

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD: NOVEDADES DE LA LOU (1)

Por

MIRIAM CUETO PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN LA INVESTIGACIÓN: APUNTE HISTÓRICO.— 2. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD.—3. LA ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD.—4. MODALIDADES DE INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD.—5. ESTUDIOS DE TERCER CICLO.—6. INVESTIGACIÓN, RÉGIMEN JURÍDICO Y REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE UNIVERSITARIO: 6.1. *Reflejo de la función investigadora en la regulación del personal docente universitario.* 6.2. *Valoración de la actividad investigadora en el régimen retributivo del profesorado universitario.*

1. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN LA INVESTIGACIÓN: APUNTE HISTÓRICO

En la evolución de la investigación científica y técnica la labor investigadora desarrollada en el ámbito universitario ha constituido, sin duda, la contribución más importante en nuestro país. Las Universidades han sido y son, a pesar de las crisis y de las críticas a la institución, las principales sedes del desarrollo científico. La investigación se halla unida a la Universidad desde sus orígenes, docencia e investigación constituyen un binomio indisociable en el ámbito universitario; investigación y enseñanza superior son actividades que van unidas, todo intento de segregación entre ellas resulta artificial y trae consigo nefastas consecuencias; en la Universidad resulta difícilmente concebible una enseñanza de calidad sin investigación (2). Algunos autores, como T. R. FERNÁNDEZ (3), han sido muy claros en la formulación de esta idea señalando que en la Universidad se enseña porque se investiga, ya que una cosa es «dar clase», para lo cual es evidente que no se precisa de la investigación, y otra es enseñar, actividad esta última en la que la labor investigadora del docente resulta esencial para dar cumplimiento a su fin: «*Lo específico de la Universidad, y lo que la distingue y diferencia de las demás instituciones integrantes del sistema educativo, es que en ella es donde se hace la Ciencia buena o mala, de un*

(1) Un trabajo más amplio sobre la regulación jurídica de toda la investigación científica en nuestro libro *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la Universidad*, Editorial CEDECS, 2002

(2) E. DE LA CRUZ AGUILAR, *Lecciones de Historia de las Universidades*, Civitas, 1987, señala cómo desde el origen de la institución universitaria el estudio y la docencia fueron unidos y se complementaron (págs. 57 y ss.).

(3) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Civitas, 1982, pág. 46.

país...». Todo ello siempre en términos generales, lo cual no quiere decir, como también ha sido apuntado, que no pueda haber «*muy buenos docentes con actividad investigadora escasa y al revés excelentes investigadores que son muy malos en las aulas*» (4).

A pesar de ello, en España la concepción de la Universidad ha estado siempre vinculada a fines utilitaristas, como institución del Estado al servicio de la formación de las clases profesionales, y ello ha conducido a una carencia histórica de falta de apoyo, valoración y consideración de la función investigadora. Como señala SOUVIRÓN MORENILLA: «*La elección entre la Universidad orientada casi exclusivamente hacia la preparación para las profesiones y una Universidad científica ha sido tradicionalmente resuelta en la historia de nuestra Universidad con la primera opción*», salvo los escasos intentos de reforma (como el Decreto de Autonomía Universitaria de Silió de 1919) que trataron de integrar en la Universidad tanto la función de formación de profesionales como la de creación de ciencia y la de investigación en perfecto equilibrio, como objetivo final de la institución (5). La falta de apoyo que han prestado los poderes públicos en España a la investigación científica en general, y a la investigación en la Universidad en particular, ha sido patente. Esta realidad es un lastre histórico que venimos arrastrando y que nuestros poderes públicos lejos de superar, a pesar de la continua declaración de buenas intenciones, parece que agravan por momentos, como luego veremos. España sigue siendo uno de los países de la Unión Europea que menos inversión dedica a esta actividad, y hasta que este dato no varíe los investigadores tendrán que resignarse a no contar con los medios adecuados para realizar su labor o a desarrollar su labor profesional fuera de nuestras fronteras.

Los orígenes de la investigación científica están claramente vinculados a la institución universitaria, a pesar de que durante el siglo XIX la labor investigadora apenas tuvo importancia, ni en el ámbito universitario ni fuera del mismo. Ciertas opiniones muy calificadas dan muestra del abandono y de la falta de medios y apoyo público que padeció la enseñanza, la investigación y la ciencia en la Universidad durante todo el siglo XIX. Así, POSADA HERRERA reconoce este hecho al señalar «*que la ciencia se ahoga por falta de respiración*», en referencia a los escasos medios materiales con los que se contaba en la institución académica. La Ley de Moyano de 1857, siguiendo en buena medida los estudios y propuestas plasmados en las *Lecciones de Administración* del propio POSADA HERRERA (6), contiene varias referencias a la labor científica en la Universidad, si bien serán las normas reglamentarias que desarrollan dicha Ley las que van a configurar el régimen jurídico de la educación superior en el siglo pasado. Entre ellas podemos mencionar el Reglamento de Universidades de 22 de mayo de

(4) C. PALAO TABOADA, *La docencia y la investigación jurídicas en España*, en el núm. 129 de esta REVISTA, 1992.

(5) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La Universidad española*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989, págs. 99-101.

(6) F. SOSA WAGNER, *Posada Herrera, actos y testigo del siglo XIX*, El Oriente de Asturias, Llanes, 1995, y *Posada Herrera*, en el núm. 142 de esta REVISTA, págs. 7 y ss.

1859, el Reglamento General para la Administración y Régimen de Instrucción Pública de 20 de julio de 1859 o el Reglamento para el ingreso en el profesorado universitario de 15 de enero de 1870, que otorga a la investigación científica un peso específico dentro de los criterios para la adjudicación de plazas docentes en la Universidad (7).

Con la entrada del nuevo siglo se procede al desdoblamiento del Ministerio de Fomento (Ley de 30 de marzo de 1900 y Real Decreto de 18 de abril de 1900), creándose el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (8), cuyo objeto va a ser la enseñanza pública y privada en todas sus diferentes clases y grados y el fomento de las Ciencias y de las Letras, Bellas Artes, Archivos, Bibliotecas y Museos. El Real Decreto de 10 de mayo de 1901 tendrá una relevancia especial al contemplar por primera vez, para los alumnos que obtengan premios extraordinarios, la posibilidad de hacer «oposición» a las pensiones para realizar estudios en el extranjero (art. 23). Igualmente se reconoce la posibilidad de que el Gobierno concediese permiso a los profesores numerarios, auxiliares y supernumerarios de Escuelas normales a residir en el extranjero durante un año, respetándoseles todo el sueldo, con el fin de ampliar sus estudios. Esta regulación es un claro precedente de la que luego se establecería en el Real Decreto de 11 de enero de 1907 por el que se crea la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. La creación de la Junta supone el paso más importante que se da en relación con la investigación científica en la Universidad y marca el inicio de una etapa de intento de promoción de la ciencia y de la investigación en España (9). La Junta para la Ampliación de Estudios tendrá a su cargo el servicio de ampliación de estudios dentro y fuera de España, las delegaciones en Congresos científicos, el servicio de información extranjera y de relaciones internacionales en materia de enseñanza, el fomento de los trabajos de investigación científica y la protección de las instituciones educativas en la enseñanza secundaria y superior. Además, será la encargada de determi-

(7) Son méritos especialmente atendibles para los concursos para la provisión de Cátedras el haber publicado obras, hecho descubrimientos científicos o desempeñado comisiones facultativas que prueben aptitud para la Cátedra objeto del concurso, si bien en igualdad de circunstancias se señala que se atenderá a la mayor antigüedad. Igualmente, el Real Decreto de 11 de octubre de 1898, por el que se concede el derecho de concursar a Cátedras de número a los profesores auxiliares de Universidad que reúnan ciertas condiciones, estima como mérito de los concursos haber publicado, con posterioridad a la fecha de su nombramiento, alguna obra pertinente a la asignatura objeto del concurso, siempre que haya sido o sea informada favorablemente por el Consejo de Instrucción Pública o por la Real Academia a que corresponda el asunto. El papel del Consejo de Instrucción Pública en la valoración de la labor investigadora del profesorado va a ser muy importante, ya que la calificación que hiciese el mismo sobre los trabajos de los docentes iba a determinar en buena medida sus posibilidades de promoción en la Universidad.

(8) El otro Ministerio que se crea es el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas.

(9) La Exposición del Real Decreto señalaba que *«el más importante grupo de mejoras que pueden llevarse a la instrucción pública es aquel que tiende, por todos los medios posibles, a formar el personal docente futuro y dar al actual medios y facilidades, para seguir de cerca el movimiento científico y pedagógico de las naciones más cultas tomando parte en él con positivo aprovechamiento»*. Vid. A. CAPITÁN DÍAZ, *Historia de la educación en España*, op. cit., págs. 451 y ss.

nar la distribución de las pensiones, el procedimiento para su concesión y los requisitos necesarios para optar a ellas, así como la cuantía, duración y lugar de disfrute, pudiendo exigir las garantías que creyese oportunas para acreditar la residencia o los estudios durante la duración de las mismas. Cuando la Junta considerase suficientes los trabajos realizados por un pensionado, lo comunicaría oficialmente al Ministro y expediría un certificado de suficiencia, pudiendo los que obtuviesen dicho certificado, siempre que reuniesen el título académico que la legislación vigente exigiese para cada caso, tener derecho a ocupar las plazas de auxiliares numerarios de las Universidades, Institutos y Escuelas especiales dependientes del Ministerio de Instrucción. Igualmente lleva a cabo la labor de difusión de los trabajos de investigación, y para ello se crea una caja llamada de investigaciones científicas (10). El Real Decreto de 22 de enero de 1910 reforma el de 11 de enero de 1907 para dar mayor impulso a los servicios encomendados a la Junta para la Ampliación de Estudios (11).

Tras la creación de la Junta para la Ampliación de Estudios, sin duda, el paso más importante se da ya en la Segunda República, con la creación de la *Fundación Nacional para Investigaciones Científicas y Ensayos de Reformas*. Serán fines de la Fundación el fomento de la investigación científica pura y aplicada, la formación de personal científico y la protección de vocaciones extraordinarias a fin de que no se pierdan para el país (primera norma que es consciente de lo que supone la pérdida de cerebros nacionales por falta de medios para el desarrollo de una labor investigadora en condiciones); la Fundación sería el antecedente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, que se crearía en 1939. Entre medias se había procedido al reconocimiento de la autonomía universitaria por Real Decreto de 21 de mayo de 1919 y, con él, a la aprobación de los Estatutos de las Universidades, donde se define claramente como funciones de las instituciones académicas el binomio docencia-investigación.

Una vez finalizada la Guerra Civil, la Ley de ordenación de la reforma de la Universidad de 29 de julio de 1943 define a la Universidad como «una Corporación de maestros y escolares a la que el Estado encomienda la misión de dar a la enseñanza en el grado superior y de educar y formar a la juventud para la vida humana, el cultivo de la ciencia y el ejercicio de la profesión al servicio de los fines espirituales y al engrandecimiento de España». Esta definición, propiciada por el momento histórico en el que nos

(10) La Junta para la Ampliación de Estudios fue regulada por el Real Decreto de 16 de junio de 1907.

(11) Entre las novedades hay que señalar que, junto a las pensiones para ampliar estudios en el extranjero, se contemplan las pensiones o auxilios para investigaciones y estudios dentro de España, señalándose como beneficiarios al personal docente de los establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Instrucción Pública, al personal no docente de los centros dependientes del mismo Ministerio, a los que en aquéllos hayan recibido grados o reválidas y a los alumnos que sigan en ellos sus estudios. En el anterior Real Decreto se hablaba de que los pensionados que obtuvieran el certificado de suficiencia podrían tener derecho a ser considerados como profesores auxiliares; ahora se dice que serán considerados como auxiliares numerarios al efecto de tomar parte en las oposiciones a Cátedras en el turno reservado a éstos.

encontramos, olvida cualquier referencia a la autonomía de las Universidades, estableciendo una fuerte dependencia de las mismas respecto al Ministerio de Educación. En lo que a la labor investigadora se refiere, hay que señalar que entre las funciones propias de la Universidad se incluye la de impulsar la investigación científica y preparar para la ulterior dedicación a ella a los que tengan vocación de investigadores, difundir la cultura y la ciencia españolas mediante las publicaciones universitarias y recoger la ciencia universal, promoviendo y realizando el intercambio científico. Entre los órganos de las Universidades se recogen los Institutos de investigaciones científicas y el Secretariado de Publicaciones, Intercambio Científico y Extensión Universitaria, que es creado en todas las Universidades por la Orden de 8 de octubre del mismo año. Además, se señala que todas las Cátedras universitarias habrán de estar suficientemente dotadas para cumplir la función investigadora y, cuando el volumen de investigación exceda de las posibilidades de la Cátedra, se crearán Institutos de investigación científica, los cuales podrán fundarse con aprobación del Ministerio de Educación Nacional, por iniciativa de la propia Universidad, del CSIC o de otras Corporaciones públicas o privadas y de particulares, y funcionarán como secciones de los Institutos Nacionales dependientes del CSIC (12). La función investigadora en la Ley de Universidades de 1943 no contó, sin embargo, con el apoyo suficiente, y prueba de ello es que en esta época la institucionalización de organismos de investigación se realizará fuera de la Universidad, en concreto en el CSIC (13)

Además de la Ley de Universidades, hay que señalar una serie de normas que, dictadas principalmente en la década de los sesenta, supusieron pequeños avances y retoques en la concepción de la función investigadora en la Universidad. Los Departamentos fueron establecidos por la Ley de 17 de julio de 1965, como unidades estructurales universitarias que agrupan a las personas y a los medios materiales destinados a la labor docente, formativa e investigadora en el campo de una determinada disciplina o disciplinas afines. El papel de los Departamentos en materia investigadora pasa a ser muy importante en el seno de la Universidad, al ser éstos los encargados de proponer proyectos e investigaciones en equipo, sin merma, se dice, de la libertad e iniciativa de trabajos personales por parte de los profesores, así como de promover el desarrollo científico y docente de las

(12) S. ÁLVAREZ GENDÍN, *Manual de Derecho Administrativo español*, Bosh, 1954, págs. 363 y ss.; J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1956, 13.^a ed., págs. 411 y ss.; C. GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 1959, 7.^a ed., págs. 611 y ss.

(13) LAÍN ENTRALGO denunciaba, en su discurso de apertura del curso 1951-52 en la Universidad de Madrid, lo infrecuente de la consideración de la Universidad como medio para servir a la creación científica, el poco apoyo y consideración del profesor que dedica sus esfuerzos a la investigación y la necesidad de un mayor apoyo y coordinación del CSIC a la labor investigadora que ha de desarrollarse en la Universidad. El objetivo de la Universidad se centraba en la formación de profesionales a los que el título universitario habilitaría para la incorporación principalmente a las profesiones liberales y a los Cuerpos funcionariales de nivel universitario. P. LAÍN ENTRALGO, *La Universidad en la vida española*, Madrid, 1951.

Cátedras implicadas, facilitando su labor y la consecución y distribución de medios (14). La creación de los Departamentos responde a un intento de transformación de la Universidad en una institución de carácter marcadamente científico, pero ni en este primer momento ni posteriormente, con la Ley General de Educación de 1970, se logra dicho objetivo.

Por Orden de 16 de mayo de 1969 se crean las Comisiones de Investigación Científica universitarias en cada Distrito universitario para el planteamiento y ejecución de las tareas de investigación que correspondan a la Universidad. Además, en esta misma Orden se prevé que en los presupuestos ordinarios de cada Universidad se dote una partida específica bajo la rúbrica «*Para el fomento de Investigación en la Universidad*», lo cual da idea de que la investigación poco a poco va adquiriendo el lugar que le corresponde en la institución universitaria, ya no sólo desde un punto de vista meramente enunciativo, cosa que siempre se reconoció, sino desde un plano mucho más real y efectivo. Otra Orden de la misma fecha (16 de mayo de 1969) establece las normas para concesión de ayudas a la investigación a titulares de Cátedras o profesores agregados, suponiendo la concesión de la ayuda el derecho a percibir un complemento personal de sueldo en la cuantía establecida cada año. Estas ayudas se crean para desarrollar el Plan General de Fomento de la Investigación; por Orden de 21 de junio de 1978, los titulares de las ayudas dejan de ser los catedráticos y profesores agregados y pasan a ser las Cátedras, Departamentos e Instituciones universitarias, siendo los directores de los mismos los que propondrán la distribución de los medios asignados, para promover la función investigadora de todo el personal que tenga obligación de realizarla.

En los últimos treinta años en España se ha continuado con ese intento, siempre frustrado, de apoyo y de respaldo a la labor investigadora en la Universidad. La Constitución de 1978 establece en su artículo 44.2 que «*los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general*», dentro de los principios rectores de la política social y económica, como indudable realización del Estado social de Derecho, y reconoce numerosos derechos que dan cuenta de la importancia de la actividad investigadora, como el derecho a la producción y creación científica y técnica [art. 20.1.b)], la libertad de Cátedra [art. 20.1.c)], el derecho a la educación y la autonomía universitaria (art. 27) o los derechos culturales (art. 44.1); sin embargo, desde los poderes públicos se sigue sin adoptar una postura decidida y definitiva de apoyo a la investigación, y en especial a la investigación universitaria. Prueba de ello es que la Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación de la investigación científica y técnica, primera Ley de nuestro ordenamiento jurídico que se ocupa de esta cuestión, no menciona prácticamente a las Universidades. La LO 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), tampoco incidió especialmente en la labor investigadora de los do-

(14) En la Disposición Final 2.^a de esta Ley se prevé que se incremente el fondo para el fomento de la investigación en la Universidad, de forma que se pueda atender a la labor investigadora que se lleve a cabo en los Departamentos.

centes universitarios, aunque sí debemos reconocer que dio un paso adelante al reconocer la posibilidad de que los profesores celebrasen contratos de investigación con entidades públicas y privadas, lo cual contribuyó, indudablemente, a incrementar la labor investigadora en el seno de las Universidades.

En estos momentos, la labor investigadora en la Universidad ha sufrido de nuevo la falta de apoyo institucional. Por un lado, los cambios organizativos producidos en los últimos años han propiciado una nueva situación de abandono; la novedosa creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología ha resultado decepcionante en lo que a la ciencia en la Universidad se refiere. Nos resulta inexplicable la ruptura organizativa y material que ha supuesto la creación de dicho Ministerio, apartando la labor investigadora de la Universidad del Ministerio que ostenta las competencias sobre la institución académica, que sigue siendo el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Universidad e investigación científica y técnica son dos ámbitos, a nuestro juicio, inseparables; por ello, desde la organización administrativa este hecho debe ser tenido en cuenta. Por otro lado, y como consecuencia de la nueva organización ministerial establecida, se ha optado por destinar la mayor parte de los recursos económicos adscritos a Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I) a incentivar la inversión del sector productivo, pues si bien es cierto que si queremos que, de una vez por todas, la industria española llegue a ser competitiva se debe lograr que el sector productivo invierta en I+D+I, ello no significa que de la noche a la mañana la inversión pública en I+D+I deba destinarse mayoritariamente al sector productivo, discriminando a los equipos de investigación previamente consolidados en otras instituciones como la Universidad, sino que debe implicar la necesaria colaboración entre el sector productivo y dichos equipos de investigación, colaboración que pasa por emplear la infraestructura y el personal investigador ya existentes y por establecer una adecuada comunicación entre sector productivo y equipos de investigación para concretar las demandas de la industria en este campo, de forma que la investigación que tenga lugar (o al menos una parte de la misma, no podemos olvidar la importancia de la investigación básica), en la medida de lo posible, responda a las necesidades de Desarrollo e Innovación Tecnológica de las empresas. A nuestro juicio, no es conveniente dar la espalda a nuestra realidad, y ésta se caracteriza por la imposibilidad estructural y financiera de las PYMES para desarrollar de forma interna una labor de I+D; solamente en algunas grandes empresas será posible la creación de Departamentos de I+D, con la incorporación a su estructura de investigadores, por lo que es necesario fomentar la inversión en proyectos de investigación en las empresas mediante ayudas, pero promoviendo principalmente las actuaciones conjuntas entre centros de investigación y empresas.

2. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

La libertad científica ha sido calificada como el derecho fundamental de la Universidad, enmarcado en el ámbito de la autonomía universitaria (15). Sin embargo, la distribución competencial que establece el texto constitucional, al atribuir al Estado con carácter exclusivo la coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15), impone a las Universidades la obligación de respetar las prioridades y las medidas coordinadoras que el Estado fije en la materia. Además, en buena medida los equipos investigadores de la Universidad tratarán de enmarcar en el Plan Nacional de Investigación (PNI) los programas y líneas de investigación específicos de cada Universidad, porque ello supondrá mayores posibilidades de financiación y de llevar a buen puerto un determinado proyecto. Igual afirmación se puede hacer respecto a los Planes Regionales de Investigación de las Comunidades Autónomas (PRI), que constituyen otra fuente de financiación de la investigación, sin olvidar los Programas Marco de la Unión Europea. En este sentido hay que resaltar que esta dependencia de los grupos de investigación universitarios respecto al PNI y a los PRI se fomenta desde la propia Universidad, que de forma generalizada dedica escasos medios propios al fomento de la investigación de sus profesores. En este sentido, las Universidades deberían contar con una mayor financiación propia, que asegurase de mejor forma la libertad de Cátedra y el derecho a la producción y creación científica y técnica que reconoce el artículo 20 de la CE, derechos que no pueden verse afectados ni por la autonomía universitaria, ni por las competencias estatales ni autonómicas (16).

La sociedad actual exige que la Universidad actúe a su servicio y, en este sentido, el servicio más importante que ésta presta es sin duda la enseñanza superior. No obstante, no podemos olvidar que el instrumento más importante para la realización de este fin no es otro que el de la investigación. La Universidad en este momento cuenta con el potencial más importante de investigadores y la labor investigadora que se realice en el ámbito universitario ha de servir para el desarrollo cultural, económico, social y tecnológico de nuestro país. Por ello, es muy importante que la Universidad logre el equilibrio entre el respeto a la libertad científica y la necesidad de ofrecer resultados de investigación que tengan trascendencia en cualquiera de los ámbitos de la sociedad.

Por todo ello, se nos escapan las razones que han podido llevar al estado de marginación en que ha quedado la labor investigadora de las Universidades tras la creación del MCYT y que viene siendo denunciado en los últimos tiempos en el mundo universitario. El Ministerio de Educación y Cultura, hasta ahora el Departamento competente en la materia, ha perdido todas las competencias en materia de investigación, salvo las relativas a

(15) J. L. CARRO, *Libertad científica y organización universitaria*, «REDA», núm. 13, 1977, pág. 215.

(16) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La autonomía universitaria*, op. cit., págs. 64-65.

la formación del profesorado universitario. ¿Cómo se puede entender que el Ministerio que ostenta las competencias sobre Universidades y educación superior carezca de funciones respecto a una de las partes del binomio docencia-investigación que sustenta la labor universitaria? El MEC mantiene sus competencias sobre la docencia, pero carece de competencia alguna sobre investigación. Universidades, educación superior e investigación son elementos de una misma realidad que no se deben desgajar; por esta razón, tal vez lo más oportuno hubiese sido, puestos a hacer cambios organizativos, resucitar aquel ya lejano Ministerio de Universidades e Investigación creado en el año 1979. A nuestro juicio, lo que no cabe es un MCYT que ignore el elenco de investigadores que realizan su labor en las Universidades, así como a las instituciones en las que reside el origen de la investigación como actividad objeto de los poderes públicos. Todo ello ha creado una sensación de malestar y de incompreensión en los círculos universitarios, sin que se entienda muy bien cuáles son las razones que han llevado a esta situación. A la Universidad se la acusa de realizar principalmente investigación básica y de no obtener resultados transferibles, lo cual, aunque pueda ser cierto en algún grado, no debe llevar a la marginación de esta labor, sino a un replanteamiento de la misma que puede ser impulsado desde el Gobierno de la Nación y que podría tener lugar en la transformación general que está obligada a asumir la Universidad en su conjunto, transformación que se espera tenga lugar en el marco de la novísima Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). Además, la alternativa que se ofrece para impulsar el desarrollo científico y tecnológico en nuestro país ya hemos apuntado que tiene que ser considerada con ciertas cautelas; la adjudicación de recursos a las estructuras empresariales cuando éstas carecen de equipos de investigación consolidados y de una infraestructura adecuada, a diferencia de lo que ocurre con las Universidades, es una apuesta arriesgada, aunque en otros países con otra realidad empresarial sea una apuesta perfectamente válida. Tal vez la solución pase por una mayor y mejor colaboración Universidad-Empresa, de forma que ni la Universidad tenga que dejar de investigar ni la empresa española tenga que afrontar una transformación para la que no está preparada. El personal investigador de la Universidad y la infraestructura de la misma pueden y deben servir de apoyo a la empresa, articulándose las fórmulas adecuadas para que la investigación que se desarrolla en la Universidad pueda ser fácilmente transferida a la empresa.

El panorama que acabamos de describir se concilia mal con el preámbulo de la LOU y con sus previsiones en materia de investigación, ya que realmente el nuevo texto legal pone un especial énfasis en resaltar el papel de las Universidades en la labor investigadora y en su influencia en la sociedad (17). A nuestro juicio, la LOU es continuista con lo dispuesto en la

(17) «Si reconocemos que las Universidades ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país, será necesario reforzar su capacidad de liderazgo y dotar a sus estructuras de la mayor flexibilidad para afrontar estrategias diferenciadas en el marco de un escenario vertebrado. (...) Sólo así podrán responder al dinamismo de una sociedad avanzada como la española. Y sólo así, la sociedad podrá exigir de sus Universidades la

LRU, si bien presenta una mayor prolijidad a la hora de regular la investigación en la Universidad, ya que el Título VII de la Ley se dedica exclusivamente a esta labor, lo cual ya supone un reconocimiento individualizado que se echaba de menos en la legislación precedente. La investigación, se dice, es *fundamento de la docencia*, medio para el progreso de la comunidad y soporte de la transferencia social del conocimiento, constituyendo una función esencial de las Universidades. La Universidad asume como uno de sus objetivos esenciales el desarrollo de la investigación científica, técnica y artística, así como la formación de investigadores, y atenderá tanto a la investigación básica como a la aplicada (art. 39). Del contenido de este precepto resaltamos dos cuestiones: la investigación como fundamento de la docencia y la atención a la investigación básica. A continuación la investigación se considera derecho y *deber* del personal docente e investigador de las Universidades (art. 40.1). La investigación como deber del personal docente, aunque ya se deducía de la normativa hasta ahora vigente, nunca había sido proclamado de una forma explícita, lo que ha llevado a que, desgraciadamente, con excesiva frecuencia se haya ignorado dicho deber. No es que alumbremos grandes esperanzas sobre la consideración o reconsideración que de este deber se vaya a hacer por el hecho de que la LOU lo configure como tal, pero bien está que el legislador, aunque sea a efectos de recordatorio, así lo haya considerado. Esta previsión viene acompañada por la necesidad de someter a evaluación la actividad y dedicación investigadora como criterio para determinar la eficiencia de cada docente en el desarrollo de su actividad profesional (art. 40.3). En cuanto al fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico se atribuye una triple responsabilidad, ya que dicho fomento ha de llevarse a cabo por el Estado, las CC.AA. y las Universidades, con la finalidad, entre otros objetivos, de asegurar: *a)* el fomento de la calidad y competitividad internacional de la investigación desarrollada por las Universidades españolas; *b)* el desarrollo de la investigación inter y multidisciplinar; *c)* la incorporación de científicos y grupos de científicos de especial relevancia dentro de las iniciativas de investigación por las Universidades; *d)* la movilidad de investigadores y grupos de investigación para la formación de equipos y centros de excelencia; *e)* la incorporación a las Universidades de personal técnico de apoyo a la investigación, atendiendo a las características de los distintos campos científicos; *f)* la coordinación de la investigación entre diversas Universidades y centros de investigación, así como la

más valiosa de las herencias para su futuro: una docencia de calidad, una investigación de excelencia».

«El auge de la sociedad de la información, el fenómeno de la globalización y los procesos derivados de la investigación científica y el desarrollo tecnológico están transformado los modos de organizar el aprendizaje y de generar y transmitir el conocimiento. En este contexto la Universidad debe liderar este proceso de cambio y, en consecuencia, reforzar su actividad investigadora para configurar un modelo que tenga como eje el conocimiento. La Ley otorga, mediante un título propio, carta de naturaleza a la actividad investigadora en la Universidad. Lo anteriormente expuesto está en consonancia con el manifiesto compromiso de los poderes públicos de promover y estimular, en beneficio del interés general, la investigación básica y aplicada en las Universidades como función esencial de las mismas...».

creación de centros o estructuras mixtos entre las Universidades y otros organismos públicos y privados de investigación y, en su caso, empresas; g) la vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo, como vía para articular la transferencia de los conocimientos generados y la presencia de la Universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas; dicha vinculación podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica a partir de la actividad universitaria, en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las Universidades; h) la generación de sistemas innovadores en la organización y gestión por las Universidades del fomento de su actividad investigadora, de la canalización de las iniciativas investigadoras de su profesorado, de la transferencia de los resultados de la investigación y de la captación de recursos para el desarrollo de ésta. Dentro de estos objetivos, resaltamos la vinculación expresa que se manifiesta entre la labor investigadora y el ámbito productivo, la necesidad de transferencias de resultados, la coordinación de los equipos de investigación de las Universidades con el resto de equipos de investigación y la búsqueda de la competitividad de las Universidades.

3. LA ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

La Universidad está obligada a investigar, a desarrollar un volumen de investigación suficiente para mantener la dinámica cultural dentro de la institución. Sin embargo, la forma en que se ha desarrollado la labor investigadora en la Universidad española demuestra la carencia de unos criterios sólidos sobre lo que ha de ser la misma. La LRU trató de dar un papel más importante a la investigación en el seno de la Universidad: era preciso formar un cuerpo diversificado de investigadores competentes en todas las áreas de conocimiento (18); era necesario regular unos estudios de Tercer Ciclo que contribuyesen a la formación de nuevos investigadores; era vital abrir la Universidad a las necesidades del resto de la sociedad para que los resultados de la investigación pudiesen ser transferidos; finalmente, era imprescindible el desarrollo de investigaciones de carácter interdisciplinar. La LRU en su artículo 3.2 precisaba el conjunto de facultades que configuraban la autonomía de las Universidades, y en ellas se incluía la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y la creación de estructuras específicas que actuasen como soporte de la investigación y la docencia. El camino iniciado por la LRU creemos que es continuado por la LOU; sin embargo, se han incorporado algunas novedades en materia organizativa que es necesario señalar. El artículo 40.2 de la LOU señala que, sin perjuicio de la libre creación y organización por las Universidades de las estructuras que éstas determinen y de la libre investigación individual, la investigación se llevará a cabo principal-

(18) *La Reforma Universitaria española, evaluación e informe*, Consejo de Universidades, 1987, pág. 123.

mente en *grupos de investigación*, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación. La referencia a los grupos de investigación supone una novedad importante, ya que, a nuestro juicio, en la actualidad es donde realmente tiene lugar la mayor parte de la labor investigadora. La configuración de los Departamentos, como veremos a continuación, no ha permitido que los mismos sean la estructura donde se desarrolla esa labor; ni siquiera las áreas de conocimiento, a veces integradas por demasiados miembros, dan lugar a la estructura adecuada; son los grupos de investigación o equipos de investigación voluntariamente formados, normalmente con un investigador principal como director, aunque también pueden ser varios, los que realmente constituyen el marco idóneo para el desarrollo de esta labor. Las estructuras burocráticas impuestas no son las más adecuadas para el desarrollo de una actividad como la investigación, en la que el buen hacer de todos los miembros del grupo y la coordinación entre ellos (por no hablar claramente de sus buenas relaciones personales) son la garantía de unos óptimos resultados. Con todo ello, tal vez en la práctica se esté volviendo a recuperar la antigua configuración de las Cátedras existente con anterioridad a la LRU (19), pues muchos de estos grupos de investigación se forman y funcionan en torno a la figura del catedrático, que es el que actúa como investigador principal.

Los Departamentos se habían configurado con la LRU como los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación de sus respectivas áreas de conocimiento, y a ellos les correspondía la articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de sus Universidades. Con la LOU se mantienen los Departamentos como órganos que forman parte de la estructura de las Universidades públicas, pero consideramos que éstos pierden importancia en el ámbito de la investigación, pues ninguna mención se hace a sus funciones en relación con la misma, salvo la de apoyar las actividades e iniciativas investigadoras del profesorado. En espera del desarrollo reglamentario que haga el Gobierno de los mismos y de lo que digan los Estatutos de cada Universidad, los Departamentos ya no organizan ni coordinan la investigación (art. 9), o no necesariamente, aunque la labor investigadora podrá seguir desarrollándose en los mismos (art. 40.2).

De acuerdo con la LRU, los Departamentos se constituían por áreas de conocimiento científico, técnico o artístico, agrupando a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondiesen con tales áreas. La LOU en este punto difiere de la anterior regulación, o al menos deja abierta otras posibilidades, al no vincular la constitución de los Departamentos de forma directa con las áreas de conocimiento (art. 9), aunque con posterioridad esta posibilidad se puede deducir del precepto que regula a los directores de Departamento (art. 25). Las áreas de conocimiento, que fueron calificadas como «concepto clave de la nueva organiza-

(19) A. SÁNCHEZ BLANCO, *Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983*, en el núm. 117 de esta REVISTA, 1988; señala este autor que la configuración del Departamento en la LRU intenta sustraerlo de la identificación con la Cátedra que se daba en el régimen anterior.

ción departamental» (20), se definen como aquellos campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de investigadores, nacionales e internacionales (art. 71), y han sido definidas a efectos de las pruebas de habilitación y concursos de acceso a Cuerpos docentes universitarios en el Anexo II del RD 774/2002, de 26 de julio, por el que se regula el sistema de habilitación nacional para el acceso a Cuerpos de funcionarios docentes universitarios.

Para la constitución de Departamentos, en espera de lo que disponga la nueva normativa que se habrá de dictar, conforme al RD 2360/1984, de 12 de diciembre, es necesaria la existencia de al menos doce catedráticos y profesores titulares, lo que ha llevado en muchos casos a la necesidad de agrupar varias áreas de conocimiento para la constitución de un Departamento, unión de áreas que determina la Universidad y que más de una vez no ha resultado del todo adecuada pues, a pesar de que el Decreto exige que esa unión se haga atendiendo a la mayor afinidad científica, la fijación de un mínimo es inevitable que traiga consigo rigideces que impiden que en todo caso sea así (21). Esta previsión fue impugnada en su día (22), acabando el asunto ante el TC a través de un recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Alicante, recurso que resuelve el TC en la sentencia 156/1994, de 23 de mayo, manteniendo la constitucionalidad del artículo 4.1 y 2 del Real Decreto 2360/1984 (23).

A nosotros nos interesa en este momento analizar cómo ha influido esta regulación en el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas los Departamentos en materia de investigación. La fijación de un mínimo de

(20) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La Universidad española*, op. cit., pág. 217.

(21) L. CORDERO SAAVEDRA, *Política de la Educación y organización universitaria*, Universidad de Extremadura, 1990, pág. 33.

(22) El TSJ de Valencia, en su sentencia de 22 de abril de 1990, consideró la fijación de ese mínimo contraria a la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la CE y, a consecuencia de la misma, daba por buena una modificación estatutaria de la Universidad de Alicante que señalaba que la creación de los Departamentos correspondía a la Junta de Gobierno, sin más limitaciones que las que la propia Junta de Gobierno estableciese por vía reglamentaria. Recurrida la sentencia ante el TS por la Generalidad Valenciana, se revoca la anterior sentencia por la STS de 13 de junio de 1991 (Arz. 5004). La sentencia del TS de 24 de noviembre de 1999 (Arz. 8240) vuelve a abordar esta cuestión de nuevo sobre un Acuerdo de la Universidad de Alicante. Sobre esta cuestión, vid. J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *La aplicación de la autonomía universitaria para la constitución de Departamentos*, «REDA», núm. 68, 1990, págs. 639 y ss.

(23) El TC fundamenta la constitucionalidad del precepto en los siguientes motivos: en primer lugar, señala la necesidad de que el Gobierno establezca ciertos límites en aras de velar por el adecuado funcionamiento del servicio público universitario, entendido como sistema nacional; en segundo lugar, porque, a juicio del Alto Tribunal, la regulación del Real Decreto deja a las Universidades la suficiente autonomía para establecer y configurar los Departamentos que consideren ajustados a sus necesidades. El hecho de que se establezca un mínimo de profesores no puede ser entendido como una eliminación total de la autonomía universitaria; en tercer lugar, señala la conveniencia de no multiplicar en exceso las estructuras internas de las Universidades, así como la de asegurar un nivel mínimo de docentes e investigadores en todo Departamento, requisito esencial habida cuenta de las importantes funciones atribuidas a los Departamentos. Vid. J. PEMÁN GAVÍN, *El régimen jurídico de los Departamentos Universitarios. Acotaciones de la jurisprudencia*, en el núm. 142 de esta REVISTA, 1997, págs. 266-267.

profesores e investigadores para la posible creación de un Departamento ha afectado negativamente a estas funciones, ya que en las Universidades medianas y pequeñas es muy difícil, por no decir imposible, que las distintas áreas de conocimiento puedan constituirse en Departamentos, cosa que sí era posible con anterioridad a la LRU. Difícilmente se podrá organizar y desarrollar la actividad investigadora cuando es necesario coordinar cinco o seis áreas de conocimiento (24); lo mismo ocurre con la oferta de los Programas de Doctorado, que acaban abarcando distintas áreas del saber, muchas veces inconexas, obligando a los alumnos a seguir cursos que poco o nada tienen que ver con su especialidad; algo parecido puede señalarse respecto a la valoración de las tesis doctorales por un Departamento pluridisciplinar, llevando a que en la práctica las funciones relacionadas con la investigación se realicen desde el área de conocimiento. De hecho, la regulación de las funciones de los Departamentos en la LRU apuntaba a la identificación del Departamento y el área de conocimiento, ya que cuando se refería a las funciones de los mismos (art. 8.1) las encuadraba siempre dentro de su respectiva área de conocimiento, y lo mismo hace el Real Decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, cuando señala que la denominación de los Departamentos será la del área de conocimiento correspondiente (art. 9.1) (25).

La regulación que realiza la LOU de los Departamentos es más escueta que la que realizaba la LRU; con ello entendemos que se pretende dejar un mayor margen de configuración a las Universidades (art. 9). Sin embargo, la nueva Ley se detiene más en los Consejos de Departamento (art. 19) y en el director del mismo (art. 25). El Consejo de Departamento estará integrado por los doctores miembros del Departamento, excluyendo por tanto a los miembros que no sean doctores, que estarán representados en la forma en que determinen los Estatutos de la Universidad, al igual que los estudiantes y el personal de administración y servicios. Hasta ahora, los Consejos de Departamento estaban integrados por todos los docentes vinculados a las áreas de conocimiento del Departamento, por lo que se reduce la representatividad del mismo, pero, por otro lado, se garantiza una mayor cualificación de la mayoría de los miembros que lo componen. Por otra parte, los directores de Departamento, como ya hemos señalado, deberán ser elegidos entre profesores doctores pertenecientes a los Cuerpos docentes universitarios miembros del mismo, aunque excepcionalmente podrán ser no doctores (art. 25 *in fine*).

Los Institutos Universitarios eran contemplados por la LRU como órganos dedicados a la investigación de modo específico, si bien podían realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su

(24) J. PEMÁN GAVÍN, *El régimen jurídico de los Departamentos Universitarios*, op. cit., pág. 249, afirma que «la realidad de nuestros Departamentos Universitarios está lejos de esos equipos coherentes de investigadores que pretendió el legislador y, en su lugar, lo que existe en muchos casos son unas unidades carentes de integración y cohesión real entre sus miembros...».

(25) *Ibidem*.

competencia. En la LOU se les denomina Institutos Universitarios de Investigación, acentuando por tanto su papel en la labor investigadora. Los mismos podrán organizar programas y estudios de doctorado y de postgrado, conforme a los Estatutos. Su marco jurídico vendrá dado por la regulación de la LOU, por los Estatutos de la Universidad, por el convenio de creación o de adscripción y por sus propias normas.

En cuanto a los tipos, se mantienen básicamente los existentes con la LRU. Pueden ser de tres tipos: propios o integrados en la Universidad; adscritos a una Universidad, si se trata de instituciones o centros de investigación públicos o privados, donde habría que incluir los centros mixtos del CSIC; e interuniversitarios, creados con esta naturaleza mediante convenio según prevean sus Estatutos, por distintas Universidades, o por una Universidad y una entidad pública o privada de investigación (art. 10.2). La creación y supresión de los Institutos Universitarios será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, bien a propuesta del Consejo Social o bien por propia iniciativa con el acuerdo del referido Consejo y previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad, con conocimiento por parte del Consejo de Coordinación Universitaria. Con anterioridad, la creación siempre era a propuesta del Consejo Social y previo informe del Consejo de Universidades (arts. 8.2 y 10.3). Los Institutos Universitarios de Investigación podrán contratar con personas, Universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación. En cuanto a su dirección, corresponderá siempre a un doctor, designado en la forma que establezcan los Estatutos, y cuando se trate de Institutos adscritos se estará a lo dispuesto en el convenio de adscripción (art. 26). Los Institutos Universitarios constituyen en la actualidad una buena fórmula organizativa para el desarrollo de la investigación en el ámbito universitario; por ello, sería preciso que se abordase una regulación de los mismos más detallada que permitiese clarificar sus aspectos jurídicos, administrativos y económicos, pues hasta el momento su funcionamiento se rige por lo dispuesto en los Estatutos de cada Universidad, que se refieren a ellos, por lo general, de una forma más bien breve.

Por último, en cuanto a la organización de la investigación en la Universidad, queremos resaltar que la LOU deja abierta la posibilidad de que las Universidades establezcan aquellas estructuras organizativas que consideren más apropiadas para el cumplimiento de sus fines, entre ellas empresas o fundaciones, que podrán ser creadas por las Universidades por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas (art. 84). Igualmente se contempla la posibilidad de crear centros y estructuras mixtos entre las Universidades y las empresas para potenciar la interrelación entre la investigación universitaria y el sistema productivo (art. 41).

4. MODALIDADES DE INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

La Universidad desarrolla la mayor parte de la I+D que se realiza en estos momentos en España; principalmente, su actividad científica se centra en la investigación básica, pero también y de manera creciente interviene en proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico. Los grupos de investigación de la Universidad han venido siendo los principales receptores de las ayudas a la investigación que se generan desde el Plan Nacional de Investigación y también desde los Planes Regionales de Investigación, aunque en los últimos tiempos ya hemos señalado el intento para que dejen de serlo. La realización de proyectos de investigación constituye la primera modalidad de investigación que se desarrolla en la Universidad. Para el desarrollo de los mismos, los grupos investigadores pueden obtener distintas vías de financiación, principalmente la obtenida a través del Plan Nacional de Investigación, los Planes de Investigación de las Comunidades Autónomas, las propias ayudas a la Investigación de las Universidades o de los Programas de la Unión Europea (26). Cuando la financiación proviene del Plan Nacional, las Universidades pueden ser solicitantes y receptoras de ayudas, bien por sí mismas como entes públicos con finalidad investigadora legalmente reconocida, bien como entes intermediarios a través de las propuestas de sus investigadores, siempre que estén adscritos por una relación funcional o contractual durante el período de ejecución del proyecto y estén en posesión del título de Doctor. Las solicitudes se considera que las presenta la Universidad a la que esté adscrito el investigador principal y deberán contar con la firma de su representante legal. A través de esta firma, la Universidad da la conformidad y acredita que el solicitante cumple los requisitos formales de la convocatoria y se compromete a garantizar la correcta utilización de la ayuda en caso de su concesión. Una vez otorgada la ayuda, la Universidad debe remitir certificación de la incorporación de los importes de la misma a la contabilidad del centro y estará obligada a facilitar cuanta información le sea requerida por el Tribunal de Cuentas.

Con anterioridad, ningún grupo investigador podía recibir simultáneamente ayudas por distintos proyectos subvencionados a cargo del Plan Nacional de Investigación, ni recibir a la vez subvención por otra vía al mismo proyecto. Esta restricción impedía normalmente lograr la subvención total del proyecto, ya que entre las cantidades solicitadas y las concedidas era habitual que hubiese una reducción, lo que llevaba a que el equipo investigador se pudiese encontrar sin fondos suficientes para abordar el proyecto. En las últimas convocatorias estas restricciones han desaparecido, lo cual creemos que va a contribuir a facilitar la realización de un mayor número de proyectos. La obtención de financiación a través de los proyectos de investigación del Plan Nacional es la vía más importante de capta-

(26) J. M. ROJO ALAMINOS, *La financiación de la investigación en la Universidad*, «Política Científica», núm. 13, julio 1988, págs. 21 y ss.

ción de recursos con la que cuentan los grupos de investigación de la Universidad. Sin embargo, la obtención de las subvenciones siempre es incierta y tardía; los grupos en muchas ocasiones se ven obligados a abordar el proyecto sin contar con la financiación debida y sin que se sepa a ciencia cierta si se va a lograr o no. Por otro lado, es frecuente que las convocatorias se retrasen, lo cual lleva en muchos casos a que pueda haber años en blanco en los que los grupos de investigación carecen de fondos, lo que lleva a la paralización de su actividad o a la realización de la misma sin apenas medios. Esta financiación se complementa con las convocatorias autonómicas de los Planes Regionales de Investigación, cuyo funcionamiento es similar al estatal, sin que podamos hacer una valoración general de los mismos, ya que su eficacia variará en cada CA. Por último, estarían los Programas de Investigación propios de cada Universidad, que también contemplan ayudas a la investigación de sus propios equipos de investigación, pero que establecen por lo general cuantías muy reducidas (27) y normalmente tienen como fin apoyar a aquellos grupos de investigadores que no han logrado financiación a través de las anteriores vías, bien por ser equipos sin experiencia, bien por pertenecer a áreas de conocimiento que no se consideran prioritarias (áreas humanísticas) en los Programas de Investigación Nacional y Regionales, o bien porque el proyecto que pretenden desarrollar no ha sido valorado de forma positiva, denegándose la subvención.

Esta primera modalidad de investigación en el seno de la Universidad es la que cuenta con una mayor libertad científica, ya que, aparte de las exigencias de las convocatorias, los trabajos de investigación están libres de condicionamientos y requerimientos externos. Los equipos de investigación en estos casos no pueden obtener ninguna retribución personal, por lo que la labor que se desarrolla es una labor totalmente voluntaria y opcional para el profesor, que sólo obtiene por desarrollarla la satisfacción y el prestigio personal de un resultado positivo del proyecto y el saber que está ampliando su formación, lo cual quedará reflejado en la labor docente que desarrolla, con el consiguiente beneficio para el alumnado. Para la Universidad como institución tampoco supone un beneficio directo desde un punto de vista económico; por ello no incentiva a sus profesores para que investiguen, ya que las subvenciones que perciben de las Comunidades Autónomas están en función del número de alumnos y de profesores, no valorándose de forma positiva la presencia de equipos de investigación consolidados con una labor investigadora activa.

La segunda modalidad de investigación son los contratos de investigación suscritos por grupos de investigación reconocidos por la Universidad, los Departamentos y los Institutos Universitarios o su profesorado a través de los mismos, o de los órganos, centros, fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad, con personas, Universidades o con en-

(27) Sobre las dificultades de las Universidades para financiar sus propios planes de investigación, *vid.* J. A. TARDÍO PATO, *El Derecho de las Universidades públicas españolas*, PPU, Barcelona, 1994, vol. II, págs. 1121 y ss.

tidades públicas y privadas, o con personas físicas, para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación (art. 83 de la LOU). Esta posibilidad se recogió de forma novedosa en los artículos 11 y 45 de la LRU y constituyó en su día una innovación importante para incentivar la investigación en la Universidad y, sobre todo, la colaboración Universidad-Empresa. Durante las décadas de los sesenta y setenta la colaboración de las Universidades españolas con las empresas era muy escasa, por no decir inexistente. Los profesores no tenían interés en dicha colaboración y para las empresas suponía una pérdida de tiempo. Esta falta de interés recíproco empieza a desaparecer cuando las empresas comienzan a sentir la necesidad de desarrollar tecnología propia y los grupos de investigación de la Universidad desean que sus trabajos salgan fuera del ámbito universitario y puedan ser aprovechados por el sistema productivo. Con la llegada de los años ochenta la colaboración entre la Universidad y la empresa empieza a establecer sus cimientos. En esos momentos no existe un cauce legal oportuno para canalizar los contratos celebrados por los profesores con las empresas, funcionando casi en un régimen de economía sumergida, sin conocimiento en muchos casos de la propia Universidad (28). La LRU vino a dar luz a esta actividad, con el consiguiente aumento de la realización de este tipo de contratos. Ahora la LOU incide en esa necesidad cuando señala que la investigación tiene como objetivo la mejora de la competitividad de las empresas, la vinculación al sistema productivo, para facilitar la transferencia de conocimientos y la presencia de la Universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas.

La realización de contratos con el ámbito empresarial ha traído numerosas ventajas al desarrollo de la labor investigadora de los profesores. En primer lugar, se ha señalado que a través de ellos se introduce la competitividad en la Universidad, lo que ha servido para incentivar al profesorado, tanto desde un punto de vista personal, ya que le autoriza a unas retribuciones complementarias, como institucional, ya que puede obtener recursos para infraestructura de investigación y gastos derivados de su actividad, recursos que suelen ser escasos en las partidas presupuestarias de cada Universidad. La educación superior se beneficia igualmente de ello, ya que los profesores que tengan una labor investigadora externa probablemente estén más al día del desarrollo de la materia, de su aplicación práctica y de la demanda que requiere la sociedad en su área de conocimiento. Ello redundará en beneficio de sus alumnos, cuya formación será más completa y más ajustada a la realidad, con lo cual se logrará el objetivo de que la docencia en la Universidad se complemente con la investigación. El único riesgo a este cúmulo de ventajas es que el profesor se acomode en todo caso a la percepción de esas retribuciones externas y dé menor importancia a su labor docente en la Universidad, desatendiendo su actividad docente e investigadora en el seno de la misma, mal que se puede atenuar

(28) V. ORTEGA CASTRO, *El artículo 11 de la LRU introduce la competitividad en la Universidad*, «Política Científica», núm. 14, 1988, pág. 4.

con una retribución adecuada del profesorado que convierta la obtención de recursos externos en una posibilidad y no en una necesidad (29). Son varias las medidas que pueden llevar a cabo las Universidades para facilitar el desarrollo de los contratos de investigación, y algunas de ellas ya se han puesto en práctica. Una primera labor podría ser de información al exterior, recogiendo en una base de datos de forma documentada y organizada la oferta de investigación de cada Universidad, para su difusión a las entidades y empresas, señalando las líneas de investigación, los investigadores responsables o lo cursos de especialización que se ofrecen. Igualmente, la Universidad debería servir de mediadora en el proceso inverso, facilitando a los investigadores la demanda científica y tecnológica que se genera desde otras entidades y desde el sector empresarial. La Universidad, en segundo lugar, debe facilitar el asesoramiento necesario para que los profesores, Departamentos e Institutos puedan formalizar los contratos sin perderse en el entramado burocrático que a veces supone.

Los contratos de investigación son principalmente de desarrollo tecnológico, aunque también se van incrementando los referidos a la investigación aplicada y básica. Otros contratos tienen como fin la realización de trabajos de consultoría, estudios o asesoramiento técnico. El procedimiento para la autorización y celebración de dichos contratos, así como el destino de bienes e ingresos obtenidos, serán establecidos por los Estatutos de cada Universidad, respetando las normas dictadas por el Gobierno, en especial el Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, que desarrolla los derogados artículos 11 y 45.1 de la LRU. El desarrollo estatutario que se ha hecho de esta norma ha sido por lo general favorable a la realización de contratos (30). Los contratos se autorizarán por los órganos competentes que determine la Universidad, normalmente en función de la cuantía del contrato, siendo la denegación de la autorización excepcional. Las Universidades deben ser en este punto muy cuidadosas, ya que una denegación impropcedente puede causar serios perjuicios no sólo al profesor o al Departamento solicitante, sino a la propia Universidad como institución, en cuanto que pone en entredicho sus relaciones con el exterior. Por ello, las causas de denegación están expresamente contempladas en el artículo 4 del Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, pudiendo producirse la denegación sólo cuando: *a)* los trabajos o los cursos de especialización no tengan el nivel científico, técnico o artístico exigido al profesorado universitario; *b)* la realización de los trabajos o la participación en los cursos de especialización puedan ocasionar un perjuicio a la labor docente, o cuando implique actuaciones improprias del profesorado universitario; *c)* el tipo

(29) En este sentido, R. PORTAENCASA BAEZA, «Investigación y aplicación del artículo 11 de la LRU: mecanismos de mediación para la prestación de servicios por las Universidades al sector productivo», en *El desarrollo de la reforma universitaria*, Consejo Superior de Universidades, 1987, pág. 99; V. ORTEGA CASTRO, *El artículo 11 de la LRU introduce la competitividad en la Universidad*, *op. cit.*, págs. 5-6

(30) R. PORTAENCASA BAEZA, «Investigación y aplicación del artículo 11 de la LRU: mecanismos de mediación para la prestación de servicios por las Universidades al sector productivo», *op. cit.*, pág. 93.

de trabajo objeto del contrato está atribuido en exclusiva a determinados profesionales en virtud de disposición legal y el profesor contratante carezca del título correspondiente; y *d*) las obligaciones contraídas en el contrato impliquen, de hecho, la constitución de una relación estable. Los contratos que tengan por objeto la participación en curso de especialización que consistan únicamente en dictar un número inferior a cinco lecciones o conferencias, cuando ello no interrumpa el normal desarrollo de la docencia ordinaria, no precisan autorización; tampoco están sujetos a autorización los contratos que realicen los profesores para la publicación de sus trabajos o para la preparación de originales destinados a la publicación. Finalmente, es necesario mencionar que estos contratos son una fuente de ingresos importante para la propia Universidad, ya que ésta recibe siempre un porcentaje del importe total del contrato; por ello, el artículo 81.3 de la LOU, que regula el contenido de los presupuestos de las Universidades, incluye en el mismo los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el artículo 83.

Los contratos de investigación darán lugar a contratos administrativos cuando se firmen con entidades públicas, estando en este caso sometidos al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (31). Atendiendo a su objeto y conforme al artículo 196 del mismo, estos contratos darán lugar preferentemente a un contrato de consultoría y asistencia, pero también cabe la posibilidad de que se constituya un contrato de servicios (si, por ejemplo, el objeto del contrato es un programa de ordenador a medida para la Administración). Si es una entidad privada la que contrata con la Universidad, el contrato tendrá carácter privado y se articulará como un convenio de colaboración, excluyéndose la aplicación del TRLCAP. Las Universidades están sometidas al TRLCAP, en virtud del artículo 1.3 del mismo cuando actúan como parte contratante, ya que son entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, que han sido creadas para satisfacer el servicio público de la educación superior y están mayoritariamente financiadas por otras Administraciones públicas. Sin embargo, en los supuestos de contratación en materia de investigación, la Universidad no actúa como contratante sino como contratista y, por ello, la aplicación del TRLCAP dependerá de la naturaleza jurídica del sujeto contratante. En los casos en los que la parte contratante sea una Administración pública o cualquier organismo público sometido al TRLCAP, habrá que tener en cuenta lo dispuesto en el mismo en relación con la contratación con las Universidades y con su personal docente o investigador. Así, no será exigida la clasificación a las Universidades para ser adjudicatarias de contratos con las Administraciones públicas en los contratos de investigación (art. 26.1 TRLCAP y DA vigésima primera de la LOU).

(31) Sobre esta cuestión, *vid.* el trabajo del Prof. T. QUINTANA LÓPEZ, *Algunas consideraciones sobre la gestión de los servicios universitarios en España*, «Autonomías», núm. 23, junio 1998, págs. 15 y ss. También el trabajo de C. A. GÓMEZ OTERO, *Contratación y gestión de la investigación en las Universidades Públicas*, «Actualidad Administrativa», núm. 8, 1997, págs. 109-138.

5. ESTUDIOS DE TERCER CICLO

El Tercer Ciclo de los estudios universitarios tiene como objeto la obtención del título de Doctor y la especialización del estudiante en su formación investigadora dentro de un ámbito del conocimiento científico, técnico, humanístico o artístico (art. 38 LOU). Anteriormente, el artículo 31 de la LRU exigía para su obtención la realización de los cursos de doctorado, que comprenderían, al menos, dos años y se realizarían bajo la dirección de un Departamento, en la forma que determinasen los Estatutos de cada Universidad con arreglo a los criterios que, para la obtención del título de Doctor, aprobase previamente el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades. En la LOU no se hace ninguna referencia a los cursos de doctorado; se habla simplemente de estudios de doctorado organizados y realizados en la forma que determinen los Estatutos, de acuerdo con los criterios que apruebe el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, criterios que, en todo caso, incluirán el seguimiento y superación de materias de estudio y la elaboración, presentación y aprobación de un trabajo original de investigación, entendemos que en referencia a la tesis doctoral, cuya realización marca normalmente el inicio de la labor investigadora en el ámbito académico.

Los estudios de Tercer Ciclo, así como la obtención y expedición del título de Doctor, fueron regulados inicialmente en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero; ese Real Decreto señalaba que el Tercer Ciclo debía tener como objetivo formar nuevos investigadores y preparar equipos de investigación que pudiesen afrontar con éxito el reto que suponían las nuevas ciencias, técnicas y metodologías, así como impulsar la formación del profesorado y perfeccionar el desarrollo profesional, científico, técnico y artístico de los titulados superiores. La regulación del Tercer Ciclo recogida en esta norma fue objeto de críticas incluso con anterioridad a su entrada en vigor: se le acusó de una excesiva reglamentación que dejaba apenas sin márgenes de actuación a las Universidades, de establecer un número excesivo de créditos para los cursos de doctorado, de señalar un sinfín de trámites para llegar a la obtención del título de Doctor, de alargar en exceso en el tiempo la obtención del mismo, con el consiguiente retraso en el acceso al mundo laboral de los futuros doctores, etc. (32)

Tras varias reformas de esta norma se ha procedido a su sustitución por el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, con el objetivo de poner fin a algunos de los males que aquejan a los estudios de Tercer Ciclo en nuestro país. Las principales novedades anunciadas en el propio Decreto han sido las siguientes: potenciación de los programas de doctorado de carácter interuniversitarios, interdepartamentales o interdisciplinares, estableciendo mecanismos para la evaluación de la calidad de los programas; división de

(32) F. INDURAIN MUÑOZ, «Formación del profesorado: Tercer Ciclo», en *El Desarrollo de la Reforma Universitaria*, Consejo de Universidades, 1987, págs. 79 y ss.; A. E. DE ASÍS ROIG, «Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico vigente del Doctorado en España», en *Libro Homenaje a J. L. Villar Palasi*, Civitas, 1989.

la totalidad de créditos en dos períodos, uno de docencia y el segundo de investigación; búsqueda de un mayor rigor científico de las tesis; se trata de diferenciar los cursos de doctorado de los títulos oficiales de especialización profesional y cursos de postgrado; se reduce a uno por Universidad el número de denominaciones del título de Doctor. La eficacia de estos cambios para combatir algunas de las deficiencias actuales sólo podrá ser valorada cuando transcurra cierto tiempo, pero mucho nos tememos que los avances no van a ser en exceso relevantes.

Veamos con más detenimiento cuál es la regulación del Tercer Ciclo en estos momentos. Los Departamentos son los responsables académicos de los programas de doctorado y a ellos corresponde la supervisión de los mismos, así como su propuesta y coordinación (art. 2.1 y 3) (33). Ello no impide que se desarrollen cursos, seminarios y trabajos de investigación en Institutos Universitarios, en otras Universidades, en el CSIC, en los Organismos Públicos de Investigación (OPIS) o en otros centros de investigación, previo convenio con la Universidad. Se establece un número mínimo de alumnos por programa, diez, y el número de programas que desarrolle cada Departamento estará en función del número de profesores doctores agrupados en el mismo (art. 2.5). Las Administraciones públicas podrán habilitar presupuestos especiales para la financiación selectiva de programas de doctorado de calidad, interdisciplinares o interuniversitarios, de lo cual se deduce un mayor apoyo económico para el desarrollo de estos programas. La calidad de los mismos será evaluada por las Subcomisiones de Evaluación de las Enseñanzas Universitarias, constituidas en el Consejo de Universidades (ahora Consejo de Coordinación Universitaria), y para ello las Comisiones de Doctorado de las distintas Universidades deberán remitir a dichas Subcomisiones un informe cuantificado del desarrollo del Tercer Ciclo en su ámbito. Las Comisiones de Doctorado existirán en cada Universidad, formadas por profesores doctores de los Cuerpos docentes universitarios que tengan reconocidos, al menos, un sexenio de investigación, requisito que no se exigía con anterioridad y que ha dado lugar a varios recursos, tanto de profesores a título individual como de Universidades (Universidad Carlos III y Universidad Politécnica de Madrid), sobre los que ya se ha pronunciado el TS.

En efecto, desde el ámbito universitario se ha recurrido tanto la existencia obligatoria de la Comisión de Doctorado en todas las Universidades como la exigencia de que para formar parte de la misma sea preciso que los profesores cuenten con un sexenio de investigación reconocido. Los argumentos de los recurrentes se centraron en manifestar que el artículo 4.1 del RD 778/1998 era contrario al artículo 13.1 de la LRU, al señalar la existencia de Comisiones de Doctorado y los requisitos para su composición, cuando la LRU al establecer los órganos obligatorios de las Universidades en dicho precepto no hacía ninguna mención a las Comisiones de Doctorado. El TS desestima estos recursos (STS de 9 de junio de 1999, Arz. 6298;

(33) Los Institutos Universitarios podrán también proponer y coordinar programas de doctorado bajo la dirección académica de uno o más Departamentos (art. 2.4).

STS de 18 y 27 de enero de 2000, Arz. 18 y 13), basándose en la siguiente argumentación: *a)* el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, competencias que limitan la autonomía universitaria (que en todo caso existe en los términos que determine la Ley), conforme al artículo 149.1.30; *b)* el artículo 30 de la LRU (ahora derogado) atribuía al Estado competencia exclusiva en cuanto a la estructura y al procedimiento de obtención del título de Doctor y la regulación de los estudios de Tercer Ciclo; *c)* dentro de esta competencia, el Estado puede entender la necesidad de creación de un órgano específico como es la Comisión de Doctorado y puede querer garantizar que los miembros que formen dicha Comisión respondan a un mínimo de calidad y hayan desarrollado una labor investigadora reconocida mediante un sexenio de investigación, para asegurar que la valoración de quienes aspiren a obtener el título de Doctor se haga de forma objetiva. Respecto a estos pronunciamientos, hay que señalar, en primer lugar, que, a nuestro juicio, el RD 778/1998 como norma reglamentaria no es apropiada para establecer la obligatoriedad de la existencia de la Comisión de Doctorado, ya que ello afecta a la potestad de autoorganización de las Universidades, elemento inherente a la autonomía universitaria, sobre el que se puede incidir en razón de los títulos competenciales que esgrimió el Tribunal pero siempre a través de una norma con rango legal. Ahora bien, en segundo lugar, una vez que el Tribunal da por buena la existencia de la Comisión de Doctorado en todas las Universidades, creemos que nada hay que objetar al hecho de que el Estado decida sobre cuáles son los requisitos que han de reunir los miembros de esa Comisión en todas las Universidades, para que quede garantizada la calidad y la capacidad de la misma para las funciones que se le encomiendan, incluyendo entre esos requisitos un criterio objetivo como es el tener reconocido, al menos, un sexenio de investigación. No parece lógico que los miembros de la Comisión de Doctorado puedan ser profesores que no tengan reconocido ningún tramo de investigación pues aunque, en teoría, todos los profesores doctores tienen reconocida plena capacidad investigadora, la realización de la misma ha de concretarse de forma real a través de una labor determinada, labor que en estos momentos logra su reconocimiento a través de la obtención de los sexenios de investigación, exigencia que, tal vez, sería conveniente que se extendiese a los miembros de los tribunales que juzgan las tesis doctorales.

La Comisión de Doctorado de cada Universidad aprobará y hará pública la relación de programas de doctorado para cada año académico, señalando el Departamento responsable. Para cursar el período de investigación es necesario haber completado el mínimo de 20 créditos de docencia, y para la superación del período de investigación será necesaria la previa presentación y aprobación del trabajo o trabajos de investigación, valorándose la capacidad investigadora del candidato en función del trabajo o trabajos realizados y, en su caso, de las publicaciones especializadas en las que hayan podido ser publicados dichos trabajos. La valoración del docto-

rando una vez superados ambos períodos también trata de ser más rigurosa que en la anterior regulación; se hará mediante una exposición pública que se efectuará ante un Tribunal único para cada programa. Este Tribunal será propuesto por el Departamento responsable del programa y aprobado por la Comisión de Doctorado, exigiéndose que uno de sus miembros sea ajeno al Departamento, pudiendo ser de otra Universidad o del CSIC, y que el Presidente del Tribunal sea Catedrático de Universidad. La superación de esta valoración garantizará la suficiencia investigadora del doctorando y permitirá la obtención de un certificado-diploma acreditativo de los estudios avanzados realizados, que supondrá para quien lo obtenga el reconocimiento a la labor realizada en una determinada área de conocimiento, acreditará su suficiencia investigadora y será homologable en todas las Universidades españolas.

En cuanto a las tesis doctorales, hay que decir que la situación anterior a la LRU (34) poco había evolucionado tras la misma, una vez dictadas sus normas de desarrollo, y aunque con el nuevo Reglamento de Tercer Ciclo se busca incidir en el estado de la cuestión, los cambios no creemos que vayan a suponer una modificación sustancial en la tónica general que guía la realización de las tesis doctorales en España. Tras la LOU, salvo que se proceda a modificar de nuevo el Reglamento de Doctorado, no creemos que se produzca ninguna variación reseñable. La tesis doctoral se define como un trabajo original de investigación sobre una materia relacionada con el campo científico, técnico o artístico propio del programa de doctorado realizado por el doctorando. Para ser director de tesis será necesario estar en posesión del título de Doctor y tener vinculación permanente o temporal con el Departamento o Instituto Universitario. También pueden ser directores de tesis doctores de otras Universidades o de cualquier OPI, incluido el Instituto de Astrofísica de Canarias, previo acuerdo con la Comisión de Doctorado. Antes de terminar el programa de doctorado es necesario que el doctorando presente el proyecto de tesis avalado por el director o directores de la misma. La nueva regulación ha suprimido el anterior plazo para la presentación de la tesis doctoral (cinco años desde la admisión del doctorando en los cursos de doctorado), de lo que se deduce que la tesis doctoral podrá presentarse en cualquier momento una vez obtenida la suficiencia investigadora. Para que se proceda a la presentación de la tesis doctoral es necesaria la autorización previa del director, y para que ésta se presente a la Comisión de Doctorado debe contar con la previa conformidad del Departamento responsable. La Comisión de Doctorado co-

(34) F. MAYOR ZARAGOZA, «Planes de Estudios. Ciclos y Titulaciones», en *IV Centenario de la Universidad de Zaragoza, Ciclo de debate y reflexión sobre la Universidad*, Universidad de Zaragoza, 1984, pág. 65; en esta ponencia se señalaba lo siguiente: «Al llegar al Tercer Ciclo nos encontramos con una gran diversificación, cada vez más posible, cada vez más necesaria. Una formación investigadora con una evaluación de tesis que debe modificarse rápidamente. [...] Y es que es muy difícil, cambiar la inercia actual, por lo que antes decíamos, por "adherencias" frente a las que sólo cabe pasar página y decir: "A partir de ahora, las tesis se calificarán realmente, no se dará a todo el mundo, o a casi todo el mundo, la misma calificación. Porque, entonces ¿para qué sirven los esfuerzos, el mérito relativo que pueda tener un trabajo?».

municará la presentación de la tesis a todos los Departamentos o Institutos Universitarios de su Universidad. Admitida a trámite la tesis, el director del Departamento correspondiente solicitará de la Comisión de Doctorado, oído el director de la tesis, la designación del Tribunal que ha de juzgarla.

En cuanto a la composición del Tribunal, también se han producido modificaciones en la nueva regulación. Ya no es el Rector el que designa al Tribunal, sino la Comisión de Doctorado, entre diez especialistas en la materia a que se refiere la tesis o en otra que guarde afinidad con la misma, propuestos por el Departamento correspondiente, oídos el director de la tesis y los especialistas que dicha Comisión estime oportuno consultar. Una vez designado y constituido el Tribunal, la Comisión de Doctorado fijará un plazo para que el doctorando haga llegar a los miembros de dicho Tribunal, junto con su *curriculum vitae*, la tesis que ha de ser juzgada. A partir de ese momento, los miembros del Tribunal dispondrán de un mes para enviar a la Comisión de Doctorado un informe individual y razonado en el que se valore la tesis y se apruebe o desapruebe la misma. A la vista de los informes, la Comisión de Doctorado dispondrá si procede o no la defensa pública o, en su caso, la interrupción de su tramitación, remitiendo al doctorando las observaciones que sobre la misma estime pertinentes. El acto de lectura y defensa se mantiene en los mismos términos que en la regulación anterior, modificándose solamente las calificaciones que se pueden obtener, ya que antes se otorgaba la calificación de apto o no apto y, en el caso de apto, podría ser apto *cum laude*; ahora las calificaciones serán de no apto, aprobado, notable o sobresaliente, pudiendo el Tribunal otorgar la calificación de sobresaliente *cum laude* cuando hubiese obtenido al menos cuatro votos de los miembros. Esta larga tramitación que diseña el Reglamento no ha hecho más que entorpecer y dilatar el acto de defensa de la tesis doctoral, normalmente precedida por largos años de trabajo, sin que, a nuestro juicio, se haya aportado en la práctica ningún plus de objetividad.

6. INVESTIGACIÓN, RÉGIMEN JURÍDICO Y REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE UNIVERSITARIO

6.1. *Reflejo de la función investigadora en la regulación del personal docente universitario*

En este último punto vamos a tratar de sintetizar la importancia que para el profesorado universitario tiene la actividad investigadora, teniendo en cuenta el reflejo que de la misma hacen sus normas reguladoras. La LOU establece que el profesorado de las Universidades estará constituido por funcionarios docentes de cuatro Cuerpos: Catedráticos de Universidad, Profesores Titulares de Universidad, Catedráticos de Escuelas Universitarias y Profesores Titulares de Escuelas Universitarias. Sólo a los dos primeros se les reconoce, junto a la plena capacidad docente, la plena capacidad investigadora. Los otros dos Cuerpos sólo tendrán plena capacidad investi-

gadora si se hallan en posesión del título de Doctor (art. 56 LOU). Esta aclaración sólo debería hacerse en relación con los Profesores de E.U., pues los Catedráticos necesariamente habrán de estar en posesión del título de Doctor; ya que en otro caso no podrían haber concursado a la plaza conforme al artículo 59 LOU. Respecto de los profesores contratados bajo el régimen laboral (ayudantes, ayudantes doctores, asociados, colaboradores, contratados, visitantes), nada se dice en cuanto a su plena capacidad investigadora, si bien cuando estén en posesión del título de Doctor podría presumirse que la tienen; por ello no se les impide solicitar ayudas para la realización de proyectos de investigación en algunas convocatorias, ya que sólo se exige para poder ser solicitante ser personal funcionario o contratado adscrito a un ente con finalidad investigadora, siempre que se esté en posesión del título de Doctor; igualmente se permite que puedan celebrar contratos de investigación con entidades públicas o privadas conforme al artículo 83, ya que en dicho precepto se hace mención al profesorado, sin más especificaciones, y dentro del profesorado se puede entender que, además de los Cuerpos docentes de carácter funcional, se incluyen también el resto de categorías de profesorado, por lo que también habría que incluir a aquellos profesores que no son funcionarios e incluso a aquellos que no están en posesión del título de Doctor. Por su parte, el Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, que desarrollaba a la LRU en relación con estos contratos, tampoco incorpora nuevos requisitos, por lo que habrá que entender que cualquier profesor vinculado a la Universidad podrá celebrar dichos contratos, lo cual cuando no esté en posesión del título de Doctor nos plantea alguna duda sobre su conveniencia, ya que no hay criterios objetivos que garanticen la calidad científico-técnica del trabajo, que en último término ofrece la Universidad. Por último, hay que recordar que el Real Decreto 778/1998, que regula los estudios de Tercer Ciclo, también permite que profesores que no tienen carácter funcional dirijan tesis doctorales, siempre que hayan obtenido el título de Doctor (art. 7.3).

El título de Doctor se exige para poder obtener la habilitación (35) para los Cuerpos de Profesor Titular de Universidad y Catedrático de Escuela Universitaria, valorándose el historial investigador de los candidatos (art. 59 LOU). Igualmente se valora el historial investigador de los candidatos a Profesores Titulares de E.U. (art. 58 LOU). Con la LRU sólo en los concursos a Cátedras de Universidad se exigía la exposición y debate de un trabajo original de investigación (art. 38 LRU); ahora con la LOU se exige este ejercicio en la habilitación para Profesores Titulares de Universidad y Catedráticos de Escuelas Universitarias y Universidad como tercera prueba (art. 59.2 LOU y art. 10.6 del RD 774/2002). La labor investigadora adquiere igualmente una especial importancia para formar parte de las Comisiones de habilitación y de las Comisiones que resuelvan los concursos de acceso a plazas, ya que para formar parte de las mismas es necesario tener reconocido al menos un sexenio de investigación, y dos en el caso de que

(35) El sistema de habilitación nacional para el acceso a Cuerpos de funcionarios docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso se regulan en el RD 774/2002, de 26 de julio.

se trate de la habilitación de Catedráticos de Universidad (art. 57.4 LOU y arts. 6 y 16 del RD 774/2002)

En las categorías de profesores contratados, para poder ser contratado como profesor ayudante es necesario haber finalizado los cursos de Doctorado (art. 49); esta modalidad de contratación tendrá por finalidad principal la de completar su formación investigadora, suprimiéndose ahora la necesidad de acreditar un mínimo de dos años de actividad investigadora anteriormente recogida en la LRU (36). Los profesores ayudantes doctores serán contratados entre doctores que, durante al menos dos años, no hayan tenido relación contractual, estatutaria o como becarios en la Universidad de que se trate y acrediten haber realizado durante ese período tareas docentes y/o investigadoras en centros no vinculados a la misma; para la contratación se exige la previa evaluación positiva de su actividad por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externo que la Ley de la Comunidad Autónoma determine (art. 50). También como categoría novedosa en la LOU aparece la modalidad de profesores contratados doctores para desarrollar tareas de docencia y de investigación, o prioritariamente de investigación; para la contratación de este tipo de profesores se exige que los mismos sean doctores que acrediten al menos tres años de actividad docente e investigadora, o prioritariamente investigadora, postdoctoral, y que reciban la evaluación positiva de dicha actividad por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externo que la Ley de la Comunidad Autónoma determine (art. 52). La inclusión de esta modalidad de contratación consideramos que ha de ser valorada positivamente porque va a permitir la presencia de profesores dedicados exclusivamente a la investigación, lo cual en determinadas áreas de conocimiento va a suponer un impulso importante a la actividad investigadora y va a contribuir al desarrollo de proyectos de investigación en el ámbito universitario. Respecto a esta regulación del régimen jurídico del profesorado universitario, consideramos que se sigue sin valorar de forma adecuada la labor investigadora en el *curriculum* universitario, lo cual supone sin duda una carencia importante que afecta a la I+D universitaria (37). En este sentido, lamentamos que la LOU no haya incidido más en este punto, pues si bien se han dado algunos pasos en los últimos tiempos y en la actualidad en algunas convocatorias se valora de forma positiva la participación en proyectos de investigación o en contratos con otras entidades o las estancias en centros de investigación en el extranjero, cuando antes prácticamente lo único que se tenía en cuenta eran las publicaciones, sigue sin existir una regulación adecuada de lo que ha de entenderse y valorarse como actividad investigadora en cada una de las áreas de conocimiento.

(36) F. ASÍS BLAS, *La figura del ayudante en la LRU*, «Política Científica», núm. 8, 1987, págs. 23-24; J. M. VALLE PASCUAL, *El profesorado universitario y la carrera docente*, «Actualidad Administrativa», núm. 12, 1993, pág. 189.

(37) F. JAQUE RECHEA, A. RUEDA SERÓN y C. SÁNCHEZ LÓPEZ, *Un análisis de las Relaciones Universidad-Empresa: Realidades y Posibilidades*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1987, pág. 24.

El régimen del profesorado universitario dentro de la función pública está impregnado de una serie de particularidades (38). El artículo 1.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública, establece que en aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador. Igualmente, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, otorga un tratamiento diferenciado a la función docente universitaria. La LOU ha establecido previsiones en cuanto al régimen del profesorado universitario en relación con su labor investigadora; así, en el artículo 40, al señalar como deber del personal docente la investigación, recoge la obligación de las Universidades de fomentar 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 de los Estatutos. Igualmente se apunta la necesidad de que la actividad y dedicación investigadora sea criterio relevante para evaluar la eficiencia de la actividad profesional de los docentes. Hasta ahora, el régimen del profesorado universitario se ha contemplado en el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, donde se diseñaba un régimen funcional propio con autonomía suficiente para adaptarse a las peculiaridades de sus funciones y tareas. De esta norma vamos a comentar aquellos preceptos que tienen alguna relación con la actividad investigadora y que, en tanto en cuanto no sean sustituidos por una nueva regulación, seguirán constituyendo la normativa vigente en aquello que no se opongan a la LOU. Las Universidades que tengan establecidos convenios de colaboración con otras Instituciones docentes o investigadoras podrán autorizar a su personal a desarrollar su actividad en estas instituciones por períodos definidos de tiempo, previa aprobación por los órganos de gobierno correspondientes. Igualmente, las Universidades podrán acoger a los investigadores de las otras Instituciones en las mismas condiciones (art. 5.3 LOU). Además, a petición de una Universidad u organismo público, los Rectores podrán conceder comisiones de servicio al profesorado por un curso académico, renovable, conforme a lo dispuesto en las normas estatutarias en la respectiva Universidad (art. 6.1). Igualmente se recoge la posibilidad de que las Universidades concedan licencias por estudios a sus profesores para realizar actividades docentes o investigadoras vinculadas a una Universidad, Institución o Centro, nacional o extranjero, de acuerdo con los requisitos y con la duración establecidos en sus Estatutos, en el marco de las disponibilidades presupuestarias (art. 8.1). Las Universidades son las encargadas de fijar las retribuciones a percibir por los profesores en estos casos, pudiendo llegar aquéllas, en atención al interés científico y académico del trabajo a realizar, hasta la totalidad de las que venía percibiendo el profesor cuando la duración de la licencia por estudios sea inferior a tres meses. Cuando dichas licencias

(38) J. M. TRAYTER, *El régimen jurídico del profesorado universitario: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su reparto competencial y algunas consecuencias sobre el derecho vigente*, «Autonomías», núm. 17, 1993, págs. 69 y ss.

sean de una duración inferior a un año, las Universidades podrán reconocer al profesor autorizado hasta el 80% de las retribuciones que venía percibiendo, en atención, asimismo, al interés científico y académico del trabajo a realizar. Las licencias para períodos superiores a un año o las sucesivas que, sumadas a las ya obtenidas durante los cinco últimos años, superen dicho período no darán lugar al reconocimiento de retribución alguna. Para este último cómputo no se tendrán en cuenta las licencias que no excedan de dos meses (art. 8.3). Es necesario además que se fije con precisión el tiempo de duración del trabajo a realizar, retribuciones a percibir por cualquier concepto e institución y demás condiciones de disfrute (art. 8.3). Otra licencia que se recoge para el personal docente viene motivada por la ausencia de un profesor al menos durante dieciocho meses de la docencia o la investigación por causa de enfermedad, accidente, comisión de servicios para Entidad no académica o en situación de servicios especiales. En estos casos tendrán derecho a disfrutar de una licencia para dedicarse a tareas de perfeccionamiento docentes e investigadoras, por un tiempo no superior a tres meses, durante los cuales recibirán la totalidad de las retribuciones que percibirían estando en régimen de dedicación a tiempo completo.

En la fijación de la duración de la jornada también se tiene en cuenta la necesidad de los profesores universitarios de llevar a cabo labores de investigación. Así se señala que la duración de la jornada laboral de los profesores con régimen de dedicación a tiempo completo será la que se fije con carácter general para los funcionarios de la Administración pública del Estado y se repartirá entre actividades docentes e investigadores. Las obligaciones docentes del profesorado serán semanalmente de ocho horas lectivas y seis horas de tutorías para los profesores con régimen de dedicación a tiempo completo (art. 9.3 y 4); nada se dice, en cambio, sobre el número de horas que habrán de dedicarse a la investigación, con lo cual queda a la decisión personal de los profesores dedicar o no dedicar horas a investigar, lo cual evidentemente no ayuda a su fomento (39). Además, las obligaciones docentes son las mismas para los profesores que investigan que para los que no investigan, lo cual crea una situación de injusticia que debería ser subsanada o bien aumentando la docencia por encima de las ocho horas semanales a los que no tienen labor investigadora, o bien concediendo exenciones docentes a los que realizan esa labor investigadora. Esta última medida está siendo adoptada ya en algunas Universidades pero en términos muy rigurosos, por lo que se sigue sin producir un incentivo adecuado para que los profesores investiguen en la Universidad. Los Departamentos, en atención a las necesidades de investigación, de acuerdo con las normas que establezca la Universidad, podrán eximir parcial o totalmente de las obligaciones docentes a algunos de sus profesores por un tiempo máximo de un año (art. 9.7).

(39) F. JAQUE RECHEA, A. RUEDA SERÓN y C. SÁNCHEZ LÓPEZ, *Un análisis de las Relaciones Universidad-Empresa: Realidades y Posibilidades*, op. cit., pág. 24.

6.2. Valoración de la actividad investigadora en el régimen retributivo del profesorado universitario

Hemos dejado para el final la incidencia de la actividad investigadora del profesorado en sus retribuciones. Sobre el régimen retributivo, la LOU establece una serie de previsiones de carácter general; así, respecto al profesorado contratado se señala que serán las CC.AA. las que regulen el régimen retributivo de este personal, pudiendo establecer retribuciones adicionales ligadas a *méritos docentes, investigadores y de gestión*. El Gobierno igualmente puede establecer programas de incentivo docente e investigador para este personal. En ambos casos, los méritos a tener en cuenta serán valorados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o por el órgano de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine (art. 55). Respecto al personal docente e investigador funcionario, el régimen retributivo será determinado por el Gobierno, pudiendo establecer retribuciones adicionales ligadas a *méritos individuales docentes, investigadores y de gestión*, e igualmente podrán establecer estas retribuciones adicionales las Comunidades Autónomas. Al igual que en el supuesto anterior, la evaluación de los méritos corresponderá a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o al órgano de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine (art. 69). Hasta el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto (40), el profesorado universitario carecía dentro de los conceptos que formaban sus retribuciones del complemento de productividad y de ninguna valoración a efectos retributivos ni de su actividad investigadora ni de su actividad docente. Con esta norma se pasa a valorar en cuanto a conceptos retributivos tanto la labor investigadora como la labor docente, con una diferencia muy importante entre ambas; mientras que la labor docente del profesorado es evaluada por cada Universidad, la actividad investigadora será valorada por el Estado, «*en cuanto dicha actividad afecta y se incardina en el núcleo de intereses generales de toda la comunidad nacional*» (41).

(40) Este Real Decreto ha sido modificado por el RD 74/2000, de 21 de enero.

(41) Este Real Decreto fue impugnado en este punto por la Universidad Politécnica de Cataluña por entender que la evaluación de la actividad investigadora por una Comisión Nacional vulneraba la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, recurso que ha resultado desestimado por la STS de 11 de noviembre de 1992 (Arz. 3822), en la que se señala que: «... nos encontramos con que el preámbulo del Real Decreto alude, como justificación del mismo, a “las competencias estatales en materia de investigación científica y técnica, en cuanto que dicha actividad afecta y se incardina en el núcleo de intereses generales de toda la comunidad nacional”. Vemos, además, que dos preceptos constitucionales son especialmente aptos para justificar el ejercicio de potestades públicas en el ámbito científico, el artículo 44-2, que establece que los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general, y el 149.1.15, que atribuye competencia exclusiva al Estado para el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

Resulta de lo dicho que son perfectamente visibles los tres niveles en los que la Constitución se ocupa de la actividad investigadora: el de la libertad científica de los profesores, a los que la Ley reconoce capacidad investigadora; el referente a la facultad que tiene cada una de las Universidades para elaborar y aprobar sus planes de investigación y, en fin, el

En este sentido, hay que señalar que parece razonable que la actividad investigadora del profesorado se valore en un contexto más amplio que el de su propia Universidad y por especialistas en su área de conocimiento de carácter nacional o internacional (42); lo contrario podría llevar a que la valoración no fuese objetiva y que las diferencias entre Universidades fuesen de tanta entidad que llevasen a una situación de injusticia. También es distinta la importancia que se da a una y a otra actividad, pues mientras los componentes por méritos docentes son un elemento más del complemento específico, la actividad investigadora será el único elemento a tener en cuenta para fijar el complemento de productividad (43). Tras la LOU, como ya hemos señalado, la evaluación de los méritos a tener en cuenta para la asignación de complementos puede ser realizada por un órgano de valoración externa determinado por Ley de la Comunidad Autónoma. Con esta previsión se satisface la posición de las CC.AA. en este punto, pero, a nuestro juicio, se abre paso a una situación en la que se diversifican los órganos de valoración de

tercero, consistente en la *promoción de la investigación, que compete a todos los poderes públicos, y el de su fomento y coordinación, que se encomienda al Estado en función del interés general.*

Nos indica la estructura reseñada que *el concepto constitucional de autonomía universitaria en materia investigadora no es equivalente a exclusividad, sino que simplemente expresa el respeto a las decisiones que en orden a sus propios planes tome cada Universidad, que en cuanto al sentido de la investigación que haya de realizarse en la misma tiene una capacidad de iniciativa superior a la que, en principio, se atribuye al Estado, limitada al fomento y coordinación.*

Centrada en estos términos la cuestión, observamos que así como el plan de investigación de una Universidad no afecta de por sí a la libertad investigadora de cada docente, de igual manera la adopción de determinadas medidas por el Estado dirigidas a favorecer aquellas líneas investigadoras que considere más ajustadas al interés general tampoco se opone a la autonomía investigadora de la Universidad, siempre que estas medidas no supongan una coerción que de hecho imposibilite que las Universidades y los profesores puedan ejercer sus respectivos derechos a la autonomía y a la libertad en materia de investigación.

Planteado así el tema, *no consideramos que la norma reglamentaria impugnada haya penetrado en el núcleo de la citada autonomía, teniendo en cuenta la escasa entidad económica del incentivo, que en su cuantía mayor es de 187.332 pesetas anuales, por lo que no puede afirmarse que exceda del concepto material de una medida de fomento dirigida a colaborar a que la investigación se dirija a la obtención de determinados objetivos, pero de ningún modo impeditiva de que la Universidad sea libre en la elaboración de sus propios planes, que a su vez también podrán fomentar determinadas líneas investigadoras sin necesidad de seguir los criterios de la Comisión Nacional, mediante la creación o mejora de los soportes de investigación que estimen pertinentes [art. 3.2.g) de la Ley de Reforma Universitaria].*

En definitiva, desde el punto de vista de la estricta protección de los derechos fundamentales en que se mueve este proceso, entendemos que la autonomía investigadora de las Universidades no se lesiona por la aplicación de unos incentivos sobre los que el Estado decide en función de las potestades de coordinación y fomento que le reconoce la Constitución y cuya cuantía carece de la entidad suficiente como para que se constituya en razonable impedimento de cualquier alternativa investigadora por la que opte cada Universidad». Las cursivas de la cita son nuestras.

A iguales consecuencias llega la STS de 28 de noviembre de 1994 (Arz. 9334) ante otro recurso presentado contra el Real Decreto 1086/1989.

(42) J. A. TARDÍO PATO, *El derecho de las Universidades...*, op. cit., pág. 1159.

(43) En cuanto a la cuantía, se retribuyen con la misma cantidad los tramos de docencia que los de investigación en función del nivel de la plaza.

méritos docentes e investigadores, se diversifican igualmente las retribuciones complementarias y se llega a una situación en la que, en función de la Comunidad Autónoma donde se preste la labor docente o investigadora, el régimen retributivo será diferente, cosa que por otro lado ya viene ocurriendo, ya que mientras que algunas CC.AA. ya han reconocido el llamado complemento retributivo a su profesorado, otras no lo han hecho todavía.

Hasta ahora, el profesorado universitario podía someter la actividad investigadora realizada cada seis años en régimen de dedicación a tiempo completo o período equivalente, si ha prestado servicio en régimen de dedicación a tiempo parcial, a una evaluación en la que se juzgaba el rendimiento de la labor investigadora desarrollada durante dicho período. La evaluación la efectuaba una Comisión Nacional (44) integrada por representantes del Ministerio de Educación y Cultura y de las Comunidades Autónomas, la cual podía recabar, oído el Consejo de Universidades (ahora Consejo de Coordinación Universitaria), el oportuno asesoramiento de miembros relevantes de la comunidad científica nacional o internacional cuya especialidad se corresponda con el área investigadora de los solicitantes, agrupados en comité. La evaluación positiva por la Comisión Nacional comportaba al profesor la asignación de un complemento de productividad por un período de seis años. Por cada período siguiente de seis años de evaluación positiva en la actividad investigadora efectuada por la Comisión Nacional se incrementaba el complemento de productividad del interesado en igual importe al fijado según niveles de complemento de destino para los primeros seis años, hasta la consecución, en su caso, de la sexta evaluación positiva (45), momento en el cual todos los incrementos se considerarían consolidados, pudiendo la Comisión Nacional si apreciaba en alguna de las evaluaciones que la actividad investigadora era insuficiente reducir el complemento de productividad en la cuantía correspondiente a un período de evaluación. El profesor que cambie de Cuerpo o pase a ocupar otra plaza del mismo Cuerpo conservará en el nuevo Cuerpo o plaza el complemento de productividad que tuviese asignado en el anterior hasta que transcurriesen seis años desde la obtención de dicho complemento. Tras la LOU entendemos que se mantiene este sistema, al menos de momento, como se deduce del artículo 57 de la misma, cuando señala que los miembros de las Comisiones para la habilitación nacional en el procedimiento de acceso a los Cuerpos docentes universitarios deberán poseer al menos el reconocimiento de un período de actividad investigadora de acuerdo con las previsiones del RD 1086/1989, de 28 de agosto, de retribuciones del profesorado universitario, o norma que lo sustituya, cuando se trate de Pro-

(44) La Comisión Nacional Evaluadora fue constituida por la Orden de 28 de diciembre de 1989, que fue impugnada también por la Universidad Politécnica de Cataluña en el mismo sentido que se había previamente impugnado el Real Decreto 1086/1989 e igualmente rechazado el recurso por STS de 28 de noviembre de 1996 (Arz. 8352).

(45) La reforma llevada a cabo por el RD 74/2000, de 21 de enero, ha incrementado el número de evaluaciones positivas de cinco a seis.

fesores Titulares de Universidad, de Escuelas Universitarias o Catedráticos de Escuelas Universitarias, y dos períodos si se trata de Catedráticos de Universidad, como ya hemos señalado.

Aunque en un primer momento se apuntó que los incrementos salariales podían suponer aumentos de hasta un 54% según los casos (46), lo cierto es que cada tramo de investigación supone el trabajo de seis años, y que la cuantía que se viene otorgando en la actualidad es bastante reducida y no responde, en términos generales, a la naturaleza del complemento de productividad, conforme al artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, que señala que este complemento está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, señalándose que su cuantía global no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano que se determinará en la Ley de Presupuestos, debiendo fijarse de forma individual para cada funcionario. La fijación de la cuantía del complemento de productividad en el caso del personal docente es igual para todos los funcionarios del mismo nivel que sean valorados positivamente, sin que se gradúe de ninguna forma el rendimiento ni se marquen diferencias, manteniéndose durante seis años la misma productividad con independencia de la labor realizada anualmente. Con este sistema de valoración resulta imposible obtener una productividad alta hasta que no pasan un considerable número de años, a diferencia de lo que ocurre en otros Cuerpos de funcionarios donde sí es posible acceder al máximo del complemento de productividad con independencia del número de años de servicio, ya que para la valoración de la antigüedad la normativa ya contempla los trienios. En este sentido, el régimen retributivo del profesorado universitario debe superar estas rigideces y dotarse de una mayor flexibilidad (47).

La regulación del procedimiento de evaluación de la actividad investigadora del profesorado ha sufrido numerosas modificaciones que muestran que no se ha dado aún con un sistema adecuado. Regulado por la Orden de 5 de febrero de 1990, fue modificada por la Orden de 3 de diciembre de 1992; con posterioridad y con la finalidad de superar las dificultades puestas de manifiesto en el desarrollo del proceso de evaluación, se aprueba la Orden de 13 de diciembre de 1993, sustituida por la Orden de 2 de diciembre de 1994, que a su vez ha sido modificada por la Orden de 16 de noviembre de 2000, que trató de innovar esta normativa en aquellos extremos que no se ajustaban a la finalidad perseguida con la creación del complemento de productividad, que no es otra que fomentar el trabajo investigador de los profesores universitarios y su mejor difusión, tanto na-

(46) *La Comisión Nacional evalúa positivamente la actividad investigadora del 70,4% de los profesores universitarios y del CSIC*, «Política Científica», núm. 25, 1990, págs. 4-5.

(47) La rigidez del sistema retributivo del personal funcionario docente universitario ya fue puesta de manifiesto por J. M. ALEGRE ÁVILA, *El régimen retributivo del personal funcionario docente universitario: ámbito y extensión del complemento específico*, «REDA», núm. 63, julio-septiembre 1989, págs. 457 y ss.

cional como internacional. En cualquier caso, las modificaciones introducidas han sido las estrictamente necesarias para garantizar la continuidad, en las mejores condiciones, del proceso evaluador, en espera de que se dicte nueva normativa de desarrollo del régimen jurídico del profesorado universitario.