreditación estatal, imprescindible para presentarse al concurso. Pese a la titularidad autonómica de las universidades, la STC 26/1987 ratificó la naturaleza estatal de este cuerpo<sup>7</sup>.

El PDI contratado, que no puede superar el 49% del total de cada universidad, depende de la comunidad autónoma y está sometido a contratación laboral. Existen unas modalidades de contratación labo-

---

(7) Sobre esta aparente incoherencia puede verse M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 75-76.

ral específicas para el ámbito universitario, para las que también será imprescindible contar con una acreditación previa, esta vez autonómica: ayudante, profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante.

Como puede comprobarse, ambos grupos pueden solicitar la acreditación como profesor titular o catedrático de universidad o como algunos de los perfiles de contratación laboral antes citados, a excepción del de asociado que no requiere de la misma. La acreditación para los primeros la concede, con validez nacional, una Agencia con forma jurídica de fundación (ANECA), de composición y carácter puramente académicos, pero en cuyo patronato tienen representación distintos ministerios. Junto a esta Agencia, las funciones de acreditación para el resto de contratos corresponden a los órganos de evaluación que crean las comunidades autónomas, que la concederán con validez autonómica salvo convenio. Esta dualidad ha provocado cierta confusión de funciones entre ambas instancias pues, en ocasiones, las leyes autonómicas han creado categorías de contratación laboral que no coinciden exactamente con las cinco relacionadas en el párrafo anterior. Avanzándose a esta eventualidad, la propia LOU determina que se establecerán mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo entre la ANECA y los órganos autonómicos<sup>8</sup>.

Ambos grupos de PDI se someten a evaluación a efectos retributivos por los méritos docentes, investigadores o de gestión, aunque el montante económico es en muchos casos testimonial. Tanto a nivel estatal como autonómico, existen instancias que evalúan estos méritos y que otorgan, por un mismo trabajo, complementos retributivos que se acumulan. Por ejemplo, el Estado reconoce un complemento salarial por cada quinquenio de docencia, en tanto que algunas comunidades autónomas evalúan también la docencia impartida durante ese mismo período y, en caso de evaluación positiva, ofrecen otro complemento salarial. Algo similar sucede en el caso de la investigación: el Estado

---

(8) Sobre el complejo sistema de distribución de funciones entre la ANECA y los órganos autonómicos de evaluación y acreditación puede verse B. NOGUEIRA, "Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, op. cit., pp. 145-152 y 161-166.

evalúa las publicaciones de todo el profesorado que lo solicite cada seis años (los conocidos como sexenios de investigación), a través de una Comisión dependiente del Ministerio de economía y competitividad (CNEAI); concedido un sexenio por el Estado, algunas comunidades autónomas otorgan automáticamente otro complemento económico por méritos investigadores para ese mismo sexenio.

### ***2.5. La coordinación del sistema universitario***

El sistema de distribución competencial en materia de universidades implica la intervención de tres instancias distintas en un mismo sector. Ello requiere de una adecuada coordinación entre todas ellas, en beneficio de una construcción homogénea y eficaz del sistema universitario. Los órganos instituidos al efecto por la LOU son dos: la Conferencia General de Política Universitaria, con presencia de las administraciones territoriales; y el Consejo de Universidades, con presencia del gobierno central y de las universidades. Por supuesto, este esquema no excluye la existencia de otros órganos creados por las comunidades autónomas para coordinar las universidades de su competencia, órganos existentes en buena parte de las comunidades, incluso en aquellas donde todavía no existe ley autonómica de universidades.

La Conferencia reúne a los máximos responsables estatal y autonómicos en la materia, además de cinco miembros elegidos por el Ministro del ramo. Sus funciones tienen la vocación de conseguir igualdad en el sistema (determina la oferta de plazas universitarias y las tasas) y de informar los criterios generales de acceso (establece las normas básicas de admisión), al tiempo que participa en la fijación de las líneas generales de los estudios y de los instrumentos de evaluación. Por su parte, el Consejo de Universidades está compuesto por los Rectores de todas las universidades (públicas, privadas y de la Iglesia) y por el Ministro del ramo, quien elige a cinco miembros más. Su papel se centra en coordinar y asesorar decisiones académicas que afecten al conjunto del sistema universitario, lo que implica funciones de información al gobierno en asuntos como los títulos oficiales (estructura de las enseñanzas, uso del crédito europeo) o su intervención en la selección del personal docente.

## 2.6. *La financiación del sistema*

Según dispone la propia LOU, las universidades tendrán autonomía financiera, por lo que deben garantizarse los recursos necesarios para un funcionamiento de calidad<sup>9</sup>.

Este campo queda fundamentalmente en manos de las comunidades autónomas, pues los ingresos ordinarios de las universidades proceden de los presupuestos autonómicos. Las comunidades también pueden firmar con las universidades convenios o contratos programa, vinculados a objetivos o actuaciones concretos, vía en la que recientemente se está poniendo el acento en ámbitos como la investigación o el uso de las lenguas propias. Las universidades disponen igualmente de bienes públicos para la prestación de la enseñanza superior, cuya regulación jurídica corre a cargo de las comunidades autónomas en el marco de la normativa básica estatal aplicable a los bienes de dominio público. En materia retributiva y siguiendo la distinción que se ha hecho en el epígrafe sobre profesorado, corresponde a la comunidad el establecimiento del régimen salarial del personal contratado y la eventual previsión de complementos adicionales, lo mismo que sucede con el Estado en el caso del PDI funcionario.

En abstracto, este sistema permite cumplir con los principios antes citados de autonomía y suficiencia financiera, pues los canales de generación de recursos son amplios. No obstante, diversos motivos permiten sostener que estos principios no se han cumplido satisfactoriamente en la práctica<sup>10</sup>.

Respecto de la autonomía financiera, cabe comenzar por apuntar que la capacidad de las universidades para captar recursos propios es muy reducida, pues los precios públicos de acceso, que ni siquiera establece cada universidad, no cubren los costes del servicio, en orden a garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad. Además,

---

(9) Un estudio completo sobre el sistema de financiación de la universidad en España puede encontrarse en J. RODRÍGUEZ, "El régimen financiero de las universidades públicas", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, *op. cit.*

(10) Sobre este aspecto puede consultarse el *Informe sobre la financiación del sistema universitario español*, presentado en 2010 y elaborado por la Comisión Mixta de Financiación, creada por mandato conjunto del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.

la escasa transferencia de tecnología en España hace que este tipo de ingresos sea inapreciable en el conjunto del sistema. Así, el setenta y cinco por ciento de la financiación neta de las universidades proviene de las comunidades autónomas, de forma que la dependencia económica de las mismas respecto de los gobiernos autonómicos es una característica estructural. Este dato no tendría por qué comprometer la autonomía financiera de la universidad, entendida como su capacidad para influir en la cantidad de recursos que recibe, si al calcularse estos recursos existieran baremos objetivos en función de la cantidad y la calidad de los servicios prestados. Pese a que recientemente las comunidades autónomas han emprendido la senda de la objetivación de la financiación en función de estos servicios, lo cierto es que hasta fechas recientes la financiación se ha resuelto a través de un proceso negociador ajeno a elementos cuantificables.

En el ámbito de la suficiencia financiera el panorama no es más alentador. Para comenzar, porque la ausencia de estos valores objetivos no habilita realizar planificaciones a medio y largo plazo que permitan saber el nivel de suficiencia financiera que se precisa. Por otra parte, si se compara el volumen de gasto entre los países más desarrollados de la Unión Europea y de la OCDE, España tampoco sale bien parada: un 1,5 por ciento del PIB de los primeros frente al 1,2 del PIB español.

### *3. La regulación de la investigación en España: aspectos relacionados con la Universidad*

#### *3.1. Un reparto competencial atípico*

La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en investigación científica y técnica responde a un criterio que no resulta habitual en el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución Española<sup>11</sup>. Si bien la tónica general consiste en

---

(11) Sobre este reparto puede verse L. DIEZ, "¿Hacia una política científica coordinada entre Estado y comunidades autónomas?", L. SANZ y L. CRUZ, *La investigación y sus actores: institutos y centros de I+D y sus desafíos*, Barcelona, Fundación CyD, 2010; y M. GÓMEZ, "Administración e investigación científica y técnica: veinte años después de la Ley de la ciencia", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007, pp. 241-270.

reservar en exclusiva competencias a una de estas instancias o asignar diversas funciones sobre una misma materia, en el caso de la política científica la Constitución establece que tanto el Estado como las comunidades son competentes en el fomento de la investigación científica y técnica y añade que será aquél el encargado de la coordinación general en esta materia. De esta forma, ambas instancias disponen de funciones legislativas y ejecutivas plenas produciéndose una concurrencia total en este ámbito, bajo la obligada coordinación estatal. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en relación con esta distribución de competencias, por lo que ha realizado puntualizaciones que arrojan luz sobre este particular reparto. Por lo que aquí interesa, el Tribunal ha concretado que el fomento abarca tanto las actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos como la divulgación de los resultados obtenidos y que estas actividades incluyen, no sólo el apoyo a la investigación privada o universitaria, sino también la creación de una estructura de investigación propia, estatal o autonómica<sup>12</sup>.

El Tribunal también ha defendido la capacidad del Estado para establecer partidas presupuestarias con destino a transferencias de diverso tipo, en desarrollo de su competencia de fomento de la investigación. Además, dispone de una plena potestad de gasto, de manera que son posibles las subvenciones estatales que regulen las condiciones de otorgamiento de recursos financieros e, incluso, la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud; en definitiva, puede producirse una gestión totalmente centralizada de las subvenciones estatales dirigidas al fomento de la investigación<sup>13</sup>. En este punto conviene aclarar que en política científica no se han producido traspasos de medios del Estado a las comunidades autónomas, pues aquél mantie-

---

(12) Una explicación detallada sobre estos aspectos del reparto competencial puede encontrarse en M. CUETO, *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora de la Universidad*, Madrid, Cedecs, 2002; y F. FONSECA, *Estado, comunidades autónomas y ciencias biomédicas; hacia un modelo de cohesión*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2007.

(13) El ejercicio de la potestad subvencional de gasto público como medida de fomento se trata ampliamente en M. CUETO, *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora de la Universidad*, *op. cit.*, pp. 238-262.

ne la competencia al igual que la desarrollan las comunidades. Todo ello no excluye, por supuesto, que la capacidad de gasto del Estado se articule a través de convenios con las comunidades autónomas.

Otro aspecto tratado por el Tribunal Constitucional que interesa destacar aquí es la delimitación de la capacidad estatal para coordinar la investigación científica y técnica, que viene justificada por la plena concurrencia de competencias en la materia. En este punto el Tribunal ha aplicado su doctrina general relativa a la coordinación estatal, que parte del equilibrio entre poner en marcha las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad en el conjunto del sistema y evitar que la concreción y desarrollo de las mismas vacíe las competencias autonómicas, en este caso, en fomento de la investigación. En este punto no puede olvidarse que, pese a su ámbito de autonomía garantizado constitucionalmente, las universidades también se encuentran sometidas a la coordinación general del Estado. Ello significa que éste podrá fijar prioridades e incentivar las líneas de investigación que considere convenientes, aunque nunca negar a las universidades los recursos para desarrollar su investigación por hallarse fuera de las prioridades estatales<sup>14</sup>.

### *3.2. La gobernanza del sistema de investigación*

El reparto competencial descrito, en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional, ha determinado necesariamente el sistema de gobernanza de la política científica española establecido en la Ley de la ciencia de 2011. Y lo ha hecho hasta extremos que hasta ahora no parecían relevantes, como el disociar ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, para cumplir escrupulosamente con los dictados constitucionales en materia de reparto de competencias: en tanto que el primer ámbito responde a los criterios estudiados en el epígrafe anterior, en innovación el margen autonómico y de las universidades es superior por no estar sometidas a la coordinación estatal.

---

(14) Sobre el juego de la autonomía universitaria en el marco de la competencia de fomento de la investigación puede verse T.R. FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria*, Madrid, Civitas, 1982.

Aunque la división entre ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, responde a criterios que van más allá del reparto competencial. Tradicionalmente, la conexión entre estos tres ámbitos ha sido lineal, es decir, una cadena compuesta por tres eslabones con una dinámica diferenciada y con una influencia en el siguiente a modo de flujo de materiales<sup>15</sup>. En la Ley de 2011 esta concepción tiende a superarse, pues se pretende diseñar un sistema de ciencia y tecnología basado en el conocimiento y un sistema de innovación que no se circunscriba al mismo, sino que incluya un conjunto de procesos asociados también a la educación, al mercado y la competitividad<sup>16</sup>.

A partir de esta disociación, la gobernanza del sistema se ha estructurado en la vigente Ley a partir de los siguientes instrumentos: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia de Innovación; el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Comité Español de Ética de la Investigación; y el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Por lo que a este estudio interesa, cabe detenerse en los dos primeros instrumentos: las Estrategias y el Consejo.

El sistema de investigación e innovación gira en torno a las dos Estrategias que, pese a regularse separadamente, tienen un tratamiento casi idéntico. Ambas se conciben como un marco de referencia plurianual para alcanzar un conjunto de objetivos generales, al tiempo que deben establecer los mecanismos y criterios de articulación entre todos los actores y entre las propias Estrategias. En el caso de la ciencia y la tecnología, este marco deberá servir como referencia para los planes que periódicamente deberán elaborar el Estado y cada comunidad autónoma. En el supuesto de la innovación, la Estrategia

---

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

(16) Un amplio análisis sobre los distintos espacios de la investigación y de la innovación puede verse en J. SEBASTIÁN, I. RAMOS y M. FERNÁNDEZ (eds.), *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?*, Córdoba, RED-CTI-CSIC-FUNDECYT, 2008, pp. 21-22.

pretende implicar a todos los agentes políticos, económicos y sociales en los objetivos fijados.

Existen sólo dos diferencias en la regulación de ambas Estrategias, que responden a los motivos antes expuestos. La primera es la previsión de instrumentos de coordinación estatal en la Estrategia de ciencia y tecnología, inexistentes en el caso de la de innovación. La otra diferencia responde al distinto ámbito al que hace referencia cada Estrategia: la de innovación no se limita al conocimiento, sino que incluye también la modernización del entorno financiero, el desarrollo de mercados innovadores, la internacionalización de las actividades innovadoras y la cooperación territorial.

El Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación se configura como órgano de coordinación general. Está constituido por titulares de diversos ministerios, bajo la presidencia del Ministro del ramo; en el caso de las comunidades autónomas, sus representantes no necesariamente deben tener el rango de consejeros. Respecto de sus funciones, cabe destacar la elaboración de las propuestas de ambas Estrategias; conocer los planes estatales y autonómicos de desarrollo de las mismas; o promover acciones conjuntas entre las administraciones estatal y autonómicas. En todo caso, no puede desconocerse la importancia decisiva de la voluntad política en el desarrollo de las funciones de este tipo de órganos, que en el caso del Consejo debería ser superior a la de su predecesor previsto en la Ley de la Ciencia de 1986, que tuvo una escasa incidencia en el impulso y coordinación del sistema debido a la escasa voluntad política de sus miembros.

#### *4. La universidad y la investigación en España: una lectura crítica de la realidad*

Una vez analizada la perspectiva jurídica del sistema de universidades y ciencia en España, cabe concluir este artículo haciendo una breve referencia a las políticas públicas desarrolladas en esta materia.

Comenzando por el análisis del panorama universitario actual, quizás el dato más reseñable sea su diversidad en función del territorio<sup>17</sup>.

---

(17) Un completo y actualizado relato sobre la situación del sistema universitario en

Como se ha señalado, existe una legislación autonómica variada en materia de universidades, reflejo de políticas públicas distintas en este campo, a las que se unen políticas universitarias diversas en virtud de la autonomía de cada universidad. Como resultado, las prioridades y los recursos difieren considerablemente de unas comunidades autónomas a otras y también de unas universidades a otras. El mayor o menor valor que se ha dado a la política universitaria en cada territorio, así como la destreza de cada universidad, han repercutido directamente en el peso nacional e internacional de las universidades, que es a veces incomparable de un lugar a otro. No obstante, conviene apuntar que, incluso en aquéllas comunidades líderes, son muy pocas las universidades españolas que han conseguido colarse en posiciones destacadas en los rankings mundiales.

Pese a esta diversidad, las comunidades autónomas han compartido durante décadas una política de proliferación de universidades, de forma que podemos encontrar casi tantas universidades públicas como provincias españolas, es decir, más de cincuenta. Este simple dato numérico permite sospechar la imposibilidad de que todas ellas estén en disposición de cumplir con los estándares necesarios de calidad y competitividad. A ello se añade el importante problema de financiación provocado por la crisis económica actual, que agrava el ya endémico problema de financiación que tradicionalmente azota a las universidades españolas que, además, sufren desde hace años un aumento permanente del número de estudiantes y un incremento constante de la carga docente de su profesorado.

A esta poco deseable situación, se suma un sistema de gobernanza y gestión deficiente en muchas universidades, con graves problemas de burocratización en el caso de las de mayor dimensión, a lo que se une la escasa preparación de muchos de sus cargos directivos (de procedencia académica) para desarrollar tareas de gestión.

Finalmente y a otro nivel, pese a los recientes esfuerzos acometidos, las universidades españolas también comparten una escasa tradición

---

España puede encontrarse en los Informes *La contribución de las universidades españolas al desarrollo*, que publica anualmente la Fundación Conocimiento y Desarrollo.

de movilidad, lo que perjudica directamente su proyección internacional, su nivel académico y, por ende, su escala en las clasificaciones internacionales. También comparten una insuficiente transferencia de resultados en las áreas científicas, ámbito en el que actualmente se está poniendo el acento para alcanzar una pronta mejora.

También resulta complejo tratar de realizar una síntesis generalizadora de la política científica. En las últimas décadas, el recorrido en investigación en España ha sido muy significativo, tanto desde el punto de vista estatal como de muchas comunidades autónomas<sup>18</sup>. En ambos niveles se han creado estructuras y arriesgado recursos, llevándose a cabo iniciativas de interés. No obstante, estas iniciativas no han respondido a una política común, imprescindible en el ámbito de la ciencia y la tecnología, especialmente en un país con unos bajos niveles de competitividad en este campo. Existen dispersión del esfuerzo, solapamientos y redundancias, que evidencian la falta de cohesión en política científica.

Para concluir, cabe decir que últimamente se detectan iniciativas de interés que han contribuido de forma sustancial a la mejora del sistema de universidades e investigación en España, aunque algunas de ellas han retrocedido o se han paralizado recientemente con motivo de la actual crisis económica. En 2008 se creó por primera vez un Ministerio de ciencia e innovación, que pervivió una Legislatura; se ha potenciado la creación y la consolidación de centros de investigación en ámbitos científicos; se ha producido un mayor interés y actividad empresarial en I+D; y se ha constatado una mayor implicación del Estado y de las comunidades en política universitaria y científica, lo

---

(18) Un análisis pormenorizado sobre las distintas lógicas del sistema de ciencia, tecnología e innovación que han guiado la política científica en España desde 1975 puede verse J. SEBASTIÁN, E. MUÑOZ y J. LÓPEZ, "Evolución de las lógicas de la política científica en España", M. ALBORNOZ y J. SEBASTIÁN (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid, CSIC, 2011. Sobre la política científica de las diversas comunidades puede consultarse M. ROMERO, L. SANZ-MENÉNDEZ y L. CRUZ-CASTRO, "Convergencia y divergencia en las políticas de ciencia y tecnología de los gobiernos regionales", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, 2004; y *Informe sobre I+D+I a Catalunya (2002-2005): una anàlisi comparativa*, CTESC, Barcelona, 2009.

que se ha traducido en nuevos marcos normativos y en la aprobación de diversos planes estatales y autonómicos que pretenden modernizar y elevar los estándares de ambos sistemas, así como impulsar su excelencia. En el campo de la universidad destaca el programa Universidad 2015, iniciativa donde las administraciones estatal y autonómica y las universidades pretenden su modernización a través de la excelencia docente y científica, la internacionalización del sistema universitario y la implicación de estas últimas en la mejora de la innovación. En el campo de la investigación un buen ejemplo es el Plan de transferencia de conocimiento y tecnología para 2009, aprobado tras constatar el retraso de España en este ámbito y donde se recogen instrumentos como préstamos y subvenciones destinados a potenciar la transferencia. El transcurso del tiempo y la forma en que este país afronte la crisis económica darán la medida de los resultados de todos estos intentos de mejora del sistema de universidades y de la ciencia.