

# Presentación

1. – La Ciencia y la Tecnología (entendida ésta como aplicación de conocimientos y métodos científicos) han sido objeto de preocupación por parte del Derecho administrativo desde distintas perspectivas. Por lo pronto cabe destacar que el propio lugar o la sede del desarrollo de las actividades investigadoras, así como el impulso o motivación que anima al progreso científico y, en especial su financiación, han sido, a la par que referentes culturales e ideológicos, componentes claves en la formación histórica de los distintos sistemas de Ciencia y Tecnología. Se ha podido afirmar que la Revolución científica de los siglos XVI a XVII se llevó a cabo en el espacio europeo al margen de las Universidades y que las Academias o sociedades científicas fueron en el siglo XVIII los únicos centros que propiciaron la discusión científica y la experimentación, al tiempo que las invenciones técnicas que contribuyeron a la eclosión de la Revolución industrial se deben hasta mediados del siglo XIX en su mayoría a autodidactas y a personas al margen del sistema universitario. Estos juicios en la actualidad son objeto, en gran medida, de revisión, al punto de que ha podido afirmarse<sup>1</sup> que si las Universidades no fueron un oasis para la ciencia tampoco fueron un absoluto desierto y que en todo caso no cabe duda de que constituyeron la matriz de la Revolución científica. En nuestros días, incorporada la Universidad desde mediados del siglo XIX al proceso de investigación como centro de la actividad universitaria y base de su enseñanza, todavía es objeto de discusión el protagonismo que le corresponde en el conjunto del sistema, como se ha puesto de manifiesto en el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 5 de febrero de 2003 (COM 2003.58) sobre «El papel de las Universidades en la Europa del Conocimiento», especialmente en relación con los Organismos públicos de Investigación y con las empresas.

---

<sup>1</sup> Roy PORTER «La Revolución científica y las Universidades», pp. 569 y ss. en Vol. II de *Las Universidades de la Europa moderna (1500-1800)*, (editor H. RIDERR- SYMOES), Universidad del País Vasco . Bilbao 1999.

Precisamente para cubrir los déficit o insuficiencia de la investigación experimental fueron surgiendo en los distintos países Organismos públicos especializados al margen de la Universidad y la puesta en funcionamiento de nuevas instituciones jurídico-administrativas para el fomento y propulsión de la investigación científica y técnica. En nuestro país el proceso ha sido lento y tortuoso e impregnado de disputas y querellas ideológicas. Como destaca LÓPEZ- OCÓN<sup>2</sup>, de hecho, España fue el único país europeo que al finalizar el siglo XVIII no tenía aún una Academia de Ciencias en su capital (no se fundaría hasta 1847), lo que determinaría que las incipientes estructuras científicas no tuvieran otro remedio que anclarse y apoyarse en la Administración militar con consecuencias negativas para el libre ejercicio de la actividad científica y su arraigo en la sociedad civil.

La creciente inquietud a lo largo del siglo XIX por el retraso científico tuvo una primera reacción administrativa de alto nivel –no destacada en los recientes e interesantes estudios históricos sobre la ciencia española– que hubiera situado a nuestro país como el pionero en el ámbito formal en las estructuras administrativas de la Ciencia. En efecto, por Real Decreto de 7 de mayo de 1886, el Ministro de Fomento Montero Ríos paradójicamente programó anticipadamente la disolución con efectos del 1 de julio de dicho departamento ministerial y su división en dos nuevos Ministerios: uno de ellos sería el Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes, con la finalidad precisamente de atender al «fomento de las Ciencias», adscribiendo al mismo el Instituto Geográfico y Estadístico que ya venía funcionando como una institución especializada de carácter científico. La dimisión de Montero Ríos dio al traste con esta transformación departamental, debiendo esperar al Real Decreto de 18 de abril de 1900, que sancionaría la definitiva supresión del Ministerio de Fomento y la aparición del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, desapareciendo toda referencia a las Ciencias en la denominación del nuevo Departamento, manteniéndose en el articulado una vaga referencia al fomento de las Ciencias y la adscripción al mismo de los Establecimientos científicos, las distintas Escuelas de Ingeniería y el Instituto Geográfico y Estadístico, así como la Comisión Permanente de Pesas y Medidas.

La concesión en 1906 del Premio Nobel de Medicina y Fisiología a Santiago Ramón y Cajal propiciaría un nuevo rumbo de la Administración especializada en la investigación científica y tecnológica. En 1907 se creaba la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, cuya dirección se encargaría a Cajal hasta su falleci-

---

<sup>2</sup> L. LÓPEZ-OCÓN CABRERA, *Breve historia de la Ciencia española*. Alianza Editorial. Madrid 2003.

miento en 1932, desarrollando una importante labor, no solamente de fomento, sino de creación de infraestructuras y laboratorios para la investigación científica. Completándose durante la II República con la Fundación Nacional para Investigaciones Científicas y Ensayos de Reformas. Por Ley de 24 de noviembre de 1939 se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, organización cuya trayectoria en algunas etapas ha sido cuestionada pero que en torno a la misma, en definitiva, se ha constituido todo el sistema público de Organismos de investigación y tecnología, cuyos hitos organizativos más relevantes durante el periodo constitucional son: el Ministerio de Investigación y Universidades (1979-1981); la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 18 de marzo de 1986, por la que se estructura el Plan Nacional de Investigación y se articula en régimen de autonomía los Organismos públicos de investigación; irrupción de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia; y, finalmente, la creación por RD 557/2000, de 27 de abril, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que en noviembre de 2003 ha aprobado el Plan Nacional I+ D + I para el periodo 2004-2007.

Durante este largo periodo el Derecho administrativo ha tenido que alumbrar las técnicas organizativas y funcionales, de gestión de recursos humanos, logística y planificación de la investigación y la tecnología, materias todas ellas que presentan una especificidad muy acusada y que no pueden reconducirse pese a sus aparentes analogías a los cauces de la gestión universitaria. Precisamente los déficit en la ejecución y gestión de los planes de investigación e innovación pueden atribuirse en gran medida a cierto anquilosamiento en las técnicas administrativas en un momento en que la creciente presencia de la empresa privada como colaboradora en este campo exige una renovación imaginativa de las técnicas jurídico-administrativas de actuación, evaluación y control.

Lo más significativo en la actualidad, sin embargo, no reside tanto en esta actuación instrumental o servicial del Derecho administrativo, sino en la circunstancia de que la Ciencia y la Tecnología en su creciente expansión están penetrando en el corazón mismo del Derecho administrativo. El desarrollo de las llamadas Nuevas Tecnologías ha obligado en la última década del siglo XX a renovar todo el cuadro dogmático del sistema de prestación de los servicios públicos. La invasión de la terminología científica y técnica en el lenguaje jurídico-administrativo es sólo la manifestación epidérmica de un fenómeno más profundo que amenaza la autonomía de las decisiones administrativas, que son progresivamente desplazadas por las instancias científicas y tecnológicas con las correspondientes consecuencias en orden al control judicial de la Administración y la aparición de nuevas instancias de

valoración ética cuando inciden en los problemas de la vida o de evaluación preventiva ante riesgos creados por los propios avances científicos y técnicos. Este nuevo fenómeno, que en la presente ocasión simplemente apuntamos y que ya es visible en la legislación más reciente, requerirá de nuevas reflexiones por parte de la doctrina a fin de obtener unas respuestas acordes con estos nuevos desafíos. Recientemente, SCHMIDT- ASSMANN<sup>3</sup> ha llamado la atención sobre esta cuestión y la necesidad urgente de construir un Derecho de la Ciencia como referente imprescindible para la Parte General del Derecho administrativo.

2.— La variedad y complejidad de las cuestiones que de modo creciente va planteando la Ciencia y la Técnica al Derecho administrativo determina que en el presente número se aspire simplemente a ofrecer un panorama y una aproximación a aquellos temas que se estiman básicos o que por la novedad de su planteamiento demanden su tratamiento o reflexión. Conforme a este enfoque, este número se inicia con dos estudios relacionados con aspectos fundamentales de la organización de nuestro sistema de Ciencia y Tecnología: ARANA GARCÍA ofrece una visión de conjunto sobre el proceso de formación y estructuración de los Órganos públicos de Investigación no universitarios, sus relaciones con la Universidad y la Empresa y las perspectivas que se ofrecen en este orden de consideraciones a partir de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología; la problemática de la función pública investigadora, su composición, formación y las transformaciones que están experimentando se abordan por GÓMEZ PUENTE, destacando, al propio tiempo, las nuevas formas de incorporación a este sector de la función pública y el régimen de convenios y contratos con otras instituciones públicas o privadas. Para completar la vertiente organizativa, resulta imprescindible destacar la relevancia que para las propias Administraciones públicas comporta la implantación de las llamadas «Nuevas Tecnologías» y el desarrollo de la Administración electrónica que ha sido objeto recientemente de especial atención en el marco del Programa «ESPAÑA. ES: Programa de Actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información» (2004-2005). GARCÍA MEXÍA destaca, con carácter general, las implicaciones de Internet para el mundo administrativo y MESTRE DELGADO analiza las consecuencias jurídicas que estas nuevas Tecnologías comportan para la gestión administrativa y muy especialmente en sus relaciones con los administrados.

Un segundo bloque de contribuciones inciden en un punto central del actual repertorio de cuestiones que más preocupan al jurista y a los

---

<sup>3</sup> E. SCHMIDT-ASSMANN, *La Teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP, M. Pons. Madrid 2003, pp. 152-157.

poderes públicos en orden a los riesgos derivados de los avances de la Ciencia y Tecnología. En los últimos años una serie de sucesos graves con incidencia especialmente en el mundo del consumo, salud o medio ambiente han convulsionado a la opinión pública y han exigido reformas en los diversos ordenamientos jurídicos que, en unos casos, se juzgan precipitadas por su excesiva radicalidad, pero que en otros casos han contribuido a la aparición de técnicas e instituciones jurídicas de nuevo cuño, cuya interpretación y encaje dogmático constituye una de las principales preocupaciones de la doctrina. En este orden de consideraciones, ESTEVE PARDO analiza la eclosión del tema del riesgo en las formas de vida contemporánea y detecta cómo su proyección sobre la sociedad no deriva como antaño meramente de las actividades ilegales, sino precisamente de las actuaciones que disponen de la cobertura de un título o acto administrativo, lo que obviamente comporta la inestabilidad y periódica revisión de las situaciones jurídico-administrativas con la consiguiente innovación de las técnicas jurídicas para diseñar y evaluar los efectos de la nueva función de ordenación de las actividades administrativas. Una de las reacciones o respuestas del Derecho ante el fenómeno de la incertidumbre y el riesgo ha sido el alumbramiento del Principio de Precaución que REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO estudian en sus diversas manifestaciones y que de modo especial proyectan en uno de los campos más sensibles, cual es el de la protección al consumidor en sus diversas manifestaciones. Los principios clásicos del Derecho administrativo también se han visto afectados en su núcleo central y de modo singular el de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cuestión a la que dedica JORDANO FRAGA un agudo estudio. Critica, con relación a la reforma parcial de la institución en 1999 en la que precisamente se entroniza una nueva causa de exención de daños, «que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica en el momento de producción de aquellos». La incidencia de la técnica en el mundo de la industria está dando lugar a la aparición de un nuevo modelo de norma jurídica que TARRÉS VIVES estudia en sus implicaciones dogmáticas y perspectivas ampliativas. Las principales cuestiones detectadas en orden a la Ciencia y Tecnología experimentan perfiles y matices singulares cuando se trasladan al escenario de la vida en su más amplia consideración (humana, animal o vegetal), dando lugar a la rama especial de la Biotecnología que, como destaca MELLADO RUIZ, es uno de los campos en que las transformaciones se operan de forma más rápida y, en consecuencia, las respuestas jurídicas exigen una inmediatez que no siempre está en consonancia con la reflexión necesaria y la valoración de las implicaciones éticas a las que el fenómeno jurídico se encuentra condicionado en este campo.

El volumen se culmina con dos estudios. MONTORO CHINER desarrolla una reflexión sobre las implicaciones de la Ciencia y Tecnología y la seguridad jurídica, cuestión que hunde sus raíces en la Teoría General del Derecho y en los principios constitucionales, al punto de que su incidencia no sólo repercute en las relaciones jurídicas y su estabilidad, sino en una cuestión más profunda: la pretendida sustitución de los criterios jurídicos por los juicios científicos. La proliferación a que se asiste de los Comités Científicos en el seno de los distintos poderes de decisión (legislativos, gubernativos y administrativos) –con independencia de sus efectos positivos– es hasta cierto grado la punta de iceberg de este fenómeno apreciable recientemente de traslación de responsabilidades en favor de la Ciencia y en detrimento de las valoraciones jurídicas, regladas o discrecionales, fenómeno que está destinado a tener hondas repercusiones en el seno de los controles de la Administración y, en especial, del control judicial. Finalmente, dado que el marco de referencia de nuestro sistema de Ciencia y Tecnología es propiamente el europeo, TORRES LÓPEZ analiza la serie de iniciativas en torno a la configuración del llamado «Espacio Europeo de Investigación y a la Innovación» y en especial su principal instrumento el VI Programa Marco para el periodo 2002-2006, cuyas directrices informan a nuestro, por cierto, recién aprobado Plan de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+ D+ I) para el periodo 2004-2007.

Martín Bassols Coma  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá

# Estudios

BLANCA