

Ana María González Romera

Jefe de Equipo de la Unidad Fiscalizadora II
Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

La remuneración de la actividad investigadora del personal al servicio de las universidades públicas: un análisis desde la perspectiva del fiscalizador

RESUMEN/ABSTRACT:

La función investigadora del personal docente de las universidades públicas es algo inherente a su condición. Imposible sería el entendimiento de las Universidades como fuentes de conocimiento, sabiduría y progreso intelectual y científico si la investigación no es una de sus actividades principales.

Al admitir que el personal docente e investigador de las universidades públicas realiza dos funciones diferenciadas, puede considerarse una consecuencia lógica el que dichas funciones hayan de dar lugar a remuneraciones también diferenciadas.

Los haberes devengados por los profesores en el desarrollo de su actividad docente están sujetos a regulación específica y concreta en cuanto a conceptos e importes a percibir, pero no se han regulado con tanto detalle aquéllas retribuciones que puedan devengarse por la realización de actividades investigadoras dentro de la Universidad, por lo que su fiscalización suele plantear mayores dificultades. El objeto de este artículo, al analizar en particular estas últimas remuneraciones, es intentar reducir esas dificultades que nos encontramos al fiscalizar las actividades de investigación de cualquier universidad pública.

The research role of teaching staff at public universities is an integral part of the job. It would be impossible to view Universities as sources of knowledge, wisdom and intellectual and scientific progress if research was not one of their primary activities.

By acknowledging that teaching and research staff at public universities carry out two different roles, it is a logical consequence that those roles are also remunerated differently.

Earnings for teachers carrying out their teaching work are subject to specific and precise regulation in terms of items and amounts to be remunerated. However, there has not been such detailed regulation regarding possible earnings for research activities within Universities, which is why auditing these earnings is usually more difficult. The purpose of this article, with a particular emphasis on the latter type of earnings, is to try and reduce the level of difficulty faced when auditing research activities at any public universities.

INVESTIGACIÓN EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS, PAGOS DE REMUNERACIONES A INVESTIGADORES, ACTIVIDAD INVESTIGADORA, REMUNERACIONES EMPLEADOS PÚBLICOS, FISCALIZACIÓN DE RETRIBUCIONES A EMPLEADOS PÚBLICOS
RESEARCH AT PUBLIC UNIVERSITIES, PAYMENTS MADE TO RESEARCHERS, RESEARCH ACTIVITY, PAYMENTS TO PUBLIC OFFICIALS, AUDITING OF PAYMENTS TO PUBLIC OFFICIALS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

0. INTRODUCCIÓN

Para estructurar el análisis, vamos a intentar dar respuesta a cinco cuestiones fundamentales:

1. ¿Qué entendemos por investigación?
2. ¿Qué cantidades se pueden abonar para remunerar la actividad investigadora?
3. ¿Quién decide su abono y su importe?
4. ¿Cuál es el importe adecuado para estas remuneraciones?
5. ¿Qué justificación puede considerarse válida en una fiscalización?

Empecemos por el principio...

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR INVESTIGACIÓN?

La Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, define con toda claridad en su artículo 13 la actividad investigadora como **el trabajo creativo realizado de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluidos los relativos al ser humano, la cultura y la sociedad, el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones, su transferencia y su divulgación**. Pero no es ese el concepto al que suelen referirse las universidades cuando, en sus cuentas, estadísticas, memorias o informaciones varias, utilizan el término “investigación”.

La Ley Orgánica de Universidades (Ley 6/2001), en su artículo 83, regula la posibilidad de que las Universidades Públicas celebren contratos con personas públicas o privadas para la realización de determinados trabajos de **investigación, asistencia técnica o formación**. Son tres tipos de actividades las que dan lugar a la posibilidad de suscribir contratos con terceros pero sólo es investigación una de ellas.

Art. 83.1. Los grupos de investigación reconocidos por la Universidad, los Departamentos y los Institutos Universitarios de Investigación, y su profesorado a través de los mismos o de los órganos, centros, fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad dedicados a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de la investigación, podrán celebrar contratos con personas, Universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación.

Es habitual en la información de las universidades catalogar como “investigación” todas las actividades realizadas al amparo del artículo 83 de la LOU. Ade-

más, todas ellas se gestionan como proyectos de investigación, aunque, en realidad, una parte de ellas, a veces importante, son meros servicios de asistencia técnica o de formación prestados a entidades públicas o privadas en los mismos términos que los podría realizar cualquier sociedad privada o despacho profesional.

2. ¿QUÉ CANTIDADES SE PUEDEN ABONAR PARA REMUNERAR LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA?

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en el párrafo 1 de su artículo 2 incluye específicamente en su ámbito de aplicación a las Universidades Públicas añadiendo en su segundo párrafo que en *la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adaptarlo a sus peculiaridades*. Se encuentra aún en fase de borrador un Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas. En la actualidad la normativa general aplicable a las universidades españolas marcará los siguientes límites:

a. Personal docente e investigador

Las retribuciones del profesorado universitario se regulan por el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, aunque en su artículo 1, al detallar el ámbito de aplicación, ya se concreta que *será de aplicación al personal docente que presta servicio en las Universidades, que sólo podrá ser retribuido por los conceptos que se regulan en el mismo, pero a la vez se incluyen las excepciones: sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LO 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y en el RD 1930/1984, de 10 de octubre, que desarrolla el artículo 45.1 de dicha Ley*.

El artículo 46 de la LRU establecía:

1. *El Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades.*
2. *No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, podrá acordar con carácter individual la asignación de otros conceptos retributivos, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes.*

En el artículo 45.1 de la LRU se establecía que *El profesorado universitario ejercerá sus funciones preferentemente en régimen de dedicación a tiempo completo, o bien a tiempo parcial. La dedicación será en todo caso compatible con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, de acuerdo con las normas básicas que reglamentariamente se establezcan.*



Con fecha 10 de octubre de 1984 se aprueba el Real Decreto 1930/1984 por el que se desarrolla el artículo 45.1 de la L.R.U., sobre compatibilidad de la dedicación de los Catedráticos y Profesores de Universidad, con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos y con el desarrollo de cursos de especialización. En el artículo 5º, párrafo 1 se regula en los siguientes términos la remuneración que podrán recibir los profesores por el desarrollo de dichas actividades:

a) *Cuando la cantidad contratada, una vez deducidos los gastos materiales y personales que la realización del proyecto o curso de especialización supongan para la universidad, sea inferior al quintuplo de los haberes brutos mensuales mínimos de un Catedrático de Universidad en régimen de dedicación a tiempo completo, el profesor podrá percibir un porcentaje que será establecido en los Estatutos de la Universidad y que no podrá ser superior al 90 por 100 de la misma. Cuando esta cantidad exceda del expresado quintuplo, el Profesor podrá percibir, además, un porcentaje, que será asimismo establecido en los Estatutos de la Universidad, y que no podrá ser superior al 75% del exceso.*

b) *En ningún caso la cantidad percibida anualmente por un Profesor universitario con cargo a los contratos a que se refiere el presente Real Decreto podrá superar a los haberes brutos anuales mínimos de un Catedrático de Universidad en régimen de dedicación a tiempo completo.*

Posteriormente, en 1989, el Real Decreto 1450/1989, de 24 de noviembre, modifica parcialmente el Real De-

creto anterior dando nueva redacción al apartado 1 b) de su artículo 5º:

b) *La cantidad percibida anualmente por un Profesor universitario con cargo a los contratos a que se refiere el presente Real Decreto no podrá exceder del resultado de incrementar en el 50 por 100 la retribución anual que pudiera corresponder a la máxima categoría docente-académica en régimen de dedicación a tiempo completo por todos los conceptos retributivos previstos en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.*

En la nueva LOU se incluye un título, el VII, específicamente destinado a regular la investigación en la universidad y la transferencia del conocimiento pero, en cuanto a las retribuciones por estos trabajos, sigue vigente el Real Decreto 1930/1984, de 25 de agosto, modificado por el Real Decreto 1450/1989. Lo mismo ocurre con la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

En resumen, el personal docente e investigador podría percibir, **si se ha establecido en los Estatutos de su Universidad:**

1. Un máximo del 90 por 100 de la cantidad contratada, una vez deducidos los gastos materiales y personales que la realización del proyecto o curso de especialización supongan para la universidad, cuando dicha cantidad sea inferior al quintuplo de los haberes brutos mensuales mínimos de un Catedrático de Universidad en régimen de dedicación a tiempo completo.

2. Además del anterior 90 por 100, cuando la cantidad contratada, una vez deducidos los gastos materiales y personales que la realización del proyecto o curso de especialización supongan para la universidad, exceda el quíntuplo de los haberes brutos mensuales mínimos de un Catedrático de Universidad en régimen de dedicación a tiempo completo el Profesor podrá percibir un porcentaje y que no podrá ser superior al 75% del exceso.

Todo lo anterior con el límite anual del resultado de incrementar en el 50 por 100 la retribución anual que pudiera corresponder a la máxima categoría docente-académica en régimen de dedicación a tiempo completo por todos los conceptos retributivos previstos en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario (esta máxima categoría se asume corresponde al Rector).

b. Contratados de investigación

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establece en su artículo 27 que las retribuciones al personal laboral *se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el art. 21 del presente Estatuto* (en cuanto a la fijación de cuantías e incrementos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado).

En la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011 se establecen modalidades de contratación específicas del personal investigador, modalidades que, en el caso de las Universidades Públicas, sólo podrán utilizarse cuando sean receptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal investigador o para el desarrollo de sus programas propios de I+D+i. Las retribuciones de estas modalidades de contrato habrán de fijarse, según los límites establecidos por las leyes de presupuestos, por el órgano competente en materia de retribuciones sin que, en ningún supuesto, le sea de aplicación el modelo retributivo establecido para el personal investigador funcionario.

En resumen, las remuneraciones de los contratados laborales de investigación estarán sujetas a la legislación laboral general, al Estatuto Básico del Empleado Público, a los convenios colectivos de aplicación y, en particular, a cada uno de los contratos de trabajo firmados de acuerdo con las normas anteriores. No se prevén pagos ajenos por la realización de funciones de investigación puesto que para el desempeño de dichas funciones se realizan los contratos. No hay por tanto establecidos límites específicos.

3. ¿QUIÉN DECIDE SU ABONO Y SU IMPORTE?

Cada uno de los proyectos realizados por las universidades está bajo la dirección de un investigador principal que, en los convenios firmados, suele figurar como Director de proyecto. Este investigador autoriza las operaciones que se realizan con cargo a su proyecto y ordena los pagos.

La sentencia número 13/2013 de la Sala Segunda de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, de fecha 4 de noviembre de 2013, en su fundamento de derecho décimo apartado A) asigna al investigador principal la consideración de cuentadante y gestor de los fondos públicos asignados a sus proyectos de investigación (“esto es, al mismo le competía la gestión de los fondos públicos asignados a ambos proyectos de investigación” y “él era el único competente para decidir acerca de la distribución de los recursos asignados y, particularmente, sólo al mismo le es achacable el haber abonado los gastos referidos bajo la apariencia de indemnizaciones por razón de servicio”).

4. ¿CUÁL ES EL IMPORTE ADECUADO PARA ESTAS REMUNERACIONES?

Para los contratados de investigación la realización de funciones investigadoras es el objeto de su contrato por lo que, de abonarse cantidades añadidas, por lógica habrían de corresponder a trabajos especiales y su procedimiento de gestión, cálculo y abono sujetarse, como el resto de sus remuneraciones (según lo ya explicado en el punto 3) a la legislación laboral general, al Estatuto Básico del Empleado Público, a los convenios colectivos de aplicación y, en particular, a cada uno de los contratos de trabajo firmados.

En cuanto al personal docente e investigador, la legislación aplicable fija límites pero no establece ningún sistema de cálculo, fijándose simplemente límites máximos para todas ellas (en cómputo total (artículo 5º 1 b) del RD 1930/1984) o referidos a cada contrato (artículo 5º 1 a) del RD 1930/1984)) y atribuyéndolas más la naturaleza de reparto de beneficios que de retribuciones efectivas. Pero en la práctica estos “repartos de beneficios” se incluyen en el presupuesto inicial y se abonan habitualmente durante el desarrollo de los trabajos sin esperar a que, a la finalización del proyecto, pueda evaluarse el superávit y deducir entonces el importe máximo a repartir.

Además, esa deducción sobre la cantidad contratada de *los gastos materiales y personales que la realización del proyecto o curso de especialización supongan para la*

Universidad, para que fuera realmente fiable, implicaría la llevanza de un exhaustivo sistema de control y contabilización de los costes directos e indirectos de cada proyecto, punto débil de la mayoría de las universidades españolas¹.

En ausencia de esa contabilización detallada de costes, la aplicación práctica del R.D. 1930/1984 ha derivado en reducirse a la única aplicación del límite máximo del artículo 5.1.b) con lo que se ha vaciado de contenido a la norma y, en vez de un reparto de beneficios, ha devenido en una retribución extraordinaria que queda al arbitrio del Investigador Principal del proyecto que ni siquiera suele estar obligado a justificar el importe con cálculos razonables. En el personal laboral suele considerarse el mismo límite máximo que para el personal funcionario.

Cuando se trata de gastos públicos, la sujeción específica a unos límites globales no puede entenderse como única, interpretándola de manera que se traduzca en una exención de justificación de la adecuación del gasto a unos requisitos básicos de equidad, proporcionalidad y razonabilidad.

En cualquier gasto de cualquier entidad pública, la legitimación del ordenador de pagos para autorizar el gasto no exime en ningún caso de que este sea convenientemente justificado, y no parece que existan razones para que la legitimidad como ordenadores de pagos de los directores de proyectos de investigación en las universidades públicas les otorgue un benévolo régimen especial con respecto al resto de ordenadores de pagos en la administración pública.

Para minorar el riesgo de arbitrariedad en el abono de estas colaboraciones sería conveniente el establecimiento de unos criterios generales, o específicos en cada universidad mediante la inclusión en sus estatutos, que cuantificaran el coste de una hora de trabajo de investigación, según la categoría del investigador, el tipo de trabajo desarrollado, el esfuerzo especial realizado y el rendimiento obtenido, y que especificaran el máximo de horas de trabajo a abonar en función del tipo de contrato del investigador, del proyecto que se realiza y de la carga docente asumida por cada uno de ellos. Es difícil cuantificar exactamente el valor unitario de cada hora de trabajo de investigación, pero lo mismo ocurre en otros muchos tipos de actividad y eso no impide que se establezcan unas normas generales que faciliten unos criterios razonables de cálculo que permitan, como en cualquier abono de remuneraciones en una entidad pública, asegurar que se ajustan a unos criterios básicos de equidad y proporcionalidad.

¹ Ver informe sobre "El coste de los contratos de investigación en la Universidad Española" elaborado en la Oficina de Cooperación en Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad Jaime I, autores Ismael Rodrigo Martínez y Cristina Villarroya Bergés.

5. ¿QUÉ JUSTIFICACIÓN PUEDE CONSIDERARSE VÁLIDA EN UNA FISCALIZACIÓN?

Los gastos abonados con cargo a proyectos de investigación suelen corresponder a servicios y suministros por lo que, a la orden de pago del Investigador Principal, se le acompaña la factura que permite la comprobación del gasto o su identificación para posteriores comprobaciones más específicas. No es el caso de los pagos a los miembros del grupo investigador por su colaboración en el proyecto, puesto que es la orden expresa del director del proyecto, como ordenador de pagos, la que suele justificar el gasto, previa inclusión de dichos gastos en los presupuestos del proyecto.

Es cierto que la sentencia del Tribunal de Cuentas citada en el punto 3 asigna la condición de cuentadante a los investigadores principales y, por tanto, se les considera competentes para la gestión de los fondos públicos asignados a los proyectos de investigación. No obstante, dicha consideración no puede ser eximente para no justificar debidamente todos y cada uno de los pagos por ellos ordenados.

En los trabajos de fiscalización, para comprobar la razonabilidad de un gasto se analiza la documentación justificativa tanto del pago como del gasto. El justificante del pago ha de permitir comprobar que efectivamente se realizó, que los fondos salieron del patrimonio de la Universidad y que fueron recibidos por el destinatario. El justificante del gasto, por su parte, ha de permitir comprobar que la naturaleza del gasto es acorde con la actividad concreta a la que se imputa, que el importe del gasto es adecuado, que puede realizarse sin incumplir restricciones legales y presupuestarias y que ha sido ordenado y autorizado por el órgano competente. La única comprobación que permite la orden del investigador principal es la de la autorización, puesto que sí sería el órgano competente. Para que ese documento permitiera justificar realmente el gasto debería proporcionar información adicional sobre el trabajo concreto realizado y el sistema de cálculo utilizado, además de que para poder analizar el cumplimiento del artículo 5º 1 a) del RD 1930/1984 sería imprescindible la llevanza de una contabilidad de costes.

6. CONCLUSIÓN

La no sujeción a ninguna regulación específica, en los contratados laborales, o la mera aplicación de unos límites máximos, en el personal funcionario, puede convertir a los pagos a investigadores por su colaboración en proyectos de investigación en remuneraciones arbitrarias y discriminatorias, al no depender siempre del trabajo rea-

lizado sino de la mayor o menor financiación obtenida y de la idea que cada Director de proyecto tenga sobre cuál ha de ser la remuneración de cada miembro de su equipo.

En los centros de investigación de referencia internacional, el sistema de remuneración de los investigadores suele estar asociado a su prestigio y al monto total de financiación que ellos, personalmente, obtienen de financiadores privados. En la universidad española parece que, en algunos departamentos, se pretende, a través de los pagos por colaboraciones, asemejar su sistema de retribuciones al mayoritario del sector investigador internacional, olvidando que los fondos recaudados no son propiedad del investigador, por mucho que haya sido el protagonista en su captación, sino propiedad de la Universidad que, como entidad pública, ha de regir su actividad con principios distintos de la actividad privada. Principios que a veces entran en conflicto con los que requeriría la actividad investigadora, impredecible en sí en cuanto a los resultados a obtener y necesariamente ágil y eficiente para mantener la competitividad en el sector.

La conciliación de los principios de la actividad investigadora con los de la prestación de servicios públicos no puede venir más que de la aprobación de nuevas normas, y, en cuanto a las remuneraciones por estos trabajos, no es tarea fácil orquestarlos de manera que puedan compaginar la deseable competitividad en relación con otras instituciones mundiales de máximo nivel (mediante la atracción de talentos del exterior y la imprescindible retención del talento propio) con la legislación básica aplicable a

los empleados públicos destinada a procurar que todos ellos, sean del sector que sean y se dediquen a lo que se dediquen, reciban sus remuneraciones en condiciones de igualdad y proporcionalidad con el trabajo realizado.

No deberíamos olvidar, en cualquier caso, que la motivación principal de un empleado público ha de incluir la vocación de servicio. Las Universidades públicas realizan sus actividades docentes e investigadoras como un servicio a la sociedad (compensado en parte por el que el realizar las investigaciones bajo el amparo del nombre de la Universidad otorga a los investigadores un plus de prestigio) y en ningún caso el fin de quienes prestan estos servicios dentro de una entidad pública puede ser el enriquecimiento personal (quizá ese, el no permitirnos olvidarlo, ha sido el objetivo, para mí innecesario, de las normas que han regulado la evolución de nuestras remuneraciones como empleados públicos de todos los sectores en los últimos años .

En resumen, como fiscalizadores no podríamos censurar el que la participación en proyectos de investigación permita al personal de las universidades obtener remuneraciones adicionales, no obstante la documentación que las soporte ha de permitirnos comprobar que su cálculo y abono cumplen las normas legales y estatutarias aplicables, en cuanto a su autorización, abono, financiación exclusiva con excedentes del proyecto a cuyos trabajos correspondan y cálculo de acuerdo con criterios de equidad y proporcionalidad al trabajo realizado.

BIBLIOGRAFÍA Y NORMAS LEGALES

Ley Orgánica 6/2001, de 31 de diciembre, de Universidades.

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Real Decreto 1450/1989, de 24 de noviembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, por el que se desarrolla el artículo 45.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.

Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, por el que se desarrolla el artículo 45.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Sentencia 627/2014, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 7 de octubre de 2014.

Sentencia número 13/2013, del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, de 4 de noviembre de 2013.

Informe sobre "El coste de los contratos de investigación en la Universidad Española" elaborado en la Oficina de Cooperación en Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad Jaime I, autores Ismael Rodrigo Martínez y Cristina Villarroya Bergés .