



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 5 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 27 de febrero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establece el Registro de Investigadores, Equipos de Investigación y Centros de Investigación de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 25/2007 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por escrito de 19 de enero de 2007, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, en virtud de lo previsto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario en relación con el Proyecto de Decreto por el que se establece el Registro de Investigadores, Equipos de Investigación y Centros de Investigación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La solicitud de Dictamen viene acompañada de, entre otros, los preceptivos informes de acierto y oportunidad, de 19 de junio de 2006 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), de la Dirección General del Servicio Jurídico de 24 de julio de 2006 [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 8 de enero de 2007 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero, del Gobierno, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno), del informe de la Oficina presupuestaria de 18 de julio 2006 [art. 2.2.t) del Decreto 153/85 de 17 de mayo, según redacción dada por el Decreto 234/88, de 18 de diciembre], y sobre la cobertura presupuestaria, emitido por el Director

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

General de Planificación y Presupuesto, de fecha 1 de agosto de 2006 [art. 26.4ª) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], la Memoria económica elaborada por el Director de la Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Presidencia del Gobierno, (art. 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983) y, finalmente, entre otros, el de la Inspección General de Servicios, de 21 de diciembre de 2006, [art. 56.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia y Justicia, aprobado por Decreto 40/2004 de 30 de marzo]. Se ha dado cumplimiento, además, al trámite de audiencia a las Universidades Públicas de Canarias (La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria).

Acompaña, así mismo, a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de toma en consideración del Proyecto de Decreto y de solicitud de Dictamen, adoptados en sesión celebrada el 9 de enero de 2007.

Se cumplen los requisitos de orden procedimental que la legislación de aplicación dispone para el conocimiento de iniciativas normativas como la que se dictamina.

2. El referido proyecto de Decreto (PD) se integra por doce artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales.

La potestad reglamentaria gubernativa (art. 15.2 EAC) ejercida es expresión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado (art. 30.8 EAC), en el marco de lo ordenado en el art. 44.2 de la Constitución que dispone: "Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general y de las competencias del Estado sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica" (art. 149.1.15ª).

En ejercicio de la mencionada competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la Ley 5/2001, de 9 de julio, de Promoción y Desarrollo de la Investigación Científica y la Innovación (LPDICI) y, por su lado, el Estado para coordinar la actuación en el campo de la investigación de las diferentes Comunidades Autónomas, entre sí y de éstas con la Administración del Estado, aprobó, anteriormente, la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación.

Como señala el Tribunal Constitucional, "la competencia estatal en la materia de investigación científica y técnica no queda ceñida o limitada a la coordinación general de la actividad resultante del ejercicio de las competencias autonómicas en la referida materia, sino que alcanza, así mismo el fomento de la investigación

científica y técnica (...) existe un pleno paralelismo entre el art. 149.1.15.^a de la CE y el art. 148.1.17.^a de la CE que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir estatutariamente competencias -como así ha sucedido en líneas generales, aunque con cierta heterogeneidad en las fórmulas utilizadas- en la materia [fomento (...) de la investigación] lo que evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de centros decisores, es decir, a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas" (...) "y es justamente esta concurrencia de competencias en torno a la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar, lo que justifica y explica la competencia de coordinación que, con carácter genérico, atribuye al Estado el art. 149.1.15.^a CE", si bien "la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas" (STC 90/1992, de 11 de junio).

II

1. La Ley 5/2001, de 9 de julio, de Promoción y Desarrollo de la Investigación Científica y la Innovación se enmarca en la línea que han seguido otras Comunidades Autónomas en materia de investigación. Así, entre otras, la Ley 12/1993, de 6 de agosto, de Galicia (art. 23, "del Registro"), el Decreto 171/2001, de 5 de julio, por el que se regula el Registro de Centros e Instituciones de Investigación e Investigadores de Galicia; la Ley 3/1998, de 16 de marzo, de la Rioja, sobre "Investigación y Desarrollo Tecnológico", cuyo art. 28 se refiere al Registro de Investigación y desarrollo Tecnológico, texto legal desarrollado por el Decreto 61/1998, de 6 de noviembre; o la Ley 9/2003, de Fomento y Coordinación de la Investigación y el Desarrollo y la Transferencia de Conocimiento en Aragón, que dedica el art. 17 al Registro de Investigación, etc.

2. En la Comunidad Autónoma de Canarias la citada Ley 5/2001 dedica a la materia que se pretende regular en su art. 21, con la rúbrica "Registro de investigadores y equipos de investigación":

"1. La Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación creará y llevará un registro público de centros de investigación, de investigadores y equipos de investigación, que permita a la sociedad y a las empresas canarias conocer el potencial investigador de nuestra Comunidad.

2. Así mismo, las personas y grupos o equipos de investigación que lo deseen podrán solicitar a la Oficina una evaluación externa objetiva a efectos de su inclusión en el correspondiente registro”.

Del primer apartado resulta nítida la finalidad del Registro: que la sociedad y las empresas canarias conozcan el potencial investigador. El art. 21 de LPDICI se refiere a la sociedad y a las empresas. Esta distinción adquiere relevancia si se atiende al conjunto de la Ley. Así, el art. 1 establece, entre sus fines, el “promover la difusión y el reconocimiento social de la labor científica e investigadora desarrollada en el archipiélago y de los centros de investigación que la llevan a cabo” [art. 1.2, i)], razón por la cual uno de los objetivos del Plan Canario de Investigación es la “promoción general del conocimiento y de la investigación básica y aplicada” [art. 14.2, a)] y además “las administraciones canarias estimularán la labor científica y la innovación resaltando su importancia y propiciando su reconocimiento social a través de todos los medios a su alcance” (art. 20.1). La Ley 5/2001 también incluye entre sus fines propiciar la participación de las empresas en las actividades de investigación, mejorar la conexión entre la demanda y la oferta tecnológica; la transferencia y aprovechamiento de los resultados de la investigación; propiciar la cooperación y coordinación entre las empresas y las universidades y centros de investigación; y procurar que el desarrollo científico contribuya a solucionar los problemas económicos de Canarias [art. 1.2, b), c), d) y h)]. De ahí que una de las funciones de la OCTI (Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación) consista en relacionar los centros de investigación con las empresas para el aprovechamiento de los resultados de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación [art. 6.c)]; y entre los objetivos del Plan Canario de Investigación figura fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica como herramientas del progreso y de la competitividad; articular el desarrollo científico, tecnológico y empresarial; estimular el traspaso de tecnologías, recursos humanos y capitales entre las empresas y los centros de investigación al sector productivo y empresarial y mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda tecnológica y de investigación; y promover el apoyo financiero y técnico a empresas que impulsen programas de investigación y desarrollo propios y ayuda a su participación en redes internacionales de investigación, desarrollo e innovación [art. 14.2, b), c), f), g), e i)]. Además, los poderes públicos fomentarán la cultura de la innovación en el sector empresarial (art. 19.1) y el Gobierno regional premiará a las empresas que inviertan en investigación y acerquen sus progresos a la sociedad (art. 23).

Este recorrido por el articulado de la Ley 5/2001 muestra que sus dos objetivos fundamentales son: a) lograr una sociedad vinculada a la cultura científica, en la que se reconozca la importancia de la investigación; y, b), relacionar estrechamente ésta con las empresas para que la actividad económica se base en el desarrollo científico y tecnológico.

Uno de los medios al servicio de estos objetivos es el Registro del art. 21.1 LPDICI cuya finalidad es permitir a la sociedad y a las empresas el conocimiento del potencial investigador existente en la Comunidad Autónoma. Este es el fin que la Ley le asigna y, por tanto, el que pretende alcanzar desde el aspecto procedimental el Reglamento objeto del Proyecto de Decreto.

III

1. El art. 21.1 citado puede interpretarse en el sentido de que otorga al citado órgano administrativo potestad reglamentaria a los únicos efectos de creación del Registro al que se refiere. Con ello, se trataría de sostener que la ley ha conferido a un órgano administrativo una específica potestad reglamentaria para la creación de este Registro, que se sustraería por lo tanto de la potestad reglamentaria genérica de la que es titular el Gobierno.

No obstante, esta interpretación no puede sostenerse si se tiene en cuenta la naturaleza y funciones de la citada Oficina, configurada en el art. 5 de la Ley como un órgano de apoyo a la Comisión de Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación para la planificación, coordinación, evaluación y seguimiento de las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, a la que se atribuyen además funciones de coordinación con los órganos competentes en la materia de otras Administraciones.

La Oficina, de acuerdo con su configuración legal, es un órgano administrativo que cumple esencialmente funciones de apoyo y coordinación, concretadas en el art. 6 de la Ley como aquéllas que se dirigen, entre otras, a la elaboración de planes, el fomento de la interrelación de los organismos e instituciones, la coordinación y promoción de las relaciones en el ámbito internacional, nacional e interregional, en la materia, así como el establecimiento y promoción de estudios de prospectiva científica y tecnológica.

El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de la atribución de una específica y determinada potestad reglamentaria a ciertos entes, sosteniendo

que la atribución genérica de la potestad reglamentaria prevista en el art. 97 CE convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley o el propio Gobierno puedan a su vez, conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria, no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (SSTC 13/1988, 185/1995, 135/1992, 133/1997), reconociendo así tal potestad a los Ministros, a los organismos autónomos (STC 185/1995) o a entes de Derecho público como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a quien la Ley encomienda la supervisión e inspección de los mercados de valores (STC 133/1997) y, finalmente, al Banco de España, del que destaca que forma parte de la Administración del Estado en su vertiente institucional o indirecta y es la primera autoridad monetaria a quien corresponden las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro, para lo cual se le dota de simétricas potestades, entre las cuales deben destacarse la reglamentaria y la sancionadora.

La atribución a estas entidades de una específica potestad reglamentaria se justifica por el Tribunal Constitucional precisamente por el carácter de sus funciones en el sector de la actividad en la que operan. Esta premisa, sin embargo, no se aprecia en el caso de la Oficina creada por la ley 5/2001, a la que se atribuyen funciones de asesoramiento y coordinación para cuyo ejercicio no se precisa capacidad normativa o potestad reglamentaria alguna. Por ello, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional, puede entenderse que cuando el art. 21.1 de la Ley le atribuye la creación del Registro no le está atribuyendo la potestad reglamentaria para su creación, que sigue residiendo en el Gobierno, sino la actividad material de su constitución y posterior llevanza.

2. Como observaciones al articulado del Proyecto de Decreto se pueden formular las siguientes:

Art. 3.

Se dirige a establecer qué sujetos están legitimados para acceder a la consulta de los asientos del Registro. Si su naturaleza legal es la de un Registro público y su finalidad legal es permitir el conocimiento por la sociedad del potencial investigador, es evidente que cualquier persona podría acceder a la consulta de los asientos como regla general, pero excepcionalmente, no podrán ser exhibidos ni comunicados a través de acceso los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas o incidan en el derecho a la privacidad. Es cierto que el art. 21.1 LPDICI atribuye legitimación a cualquier miembro de la sociedad para acceder al

conocimiento que brinda el Registro, pero tal mandato legal tiene como único límite los datos pertenecientes a la intimidad de las personas, que figuren en los procedimientos o asientos administrativos.

El reglamento que lo regula puede por ello introducir restricciones a la legitimación general y, en todo caso, exigir a los terceros para acceder al mencionado registro que ostenten un interés legítimo y directo (art. 37.3 de la Ley 30/1992).

Art. 4.

Por motivos de seguridad jurídica y de claridad de la norma, debería clarificarse el contenido del art. 4 PD en lo que se refiere al concepto de "intercambio de información no registrada", si se tiene en cuenta que la finalidad y función del Registro es precisamente la inscripción de los investigadores, equipos y centros con el objeto de proporcionar ésta y no otra información a los interesados. En este sentido, el Registro no puede contar entre sus funciones con la de facilitar información no registrada, aunque no dé fe de la misma, como señala el art. 4.2 PD.

Art. 7.

La Ley 5/2001 concibe el Registro como un centro de información para que las empresas interesadas en investigación y desarrollo puedan conocer el objeto de la investigación y de sus centros de investigación y para que la sociedad, en general, acceda también a dicha información con el fin de alcanzar el interés social por la ciencia. La inclusión en el Registro facilita la posibilidad de encontrar la adecuada financiación para los proyectos científicos y adquirentes de los resultados y aplicaciones de éstos. Para disfrutar de esta expectativa, la Ley 5/2001 no impone restricción alguna a quienes desarrollen una actividad investigadora.

Los científicos, equipos y centros de investigación tienen, por tanto, *ope legis* el derecho, mediante una evaluación externa objetiva, a figurar en el Registro.

Según el art. 7 del PD, los "equipos de investigación los constituyen investigadores que desarrollan sus funciones en Canarias y en el ámbito de un centro de investigación comparten líneas de trabajo, desarrollan proyectos conjuntos y publican conjuntamente, siendo preciso para su inscripción que lo formen tres miembros con capacidad investigadora reconocida y con dedicación profesional a tiempo completo, como mínimo con grado académico de doctor salvo que se trata de empresas registradas según lo establecido en el art. 8".

El papel que las Universidades ocupan en la I+D es sumamente relevante. Un buen número de investigadores son universitarios y gran parte de la producción científica procede de la Universidad.

Los equipos de investigación, conforme a los arts. 40 y 41.2 b), c), d) y f) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (LOU), pueden ser de ámbito regional, nacional o internacional. De acuerdo con los arts. 37, 38 y 56.1 *in fine* LOU y el art. 10 del Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, el título de Doctor es el máximo grado académico que acredita, oficialmente, la suficiencia o capacidad investigadora, de quien lo ostenta, por lo que se debería suprimir la expresión “como mínimo”, con grado académico de doctor. Así mismo es inadecuado exigir “capacidad investigadora reconocida” [además del título de doctor], cuando este último acredita *per se* oficialmente capacidad investigadora. De otra manera, la inscripción quedaría condicionada al hecho de ostentar además de la titulación de Doctor la “capacidad investigadora reconocida”, sin que en el Proyecto de Decreto se delimite el alcance o concepto de dicho requisito.

El art. 40.1 LOU considera como un derecho y un deber del profesorado universitario la investigación, independientemente de su régimen de dedicación; lo cual es corroborado por el art. 68.1 LOU y el art. 1 del Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, modificado por el Real Decreto 1450/1989, de 24 de noviembre, que permite que los profesores universitarios con dedicación a tiempo parcial desarrollen los trabajos científicos o técnicos contemplados, máxime cuando dicha actividad se pretende realizar mediante un equipo de investigación, todo ello permitiría potenciar la investigación y que ésta se realice de manera uniforme sin divergencia alguna entre la actividad investigadora institucional de la universitaria.

Art. 8.3.

Por razones de seguridad y certeza jurídica se debería concretar el alcance de la expresión con “capacidad investigadora acreditada”.

Finalmente, el art. 8, apartados 2 y 3, prevé la inscripción de empresas, tanto públicas como privadas, siempre que entre sus actividades se encuentre la investigación científica y desarrollo tecnológico.

El art. 21.1 de la Ley 5/2001 no contempla sin embargo la inscripción de empresas, sino únicamente de investigadores, equipos de investigación y centros de investigación, por lo que lo procedente es que se prevea la inscripción de los centros creados por tales empresas, no de éstas.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se establece el Registro de Investigación, Equipos de Investigación y Centros de Investigación de la Comunidad Autónoma de Canarias, se considera adecuado al marco normativo jurídico de aplicación. No obstante, se formulan determinadas observaciones al articulado en el Fundamento III.2 del presente Dictamen.