

# Los contratos de investigación de la Universidad

*José Ramón Chaves García*

*Jefe del Servicio Jurídico de la Universidad de Salamanca*

*Antonio Arias Rodríguez*

*Interventor de la Universidad de Oviedo*

Para reactivar la investigación oficial, la Ley de Reforma Universitaria incorporó el popular **artículo 11**, para propiciar una efectiva simbiosis entre universidades y empresas. Dicho precepto recoge la figura de los *contratos de investigación*, como mecanismo que permite que la universidad contrate sus servicios investigadores para atender la demanda exterior de empresas, fundaciones y otras Administraciones Públicas. El importante volumen de los contratos de investigación e incidencia en el desarrollo económico, social e industrial aconsejan un breve examen de su papel actual.

## **Marco normativo**

La regulación de los contratos de investigación se localiza en cuatro escalones de creciente pormenorización y desarrollo.

❖ El primer escalón, está constituido por el famosísimo **artículo 11**, que establece: "Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a tra-

*vés de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico y artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos".*

❖ El segundo escalón viene dado por el R.D.1930/1984, de 10 de octubre (BOE del 5 de noviembre), y modificado por R.D.1450/1989, de 24 de noviembre (BOE del 5), que establecen una **normativa básica**, vinculante y común para todas las universidades públicas, relativa a los criterios de concesión de la compatibilidad a los profesores y límites remunerativos.

❖ Un tercer escalón sería la **regulación** establecida para cada universidad por sus respectivos estatutos. Aquí, la autonomía universitaria se manifiesta en los procedimientos de autorización y distribución de los bienes e ingresos procedentes de los contratos de investigación.

❖ El último peldaño normativo se sitúa en los **acuerdos normativos** o de desarrollo estatutario adoptados por cada universidad en uso de su potestad reglamentaria.

## *Contratos privados “sui generis”*

Las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica de las instituciones frecuentemente se mueven en una órbita doctrinal y bizantina sin trascendencia efectiva. En el caso de los contratos del artículo 11, la cuestión de su naturaleza jurídica es crucial. Su calificación como contratos administrativos acarrea la compleja legislación sobre contratación administrativa, con las consiguientes prerrogativas y gravámenes que son propios, y la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, su calificación de contratos privados de la administración coloca a las partes del contrato en un régimen de paridad y libertad contractual, residenciándose los eventuales litigios ante la jurisdicción ordinaria.

Basta acudir a la reciente Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas para constatar que los contratos de investigación no figuran incluidos entre los contratos típicos (obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia, trabajos específicos y no habituales), ni parece conveniente forzar la relevancia de su objeto para desgajarlo del régimen de los contratos privados. Diversas razones abogan por su calificación de contrato privado de la Administración:

- La Ley de Contratos no tipifica al contrato de investigación como contrato administrativo y silencia toda referencia al mismo.
- El interés público inmediato de los contratos de investigación es la obtención de recursos y el interés mediato radica en el fomento de la investigación.

- La administración universitaria es la parte del contrato obligada a la prestación real y titular del derecho a la prestación pecuniaria, a la inversa de lo propio de los contratos administrativos, en los cuales la administración paga el precio por un servicio o un bien.
- Los contratos administrativos están marcados por el principio de la necesidad. Su celebración es necesaria para la adecuada gestión del servicio o de la función administrativa de la Administración contratante. Por el contrario, los contratos de investigación responden a la regla de la aleatoriedad; esto es, pueden celebrarse en mayor o menor número, pero su impulso o iniciativa procede de fuera de la Administración y su ausencia no compromete los fines esencialmente administrativos.
- Uno de los fundamentos de la normativa específica sobre la contratación administrativa radica en garantizar la publicidad y concurrencia de las ofertas de contratación, al estar en juego el empleo de fondos públicos y ser

estos limitados para una determinada finalidad.

En el caso de los contratos de investigación, la oferta de los servicios por parte de la administración universitaria es universal y teóricamente ilimitada siempre que la otra parte esté dispuesta al pago pactado.

- El incumplimiento de los contratos administrativos lesiona directamente las finalidades institucionales de la administración. En cambio, el incumplimiento de los contratos de investigación no incide sobre su actividad institucional sino sobre sus disponibilidades presupuestarias.
- El órgano de contratación es atípico: un departamento, un instituto universitario o incluso un profesor.

Sólo hay un supuesto en el que el contrato de investigación tendrá la consideración de contrato administrativo. Se trata de los casos en que otra administración pública actúa como órgano de contratación de un bien o servicio, y la universidad actúa como adjudicatario como si fuese un particular. En estos casos,



el artículo 26.2 de la Ley de Contratos de 1995 exonera a las universidades públicas del requisito de la clasificación como contratistas, requisito exigido a las empresas privadas para los contratos de gran calado.

## Los generosos frutos de los contratos de investigación

Los contratos de investigación son la niña bonita de las universidades por sus notables efectos positivos. En efecto, los contratos benefician a la universidad, al profesorado, al personal colaborador y a las empresas privadas. Cumplen una función polivalente:

- ◆ Proporcionan una pauta real y cuantificable de evaluación de la productividad investigadora de la universidad.
- ◆ Contribuyen decisivamente a la financiación externa de las universidades públicas.
- ◆ Brindan ingresos suplementarios para el profesorado, además de las retribuciones ordinarias.
- ◆ Facilitan el acceso de las empresas privadas a los servicios investigadores universitarios.
- ◆ Permiten la incorporación de becarios e investigadores a proyectos concretos, posibilitando su formación en un entorno investigador.
- ◆ Rentabilizan y optimizan los recursos humanos e investigadores de la universidad, desplazando los recursos ociosos en favor de los realmente productivos y necesarios.

*El interés público inmediato de los contratos de investigación es la obtención de recursos y el interés mediato radica en el fomento de la investigación*

## Los elementos del contrato de investigación

Puesto que los contratos de investigación son contratos privados de la Administración, y que se mueven en un entorno de libertad de contratación, procede adoptar una perspectiva puramente comercial en el análisis de sus elementos: el productor, el cliente, el producto, el precio y las formalidades.

- ❖ **Productor.** La Universidad Pública es la entidad que celebra los contratos de investigación. Ahora bien, como toda persona jurídica actúa a través de sus órganos, la ley faculta a los departamentos y a los institutos universitarios, e incluso al profesorado, para que éstos puedan asumir en nombre de la universidad el protagonismo del contrato. No obstante, el sujeto contratante del contrato de investigación no es el profesor individualmente considerado (de ahí el inciso legal "y su profesorado a través

de los mismos") sino el profesor en tanto órgano de la universidad, cuyos actos se imputan a esta última.

- ❖ **Cliente.** Los servicios de investigación pueden interesar a una persona física o jurídica, y ésta ser una entidad pública o privada. La universidad se abre al mercado sin restricciones, ofreciendo sus productos investigadores a quién pague por ellos.
- ❖ **Producto.** El objeto del contrato es amplísimo, abarcando *trabajos y cursos de especialización*, conceptos que abarcan cualquier actividad universitaria susceptible de valoración económica.
- ❖ **Precio.** El contrato de investigación es suscrito por la universidad y con sus medios materiales y personales, por lo que el precio por su realización es un ingreso de la propia universidad.

La ejecución de un contrato de investigación comporta gastos para la universidad, tanto directos (remuneración del investigador o de los becarios necesarios), como indirectos (mantenimiento, limpieza, calefacción, etc.). Sin embargo, por lo general sólo son considerados los costes variables del contrato (materiales, desplazamientos, etc.), aunque no todos los que debería (teléfono, uso de equipos, etc.). Una correcta determinación del coste del proyecto o contrato de investigación podría demostrar que en ocasiones se incurre en *dumping*, esto es, en un precio inferior al de mercado que incurriría en competencia desleal con el sector privado <sup>(1)</sup>. Más aún, una universidad que no efectúe una correcta imputación de costes y oferte productos investigadores o formativos a bajo precio, probablemente está falseando la competencia a expensas de otras universida-

des más rigurosas en su contabilidad y control.

Además del precio percibido como contraprestación por los servicios investigadores, la universidad conservará la titularidad de las invenciones realizadas por el profesor como consecuencia de su función investigadora <sup>(2)</sup>.

❖ **Formalidades.** El contrato de investigación es un contrato esencialmente escrito. Los contratos orales y los clandestinos quedan fuera del manto de la personalidad de la universidad, y pueden dar lugar a responsabilidades disciplinarias y civiles para el profesorado correspondiente.

## La autorización de la universidad

La Ley de Reforma Universitaria confía a los estatutos de cada universidad la regulación del procedimiento de aprobación de los contratos de investigación. Se trata de un aspecto estrictamente interno y organizativo de la universidad, y por ello se regula en diferentes términos, si bien todos ellos diseñan un sistema de autorización administrativa, preceptiva, reglada y condicionada.

★ **Autorización administrativa.** La Administración a través de sus órganos debe autorizar la formalización del contrato. Usualmente, la cuantía del contrato deter-

mina la responsabilidad de su firma. Así suele atribuirse al propio profesor (v.g.: hasta el sueldo bruto anual de un catedrático de universidad a tiempo completo), al director del departamento o instituto (v.g.: hasta x veces la cifra anterior), o al rector cuando se supera ese importe o cuando exige contratación de personal.

una limitación apriorística ni subjetiva (todo profesor, ya esté en régimen de dedicación a tiempo completo o parcial, puede solicitarla), ni objetiva (trabajo o curso puede ser objeto de contratación).

De ahí, que en principio la concesión de autorización es obligada salvo que por vía de excepción, el trabajo contratado no revista el adecuado nivel de calidad, incida negativamente en la labor docente, suponga intrusismo profesional, o que no se trate de un trabajo temporal <sup>(3)</sup>.

★ **Autorización condicionada.** Las autorizaciones pueden establecer las condiciones a que debe ajustarse la ejecución del contrato de investigación. En particular, existe una doble limitación de la cantidad a percibir por el profesor. Por un lado, se limita el máximo a percibir en cada contrato, y por otro lado, se limita el montante máximo a percibir por todos los contratos de investigación en el lapso de un año <sup>(4)</sup>.

*La gestión administrativa de los contratos de investigación está en manos de cada universidad, a través de los servicios administrativos o de organismos dotados de personalidad jurídica*

## La huida del sistema general de incompatibilidades

El férreo régimen de incompatibilidades diseñado para los funcionarios por la Ley de Incompatibilidades de 1985 presenta dos fisuras en el ámbito del profesorado universitario. En primer lugar, el profesorado universitario puede estar en régimen de dedicación a tiempo parcial, lo que le permite compatibilizar su actividad docente con la labor profesional o empresarial. En segundo lugar, el profesorado universitario, ya esté en régimen de dedicación a tiempo parcial o completa, puede celebrar contratos de investigación con terceros.

★ **Autorización preceptiva.** Sin autorización de la universidad no hay compatibilidad para la realización del trabajo y por tanto su realización determinaría la responsabilidad disciplinaria. Se exceptúan de la autorización únicamente las publicaciones de los trabajos de los profesores, que se confían a su libre criterio y beneficio, y la impartición ocasional de conferencias.

★ **Autorización reglada.** La concesión de la autorización no posee

(1) Esta preocupación está latente en el art. 128.1 de los Estatutos de la Universidad de Baleares: "La Universidad no autorizará aquellos contratos que presenten una disparidad sustancial entre el precio de mercado y el precio del trabajo que sea preciso realizar".

(2) Así lo reconoce el art. 20.2 de la Ley de Patentes 11/1986, de 20 de marzo.

Ahora bien, esta generosa excepción al sistema de incompatibilidades se supedita al control efectivo por parte de la universidad. De no cumplir la normativa universitaria, o en caso de celebrar estos contratos a espaldas de la universidad, el profesor está contraviniendo la legislación de incompatibilidades e incurriendo en responsabilidades disciplinarias, e incluso llegado el caso, en las responsabilidades civiles que pudieran derivarse de la ejecución del contrato <sup>(5)</sup>.

(3) El art. 4 de R.D. 1930/1984 enuncia los supuestos en los que podrá denegarse la autorización: a) Cuando los trabajos o los cursos de especialización no tengan el nivel científico, técnico o artístico exigible al profesorado universitario. b) Cuando la realización de los trabajos o la participación en los cursos de especialización puedan ocasionar un perjuicio cierto a la labor docente, o cuando impliquen actuaciones impropias del profesorado universitario. c) Cuando el tipo de trabajo objeto del contrato esté atribuido en exclusiva a determinados profesionales en virtud de disposición legal y el profesor contratante carezca del título correspondiente. d) Cuando las obligaciones contraídas en el contrato, impliquen de hecho, la constitución de una relación estable. Las incompatibilidades.

(4) La limitación se concreta: a) Por contrato. La cantidad contratada, una vez deducidos los gastos materiales y personales de realización, queda limitada al 90% de aquella cantidad y, de exceder dicho quintuplo de los haberes brutos mensuales mínimos de un catedrático de universidad en régimen de dedicación a tiempo completo, al 75% del exceso. b) Anual. La cantidad percibida no podrá superar anualmente la resultante de incrementar en el 50% la retribución anual que pudiera corresponder a la máxima categoría docente académica en régimen de dedicación a tiempo completo por todos los conceptos contemplados en el reglamento de retribuciones de profesorado.

## La gestión de los contratos de investigación

El modelo de gestión administrativa de los contratos de investigación queda en manos de cada universidad. El abanico de opciones abarca desde la gestión directa mediante servicios administrativos hasta la gestión indirecta a través de organismos dotados de personalidad jurídica.

### \* La gestión directa

La gestión de los contratos de investigación puede ser llevada a cabo por la propia universidad, a través de un servicio administrativo especializado de la gerencia (**Servicio de Gestión de la Investi-**

(5) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 11 de enero de 1996 confirmó la resolución del Rectorado por la que se impuso una sanción de 3 años de suspensión de funciones por la comisión de dos faltas muy graves, previstas en el art. 6, apartados d) y h) del Reglamento del Régimen disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado: "Las normas señaladas resultaron sistemáticamente vulneradas por el recurrente, indicando (el Estatuto de la Universidad) la forma de distribución y asignación de los recursos, así como la compensación económica que por los mismo corresponde a la universidad. Sin embargo, el recurrente, sin solicitar la previa compatibilidad y al margen de todo control por parte de la universidad, realizó los trabajos a que anteriormente se ha hecho referencia y que constituyen una clara vulneración del régimen de incompatibilidades".

gación), o a través de lo que el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo denomina Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) o Centros de Transferencia de Tecnología (CTT). En ambos casos, se trata de órganos de la propia universidad que actúan como puente entre el mundo empresarial y el universitario, participando en la negociación de los contratos de investigación y asesoramiento, así como en la tramitación de patentes y su difusión entre el tejido industrial.

Estos órganos buscan autonomía y agilidad en la gestión económica ("los investigadores nunca pueden esperar") a costa de eludir el principio de unidad presupuestaria <sup>(6)</sup>.

Por otra parte, las OTRI que se inscriban en el Registro de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CYCYT) podrán acceder a las ayudas de los Programas del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico <sup>(7)</sup>.

### \* Las fundaciones

Un paso adelante en la liberación de los contratos de los trámites administrativo y financieros lo constituyen las pujantes fundaciones y entes descentralizados a los que se

(6) El Reglamento de actuación financiera contable y de gestión de la Oficina de Transferencia de Tecnología de la Universidad Politécnica de Madrid, BOE de 23 de marzo de 1990 indica en su Preámbulo las ventajas de una gestión desconcentrada de la investigación que hace innecesaria la generación de crédito para cada contrato de investigación: "Sólo hay que hacer una anotación contable (anual) de reserva y contracción de crédito, con independencia del número de operaciones que se realicen al amparo del mismo".

(7) La OM de 16 de febrero de 1996 (BOE del 23) reguló el Registro de las Oficinas de Transferencias de Resultados de Investigación. La reciente Resolución de 26 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Universidades (BOE del 7 de marzo) convocó ayudas para el desarrollo y funcionamiento de las OTRI registradas, en el marco del III Plan Nacional de I+D.



**Las  
universidades  
públicas tienen  
la  
responsabilidad  
de realizar un  
control de  
legalidad y  
eficiencia de los  
contratos de  
investigación**

responsabiliza de la gestión de los contratos del artículo 11. Las ventajas de una gestión descentralizada de los contratos de investigación, aligerada del derecho administrativo y gozando del generoso régimen fiscal de las entidades no lucrativas, han propiciado una creciente tendencia de las universidades a apostar por este modelo descentralizado.

En este punto, hemos de advertir que el artículo 54.3 de la LRU incluye expresamente los ingresos de contratos de investigación como "Ingresos de la Universidad", lo que ha llevado a los órganos externos de fiscalización universitaria a cuestionar la legitimidad de estas entidades interpuestas entre universidad y empresas <sup>(8)</sup>.

(8) Por ejemplo, el Informe de Fiscalización del ejercicio de 1993 de la Universidad del País Vasco-EHU afirma: "A través de Euskoiker (Fundación de Investigación Universidad-Empresa) se han contratado, durante 1993, proyectos de investigación y trabajos varios a realizar por departamentos de la universidad (...). De los datos obtenidos se deduce un incumplimiento del art. 54 de la LRU". En similar sentido, el Informe de auditoría de la Universidad de Santiago, de la Cuenta Xeral de la Comunidad Autónoma de Galicia, efectuaba la siguiente recomendación: "Todos los flujos monetarios derivados de los proyectos de investigación deben transferirse a los servicios contables de la Universidad para que procedan a su reconocimiento y registro contable".

**\* Las fundaciones universidad-empresa**

La primera en constituirse fue la Fundación Universidad-Empresa de Madrid (1973), modelo seguido en 1979 por la Universidad del País Vasco-EHU, y posteriormente por la mayor parte de las universidades españolas hasta alcanzar una veintena de ellas.

Sus estatutos, de típica base fundacional, destacan como objetivo la máxima relación posible con las empresas, no sólo en investigación y difusión de oferta tecnológica, sino en formación continuada, orientación e información de empleo, organización de prácticas en empresas y publicaciones. Para ello cuentan con un patronato (con representación de las universidades y de la fuerzas sociales de la zona) y una junta rectora que se encarga de las funciones directivas.

**\* Los centros tecnológicos**

Son entidades privadas, sin ánimo de lucro, que realizan actividades de I+D a través de convenios de colaboración con la universidad y las comunidades autónomas, proporcionando sus servicios técnicos a las empresas industriales, siendo beneficiarios de las subvenciones autonómicas, estatales o comunitarias <sup>(9)</sup>.

(9) Están reguladas por leyes regionales. Caso de la Ley 5/1992, de 18 de diciembre, de Castilla y León sobre creación de la Red de Centros Tecnológicos o de la Ley 12/1993, de 6 de agosto, de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Galicia.

**Conclusiones**

- Los contratos de investigación del art.11 de la Ley de Reforma Universitaria son un valioso regalo que no sólo contribuyen a nutrir las arcas universitarias sino que contribuyen al fortalecimiento y desarrollo de la empresa privada.
- Las universidades públicas, por su condición de administraciones públicas, tienen la responsabilidad de realizar un control de legalidad y eficiencia de los contratos de investigación.
- Los contratos de investigación han de gestionarse por sistemas de desconcentración o descentralización que agilicen su tramitación pero sin romper el principio presupuestario de unidad de caja.
- Las universidades han de fortalecer su sistema de captación de clientes de sus servicios investigadores. ■