

# **LA NEGOCIACIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO DEL PERSONAL INVESTIGADOR PREDOCTORAL EN FORMACIÓN. ANÁLISIS CRÍTICO**

Juan Ocón García\*

---

\* Profesor contratado interino de Derecho Constitucional en la Universidad de La Rioja. Representante del personal investigador en formación en las reuniones celebradas con la Secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación durante la negociación del EPIF en 2017 y 2018.

## I. LOS ANTECEDENTES Y LA CHISPA ADECUADA

El Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, *por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación* vino a desarrollar el contrato predoctoral introducido en nuestro ordenamiento por el art. 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI). Se trata de la culminación del proceso de laboralización de los tradicionalmente denominados becarios de investigación, integrados ahora en la categoría, de *nomen* más elegante pero no mucho menos precaria, del «personal investigador predoctoral en formación».

La realización de estudios de doctorado encontró posibilidades de financiación, desde al menos los años sesenta del siglo pasado, en las habituales convocatorias de becas de iniciación a la investigación o de «Formación del Profesorado Universitario», aunque su concesión no siempre estaba expresamente vinculada a la etapa predoctoral<sup>1</sup>. Sea como fuere, la situación jurídica de estos becarios, de carácter no laboral, venía únicamente determinada por las normas específicas de cada convocatoria, sin que existiera una regulación legal o reglamentaria de carácter general.

Esta situación de dispersión normativa fue parcialmente resuelta por el Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, *por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación*. Establece una serie de derechos y obligaciones para los beneficiarios de programas inscritos en el registro de becas de investigación, siendo la principal novedad la asimilación de estos becarios a trabajadores por cuenta ajena a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, con exclusión, no obstante, de la protección por desempleo. Hablamos de solución parcial por la limitación de su ámbito subjetivo de aplicación respecto de la etapa predoctoral, ya que la norma considera becarios a estos efectos tan solo a aquellos que hubieran obtenido el reconocimiento de la suficiencia investigadora.

---

1 Véase, por ejemplo, la Resolución del Patronato de Protección Escolar por la que se anuncia convocatoria número 24 para la adjudicación, en concurso público de méritos, de becas de iniciación a la investigación (BOE 272, de 14 de noviembre de 1961) o la Resolución de la Comisaría General de Protección Escolar y Asistencia Social por la que se convoca concurso público de méritos para adjudicar becas de Iniciación a la Investigación y Formación del Profesorado universitario (BOE 140, de 12 de junio de 1965).

La aprobación del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, *por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación*, estableció una laboralización a medias a través del conocido sistema 2+2. Esta norma vinculaba expresamente la categoría de personal investigador en formación al desarrollo de estudios oficiales de doctorado, abarcando toda la etapa predoctoral a través de dos situaciones jurídicas distintas: dos años de beca, con similar protección social a la establecida en el decreto de 2003, y dos años de relación laboral mediante la modalidad de contrato de trabajo en prácticas del entonces vigente art. 11.1 del Estatuto de los Trabajadores.

La culminación de este proceso llegó con la aprobación de la Ley de la Ciencia en el año 2011. En su diseño de la carrera investigadora establece una tríada de modalidades contractuales en sus arts. 20 a 23<sup>2</sup>. En lo que aquí interesa, y dejando por tanto a un lado el contrato de acceso y el contrato de investigador distinguido, el art. 21 establece la regulación básica del contrato predoctoral, un contrato de duración determinada (entre uno y cuatro años) y dedicación a tiempo completo, vinculado a la realización de una tesis doctoral<sup>3</sup>. Se trata de una figura ciertamente similar a la de Ayudante prevista en el art. 49 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU), pero que permite su contratación en organismos distintos de universidades (*vid.* art. 20.2 y Disposición adicional primera LCTI) y que resulta más beneficiosa para el empleador por cuanto establece una reducción del 30% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes (Disposición adicional decimoctava LCTI).

La principal novedad del contrato predoctoral regulado en la Ley de la Ciencia es que culmina la completa laboralización de esta figura, incorporando al fin las previsiones de la Recomendación de la Comisión de 11 de

---

2 El Real Decreto-ley 8/2022, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación ha incorporado una nueva modalidad contractual en el art. 23 bis de la Ley de la Ciencia: el contrato de actividades científico-técnicas.

3 Aunque el contrato predoctoral se vincula estrictamente a la etapa predoctoral, es de habitual previsión en diversas convocatorias la posibilidad de extender el contrato durante un “periodo de orientación postdoctoral”. El Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en tramitación parlamentaria al tiempo de redactar estas líneas, pretende incorporar esta previsión en el art. 21 de la Ley de la Ciencia. El texto del proyecto puede consultarse en el BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 92-1, de 25 de febrero de 2022.

marzo de 2005 relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores.

La regulación del artículo 21 estaba, no obstante, necesitada de desarrollo reglamentario, principalmente en lo relativo a la retribución, establecida de acuerdo a unos porcentajes progresivos (56% los dos primeros años, 60 el tercero y 75 el cuarto) respecto «del salario fijado para las *categorías equivalentes* en los convenios colectivos de su ámbito de aplicación» (art. 21.d) LCTI). La indefinición de esa categoría equivalente necesitaba ser determinada. A estos efectos, la Disposición adicional segunda contenía un encargo al ejecutivo para la aprobación de un estatuto del personal investigador en formación que sustituyese al de 2006. Sin embargo, tal encargo no se cumplió en el plazo de dos años allí previsto.

Ante la demora en la aprobación de un nuevo EPIF, la Orden ECD/1619/2013, de 4 de septiembre, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, estableció como «categoría equivalente» para el Plan Estatal de Investigación 2013-2016 la figura de Ayudante del art. 49 LOU, tomando como referencia a efectos retributivos la tabla salarial recogida en el Primer Convenio Colectivo del Personal Docente e Investigador laboral de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. La aplicación de los porcentajes establecidos en la ley de la ciencia a la tabla salarial de referencia arrojaba unas retribuciones inferiores a las establecidas por las convocatorias de becas y contratos del sistema 2+2<sup>4</sup>. Por ello, la Orden citada dispuso el incremento de la retribución resultante hasta su equiparación a la establecida en la convocatoria FPU de 2012, fijándose en la convocatoria de 2013 –primera en que el nuevo contrato predoctoral resultaba de aplicación– una retribución de 1.025 euros mensuales para los dos primeros años de contrato y de 1.173 euros mensuales para el tercero y cuarto año, incrementándose en dos pagas extraordinarias cada año.

Con esta solución, de vocación necesariamente provisional, el nuevo contrato predoctoral se fue aplicando sin excesivos problemas, más allá de las

---

4 La convocatoria FPU del año 2012, última del sistema 2+2, establecía una ayuda mensual de 1.142 euros para el periodo de beca (12 pagas) y de 1.173 euros para el periodo de contrato (14 pagas). La aplicación de la retribución progresiva a la tabla salarial de referencia arrojaba un salario de 852 euros mensuales durante los dos primeros años del contrato predoctoral, 912 durante el tercero y 1.141 durante el último año.

constantes y justificadas críticas a una mísera retribución en atención a los requisitos de formación exigidos a los candidatos. Pero todo arde si le aplicas la chispa adecuada, y la chispa en este caso fue una cuestión burocrática relacionada con la codificación de contratos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

El contrato predoctoral se configura en la Ley de la Ciencia como una modalidad contractual específica, separándose de la opción, acogida en el EPIF de 2006, de contratar al personal investigador en formación por medio de alguna de las modalidades previstas en el Estatuto de los Trabajadores (el contrato en prácticas en el sistema 2+2). Sin embargo, la Tesorería General de Seguridad Social no contaba con una clave específica para los contratos predoctorales en su sistema de normalización por códigos, siendo identificados en un primer momento con la clave correspondiente a los contratos por obra o servicio (401). En marzo de 2016, la TGSS modifica este encuadramiento a solicitud de la Conferencia de Rectores (CRUE), asignando a los contratos predoctorales, de manera retroactiva, la clave de los contratos en prácticas (420)<sup>5</sup>. Aunque este cambio no modificaba el régimen jurídico del contrato al tratarse de una cuestión de organización administrativa, algunos investigadores predoctorales sufrieron como consecuencia práctica la denegación de la tarjeta sanitaria europea. El cambio fue advertido en agosto de 2016 en el foro de la web de la Federación de Jóvenes Investigadores y a partir de febrero de 2017 el tema comenzó a generar cierta atención mediática y la consecuente movilización de sindicatos y de asambleas de colectivos de investigadores predoctorales de universidades y centros de investigación.

La solución se tomó con cierta agilidad. El 2 de marzo de 2017 la CRUE emitió un comunicado solicitando la «supresión temporal» del cambio de código, anunciando el Ministerio de Empleo y Seguridad Social el día siguiente el retorno al código 401. Sin embargo, se aprovechó la movilización generada para recordar al Gobierno la necesidad de cumplir con el encargo no atendido, seis años después, de elaborar un nuevo Estatuto del Personal Investigador en Formación. Unos meses más tarde comenzarían las negociaciones para elaborar el EPIF hoy vigente.

---

5 Véase Boletín Noticias Red 01/2016, de 15 de febrero de 2016, de la Tesorería General de la Seguridad Social.

## II. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL EPIF DE 2019

Debo comenzar este apartado apelando a la clemencia del lector por los errores, imprecisiones o lagunas que pudiera contener. Mi participación en el proceso de negociación del EPIF tuvo cierta intensidad únicamente en sus primeras fases y estuvo condicionada por el escaso tiempo a disposición de quien realiza una tesis doctoral. En aquel momento no era consciente de que aquello que estaba haciendo reclamaría mi atención en el futuro, por lo que no cumplimenté bitácora alguna ni archivé con la diligencia debida los documentos que en su momento manejé. La tarea de documentación necesaria para afrontar este encargo me ha exigido realizar un trabajo de investigación epistolar sobre mi propia correspondencia electrónica que, aun con cierto éxito, ha resultado inevitablemente incompleta.

Con estos mimbres daré cuenta, en primer lugar, de los avatares del proceso de negociación, sujetándome, siempre que sea posible, a su ordenación cronológica, y a continuación me detendré en algunos aspectos que resultaron especialmente controvertidos. No pretendo en este trabajo, ni seguramente esté capacitado para ello, realizar un análisis jurídico-laboral del contenido del EPIF<sup>6</sup>, sino simplemente plasmar mi experiencia personal en el proceso de negociación de la norma.

### II.1. La negociación del EPIF

En los primeros meses de 2017, con ocasión del aludido cambio de código, se generó una importante actividad de asambleas de investigadores predoctorales de universidades y centros de investigación que, junto a plataformas como la Federación de Jóvenes Investigadores (FJI) o Ciencia con Futuro, dirigieron sus esfuerzos a reivindicar la elaboración de un nuevo Estatuto que albergase, al menos, algunas de sus reclamaciones. La CRUE, en el referido comunicado de 2 de marzo, propuso «la convocatoria urgente de una Comisión Mixta integrada por representantes de las universidades, de los organismos públicos de investigación, de los jóvenes investigadores, de los agentes sociales y de los Ministerios implicados, con el objetivo de diseñar las mejores condiciones para el desarrollo de la carrera investigadora». El 14 de marzo de 2017 el Congreso de los Diputados aprobó una moción

---

6 El lector puede acudir para tal fin a trabajos como los de Moreno Gené (2021) o Requena Montes (2019).

en la que, entre otras cuestiones, instaba al Gobierno a “dar pleno desarrollo a las previsiones en materia de personal de investigación establecidas por la Ley 14/2011” debiendo para ello elaborar un nuevo EPIF que tuviese en cuenta “la `relación laboral específica´ que tienen los investigadores predoctorales con los diferentes centros de investigación”<sup>7</sup>.

El guante fue recogido por la titular de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), quien, a través de una carta fechada el 21 de marzo y dirigida a los «Investigadores Predoctorales», anunciaba su intención de «hacer una nueva redacción del Estatuto de Personal Investigador en Formación (EPIF) que será negociada con los representantes de los trabajadores (sindicatos) como determinan las normas de negociación colectiva» y se mostraba dispuesta a mantener «tantas reuniones como sean necesarias con vosotros como investigadores predoctorales, tanto para la redacción del EPIF como para determinar las condiciones del contrato predoctoral que estarán basadas en lo que marca la Ley 14/2011 de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación». Llegado el momento, sin embargo, las reuniones fueron menos de las necesarias y la opinión de los predoctorales escasamente relevante.

Ante la previsible inminencia de las reuniones anunciadas, las asambleas comenzaron a organizarse y a planificar su estrategia de negociación. En los últimos días de marzo de 2017, la Asamblea Dignidad Predoctoral de la Universidad Autónoma de Madrid comenzó a elaborar un borrador de Estatuto que compartió, en forma de documento colaborativo, con otros colectivos de investigadores predoctorales. Recibido en la Plataforma de la Defensa de la Dignidad Investigadora de la Universidad de La Rioja, nos pusimos a trabajar en él. Nuestra propuesta, que tuvo una buena acogida, fue la de renunciar a redactar un texto articulado que sirviese como borrador del EPIF y trasladar simplemente nuestras reivindicaciones, dejando su redacción a quien correspondiese.

De este modo, el 3 de mayo se enviaron a la SEIDI las propuestas negociadas entre las distintas plataformas y asambleas de universidades y centros de investigación que, entre otras cuestiones, recogían la creación de una clave específica para los contratos predoctorales en el sistema de TGSS, el reconocimiento del derecho a la obtención de la tarjeta sanitaria europea y

---

7 Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 128, de 23 de marzo de 2017.

a una indemnización por finalización de contrato, el establecimiento de un mínimo salarial, común a todas las convocatorias, y la garantía del aprovechamiento máximo de la duración del contrato (cuatro años).

El 27 de julio se celebró un primer encuentro con la Secretaria de Estado de Investigación, la Directora de la Agencia Estatal de Investigación, personal técnico de los Ministerios de Economía y Educación y el entonces Secretario Ejecutivo de la Sectorial de I+D+I de CRUE, al que acudimos varios representantes de los investigadores predoctorales de FJI, CSIC, CNIC y las universidades Autónoma de Madrid, Granada y La Rioja. En esa primera reunión se nos presentó el primer borrador del Estatuto del Personal Investigador en Formación. Al día siguiente, la SEIDI mantendría una reunión similar con los sindicatos.

La versión inicial resultó decepcionante. Una buena parte de la norma, como es habitual en normas de desarrollo reglamentario, era meramente reiterativa de las previsiones de la Ley de la Ciencia y, de aquellos aspectos que resultaban novedosos, solo se aceptaba la propuesta relativa a la creación de una clave específica para los contratos predoctorales, pero incluyendo a continuación que debía contemplar «su carácter formativo». Determinados aspectos se regulaban de manera frontalmente opuesta a la posición manifestada por los afectados. Fue, desde luego, una eficaz estrategia negociadora: la distancia en las posiciones de partida les permitiría ir cediendo en algunos detalles, haciéndonos creer que lográbamos pequeñas victorias que usarían de pretexto para mantenerse firmes en aquellas cuestiones que, a la postre, eran las más importantes.

El borrador contenía diversas alusiones a la naturaleza formativa del contrato predoctoral, declaraba la supletoriedad del art. 11 ET relativo a los contratos formativos y establecía explícitamente que «no se reconoce ninguna indemnización aparejada a la terminación [del contrato]». También limitaba la colaboración docente del personal investigador en formación a 40 horas anuales y, a efectos retributivos, adoptaba el criterio de la titulación exigida para determinar la categoría equivalente sobre la que aplicar los porcentajes reductores de la Ley de la Ciencia: aquella categoría del convenio colectivo de aplicación que exigiera el título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Graduado Universitario con grado de al menos 300 créditos ECTS. Sobre estos aspectos, debatidos durante toda la negociación, volveremos en el último apartado.

Las propuestas que, a modo de enmiendas, elaboramos sobre el texto inicial fueron debatidas en las reuniones convocadas el 16 de noviembre de 2017. También en este caso SEIDI convocó dos reuniones separadas, una con representantes de investigadores predoctorales y otra con sindicatos. En esta ocasión acudí a la segunda, al haberme cedido uno de sus asientos en la reunión uno de los sindicatos convocados (CSIF), pese a que no manteníamos relación previa alguna. Además de la fijación de las horas de docencia, que fluctuaría durante todo el proceso, las principales cuestiones discutidas en la reunión fueron las siguientes:

- La vinculación del contrato predoctoral con los contratos formativos

Durante el sistema 2+2, el EPIF de 2006 se remitía para los dos años de contrato a una de las modalidades que, bajo la rúbrica “Contratos formativos”, regulaba el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores: el contrato de trabajo en prácticas. La Ley de la Ciencia, sin embargo, diseñó el contrato predoctoral como una nueva modalidad contractual, sin vinculación alguna, ni en el articulado ni en el Preámbulo, a los contratos formativos del art. 11 ET. La aplicación al contrato predoctoral de la clave codificadora de los contratos formativos era precisamente la razón que nos había llevado hasta allí. Considerábamos, por tanto, que debía desaparecer toda referencia a la naturaleza formativa del contrato predoctoral, así como la explícita declaración de supletoriedad del art. 11 ET. En relación con lo anterior, exigimos igualmente la eliminación del borrador de la exclusión de la indemnización por fin de contrato.

- La suspensión del cómputo de la duración del contrato por cambio de director de tesis

El borrador original del EPIF preveía la posibilidad de mantener el contrato en un proyecto o con un director de tesis diferente en casos de incumplimiento por parte del empleador. El tiempo dedicado en realizar tales cambios supondría un perjuicio para el investigador predoctoral, que se vería abocado a interrumpir su actividad investigadora mientras transcurría su contrato, de duración determinada. Por ello, propusimos que, junto a los supuestos ya previstos de suspensión por incapacidad temporal, se incluyera la suspensión del cómputo del contrato durante el plazo en que el cambio de proyecto y/o director se llevaba a efecto.

Estas dos propuestas fueron aceptadas por SEIDI. Las de carácter retributivo no corrieron la misma suerte.

– La determinación de la categoría equivalente

Según se dijo, el borrador original establecía como equivalente a efectos salariales la categoría del convenio colectivo de aplicación que exigiera el título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Graduado Universitario con grado de al menos 300 créditos ECTS. En el ámbito universitario ello suponía aplicar los porcentajes reductores previstos en el art. 21.d) de la Ley de la Ciencia a la categoría de Ayudante. Considerábamos, sin embargo, que las similitudes entre el contrato predoctoral y la categoría de Ayudante eran tan evidentes que no era posible justificar las reducciones salariales previstas. A estos efectos, propusimos establecer como categoría equivalente la de Ayudante Doctor.

Se rechazó de plano esta posibilidad. No obstante, se mostraron en disposición de analizar la propuesta de uno de los sindicatos (Comisiones Obreras) consistente en establecer una retribución mínima para todas las anualidades, cantidad que se correspondía con el 75% de la categoría equivalente: 16.422 euros brutos anuales. Se trataba de una propuesta positiva, dado que suponía un aumento salarial de algunos contratados predoctorales cuyas convocatorias determinaban un salario igual al SMI, pero no engendraba ninguna novedad, pues consistía simplemente en establecer en el EPIF el criterio fijado por la Orden del Ministerio de Educación de 2013, a la que nos hemos referido *supra*, y que había venido siendo aplicado por las convocatorias de ayudas nacionales FPI y FPU desde entonces. Un criterio que, en última instancia, trataba simplemente de evitar la incongruencia y el sonrojo que suponía que un flamante contratado predoctoral cobrara menos, por aplicación de los porcentajes sobre una categoría erróneamente establecida como equivalente, que los anteriores precarios becarios de investigación.

El 4 de diciembre de 2017 se nos envió la nueva versión del borrador que recogía los acuerdos logrados en la reunión (eliminación de las referencias a los contratos formativos y de la exclusión de la indemnización e introducción de la suspensión por cambio de director). También incorporaba la propuesta de CCOO sobre la retribución, renunciando a establecer la categoría equivalente y fijando simplemente una retribución anual mínima que sería revisada con el Índice de Precios al Consumo.

Sin mediar nuevas reuniones, recibimos un nuevo borrador el 29 de enero de 2018. Además de volver a modificar el límite de horas de colaboración docente, reintroducía la regulación de las retribuciones de la versión inicial. No obtuvimos ninguna explicación, por lo que dedujimos que los cambios se habían originado en el seno interno del Gobierno. Sí nos fijaban un plazo, de poco más de una semana, para enviar nuestras propuestas de modificación a la nueva versión.

Las propuestas que elaboré reiteraban las remitidas a la primera versión y que habían sido rechazadas (básicamente respecto de la colaboración docente y las retribuciones), además de incorporar alguna modificación de redacción para su mejora técnica. También en este momento sugerí una reestructuración formal del borrador. La versión inicial contaba únicamente con cuatro artículos dedicados respectivamente al objeto, ámbito de aplicación, contrato predoctoral y derechos y obligaciones, los dos últimos excesivamente largos. Propuse una distribución en tres títulos y trece artículos que tuvo buena acogida y que se mantendría, casi sin modificaciones (los títulos se cambiaron por capítulos en la última revisión), hasta la versión finalmente aprobada.

Una vez enviadas las propuestas, finalizó mi participación en la primera línea de la negociación.

Los días 12 y 13 de abril se convocaron nuevas reuniones con asambleas y sindicatos, con la explícita pretensión de la SEIDI de que fuesen las últimas. En ellas se trabajó sobre una nueva versión que, además de otras cuestiones de menor importancia, volvía a modificar la regulación de las retribuciones. El nuevo borrador preveía un doble criterio. Por un lado, fijaba como equivalente la categoría correspondiente al Grupo 1 de la tabla salarial del convenio único de personal laboral de la Administración General del Estado, lo que suponía una ligera mejora salarial respecto a la opción anterior. Por otro lado, establecía, en Disposición transitoria, un salario mínimo de 16.422 euros anuales, lo que hubiera tenido incidencia en los dos primeros años de contrato, en los que la aplicación del 56% al salario de referencia arrojaba una cuantía inferior. Los acuerdos alcanzados se plasmaron en nuevo documento que, con vocación de definitivo, nos remitieron el 16 de abril de 2018.

El texto, con ligeros cambios, fue sometido a consulta pública entre los días 22 de mayo y 5 de junio, y a audiencia e información pública del 3 al 21 de

septiembre de 2018, recibiendo 67 alegaciones<sup>8</sup>. En la Memoria de análisis de Impacto Normativo se señalaba, en consonancia con los cambios introducidos en materia salarial, que la norma “afecta a los presupuestos de la Administración del Estado” y que “implica incremento del gasto”.

El 17 de enero de 2019 el proyecto se somete a la consideración del Consejo de Estado, cuyas conclusiones se plasman en el Dictamen 41/2019, de 28 de febrero de 2019<sup>9</sup>.

En el texto remitido al Consejo de Estado se introdujeron algunos cambios respecto del sometido a audiencia pública, como la introducción de un nuevo apartado en el artículo relativo a las retribuciones que permitía computar el salario anual al periodo total del contrato (art. 7.3). Llama especialmente la atención la incorporación de una nueva disposición final que, bajo la rúbrica “Gasto público”, disponía que “la aplicación de este Real Decreto no supondrá incremento del gasto público”. Asimismo, en la memoria de análisis de impacto normativo finalmente remitida al Consejo de Estado –con anterioridad se había enviado una versión diferente que fue retirada– se afirma que “desde el punto de vista presupuestario y para este ejercicio, el presente proyecto de Real Decreto no tiene impacto presupuestario, dado que se siguen manteniendo las condiciones retributivas vigentes hasta la fecha y que ya se vienen abonando en las nóminas de los distintos organismos”.

Esta afirmación solo resultaría entendible si la nueva regulación salarial afectase únicamente a los contratos predoctorales celebrados a partir de su entrada en vigor, pero la norma no introducía ninguna disposición transitoria al respecto, por lo que aquellos casos en que se produjese un incremento salarial debían ser presupuestariamente atendidos<sup>10</sup>.

---

8 Durante este periodo se produjo un cambio de Gobierno. Las competencias de ciencia, residenciadas hasta entonces en la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, se asumen en la estructura orgánica del nuevo Gobierno por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

9 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-41>

10 Esta cuestión es abordada por los profesores Molina Navarrete y Ballester Laguna (2019) en el dictamen elaborado a solicitud de CRUE sobre los efectos temporales del EPI.

El Dictamen advirtió de la vaguedad de la memoria económica que, a su juicio, “debería haber introducido un estudio económico más prolijo”. Sin embargo, no encontró reparos para su elevación al Consejo de Ministros.

El 15 de marzo se publicó el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación. El texto finalmente aprobado no estaba exento de sorpresas, ya que había desaparecido la Disposición transitoria que, tanto en los borradores negociados como en el texto sometido a audiencia e información pública, establecía un salario anual mínimo. Se trata de un extraño suceso de modificación normativa en el camino que media entre Moncloa y la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado ya que, en la nota informativa publicada por el servicio de prensa de Moncloa tras la aprobación del EPIF en el Consejo de Ministros de 1 de marzo se afirmaba que “entre las principales novedades que introducirá el EPIF destaca el aumento del salario mínimo, que se establece en 16.422 euros anuales”<sup>11</sup>.

## **II.2. Aspectos especialmente controvertidos**

### *II.2.1. La limitación de tareas docentes*

La limitación del tiempo dedicado a tareas docentes ha sido un aspecto de habitual regulación en el caso de los investigadores predoctorales<sup>12</sup>. Las convocatorias de ayudas nacionales anteriores a la aprobación del EPIF (FPU y FPI de 2018) limitaban la actividad docente de sus beneficiarios a un máximo de 60 horas anuales, pero se trataba de una materia de necesaria atención en el EPIF para evitar una posible dispersión de criterios en futuras convocatorias.

La negociación de este aspecto estuvo condicionada por la pluralidad de posiciones de los agentes implicados. Entre las propias asambleas de pre-

---

11 <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2019/refc20190301.aspx>

12 Ya la Resolución de la Comisaría General de Protección Escolar y Asistencia Social por la que se convoca concurso público de méritos para adjudicar becas de Iniciación a la Investigación y Formación del Profesorado universitario, de 26 de mayo de 1965, disponía en su art. 16.b) que “los becarios que desarrollen su labor en Universidades habrán de prestar servicio como ayudantes de clases prácticas o en tareas similares, que podrán ocupar hasta la tercera parte del tiempo de trabajo”.

doctorales había diversidad de opiniones: aquellos orientados a la carrera académica se mostraban favorables a un límite más alto que permitiese sumar horas de docencia de cara a una futurible acreditación; los preocupados por su tarea más inmediata preferían que las tareas docentes no desvirtuasen el tiempo disponible para dedicar a su tesis. Los sindicatos no mostraron una especial preocupación por la determinación del límite, sino porque la docencia asignada a los predoctorales no ocasionara una disminución de la carga docente de los departamentos que implicase tener que prescindir de otros trabajadores<sup>13</sup>. Por su parte, la CRUE se mostró favorable a mantener el límite de 240 horas que había venido estableciéndose en las convocatorias estatales.

El borrador inicial situaba el límite en 40 anuales y 120 durante la duración total del contrato. La propuesta negociada por las asambleas de predoctorales y que mantuvimos durante toda la negociación consistía en ampliar ese límite a 60/180 horas. Entendíamos que las 60 horas anuales eran más adaptables a las asignaturas estándar (6 ECTS), mientras que el establecimiento de un límite máximo (180 horas), inferior al resultado de multiplicar el límite anual por la duración total del contrato, impedía que la carga docente perjudicara el desarrollo de la tesis. Esta propuesta fue aceptada por la SEIDI en la reunión de noviembre de 2017, pero en la versión del borrador recibida en enero de 2018 el límite máximo se situaba en 240 horas, manteniéndose así en las sucesivas versiones, incluida la publicada durante el trámite de audiencia e información pública. Sin embargo, en el proyecto remitido al Consejo de Estado, se tornaría a la opción 60/180, siendo esta la finalmente aprobada (art. 4.2 EPIF)<sup>14</sup>.

---

13 Esta preocupación es el origen del inciso “sin que suponga una merma de la carga docente del departamento que asigne la colaboración” del art. 4.2 EPIF.

14 CRUE mostró su preocupación por esta limitación, al considerar que podía “suponer una traba para la acreditación a las figuras de profesorado universitario de este colectivo, generando incertidumbre en el mismo y pudiendo ocasionar una interrupción en su carrera académica”, por lo que instaban a “a los responsables ministeriales, de ANECA y demás agencias de calidad, a que se modifiquen los criterios de acreditación a las figuras de profesorado laboral, considerando la actividad docente de 180 horas de los contratados FPU y FPI como suficiente en el apartado de docencia en el proceso de acreditación”. Informe de CRUE sobre el Estatuto de Personal Investigador en Formación, disponible en: <https://www.um.es/documents/963573/12101039/Informe+de+Crue+sobre+el+Estatuto+de+Personal+Investigador+en+Formaci%C3%B3n/1f4f8b04-7b6d-4810-af9e-d528a2d466fb>

La ausencia de reglas intertemporales en el EPIF ocasionó confusión sobre la aplicación de tal limitación, en el sentido de determinar si resultaba inmediatamente exigible o solo debía atenderse para la planificación docente del curso posterior a su entrada en vigor (2019/2020). Tanto la nota informativa de 22 de marzo de 2019 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades como el informe de los profesores Molina Navarrete y Ballester Laguna (2019, p. 20) se decantaban por la segunda opción.

### *II.2.2. La retribución*

La principal cuestión a abordar en el nuevo EPIF se hallaba en los aspectos retributivos, por cuanto el art. 21 LCTI hacía referencia a una categoría equivalente que era preciso determinar.

El criterio adoptado en las primeras versiones, que establecían la categoría salarial de referencia en función de la titulación exigida, volvía a transitar, para el ámbito universitario, la solución alcanzada en la Orden ECD/1619/2013, consistente en aplicar los porcentajes de la Ley de la Ciencia sobre los salarios establecidos para los Ayudantes.

Nos opusimos frontalmente a esta posibilidad al considerar que las evidentes y profundas similitudes entre los contratados predoctorales (art. 21 LCTI) y los ayudantes (art. 49 LOU) impedían hallar justificación razonable alguna para aplicar a los primeros las reducciones previstas en la Ley de la Ciencia sobre el salario de los segundos (Moreno Gené, 2006, p. 100). No podían justificarse apelando a la formación recibida por los contratados predoctorales, pues esa formación también la reciben los ayudantes (“la finalidad principal del contrato será la de completar la formación docente e investigadora de dichas personas”, dice el art. 49.b) LOU). Ambas modalidades contractuales tienen como destinatarios a quienes estén en condiciones de ser admitidos en los estudios de doctorado, y el objeto principal de ambos contratos es completar la formación investigadora, y en su caso docente, de sus destinatarios. Se trata de contratos de duración determinada y con dedicación a tiempo completo, y en ambos casos la posibilidad de colaborar en tareas docentes está limitada.

Por estas razones defendimos que la categoría equivalente sobre la que aplicar los porcentajes salariales debía ser, en el ámbito universitario, la de ayudante doctor (art. 50 LOU), un criterio que ya había sido propuesto

doctrinalmente (Nogueira Ferreiro, 2016). De este modo se tomaría como categoría equivalente aquella que es inmediatamente superior a la que posee un investigador predoctoral en formación y a la cual aspira, pudiéndose justificar las reducciones salariales en la ausencia de la titulación exigida para aquella categoría, y su progresividad (56, 60, 75%) en la cada vez mayor proximidad a la consecución de dicha titulación.

Se trataba en realidad de afrontar un problema que ya había surgido con ocasión del sistema 2+2, pues el salario de los dos años de contrato en prácticas se determinaba en el Estatuto de los Trabajadores estableciendo unos porcentajes mínimos del 60 y 75% del salario “para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo”. Para dar respuesta al problema de definir ese puesto de trabajo equivalente se llevaron a cabo dos soluciones: bien equiparar salarialmente a los investigadores predoctorales con los ayudantes, reconociéndoles el 100% de su retribución en atención a las similitudes entre ambas figuras; bien aplicar los porcentajes sobre la retribución fijada por convenio para la figura de ayudante doctor (Moreno Gené, 2006 y Gámez Jiménez, 2009).

En todo caso, nuestra propuesta fue rechazada, admitiendo a cambio incorporar un salario mínimo (superior al resultante de aplicar el 56% sobre el salario de referencia) que desapareció sorpresivamente en el último momento. Además, y ante los previsibles problemas que podían generarse allí donde no existiese convenio colectivo o categoría equivalente aplicable, se optó finalmente por establecer una referencia mínima general acudiendo al convenio del personal laboral de la AGE.

La materia retributiva fue, sin duda, la más conflictiva durante la negociación del EPIF y siguió generando problemas tras su aprobación.

Por un lado, por la aludida aparición en la versión definitiva de un nuevo apartado tercero en el artículo 7<sup>15</sup>, que admitía dos interpretaciones. La primera y más plausible, defendida por los profesores Molina Navarrete y Ballester Laguna (2019, p. 4), posibilitaría que las Universidades calculasen “las retribuciones mínimas totales del contrato predoctoral (las correspondientes a los cuatro años) de una sola vez, aplicando los porcentajes que

---

15 “La aplicación de la cantidad anual resultante se podrá también computar al periodo total del contrato predoctoral de cuatro años”.

correspondan al salario vigente en el Convenio Único, sin atender eventuales revalorizaciones posteriores que experimentara dicho Convenio”. La segunda, asumida por el Ministerio de Ciencia en su nota informativa de 22 de marzo de 2019, permitiría, una vez sumadas las retribuciones correspondientes a cada año y dividiéndolas por el número de años del contrato, «prorratear la cuantía que percibirán, lo que habilita a los contratados cobrar todos los años idéntica retribución». Sea como fuere, este apartado fue anulado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de junio de 2020, por vulnerar el procedimiento de elaboración al no haberse sometido a consulta y audiencia pública<sup>16</sup>.

Por otro lado, el incremento salarial ocasionado por la determinación de una nueva categoría de referencia entraba en directa contradicción con la disposición final incorporada en la última versión que afirmaba la ausencia de incremento de gasto público. Ello generó notables resistencias de las universidades y centros de investigación, que cuestionaban la inmediata aplicación de la nueva regulación salarial a los contratos firmados con anterioridad. CRUE solicitó un Dictamen sobre tal extremo a los profesores Molina Navarrete y Ballester Laguna (2019, p. 20), concluyendo que “los salarios devengados a partir del día 16 de marzo de 2019 de todos los contratos pre-doctorales, presentes y futuros, deberían ser actualizados, pese a las profundas contradicciones que derivan de la deficiente regulación, a la garantía salarial profesional mínima”.

### III. BREVES CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación del EPIF puede valorarse globalmente como positiva, si atendemos a que cumple, aun con casi ocho años de retraso, un mandato de necesaria observancia.

También pueden considerarse positivas, al menos en parte y a la luz de las sucesivas propuestas, tanto la regulación de los límites docentes como la solución retributiva finalmente adoptada. La primera, por cuanto consigue, según mi opinión, un adecuado equilibrio entre los requisitos formativos y

---

16 Pese a la anulación del apartado 3 del art. 7 EPIF parece que algunas convocatorias autonómicas o universitarias de contratos predoctorales lo siguen aplicando en la interpretación de los profesores Molina y Ballester, como puede apreciarse en el capítulo de este mismo libro del profesor Carranza “La contratación predoctoral por las Comunidades Autónomas y las Universidades públicas españolas”.

curriculares y la debida atención a las tareas de investigación objeto principal del contrato. La segunda, en tanto que ha supuesto un notable incremento salarial para la mayoría de los investigadores predoctorales, principalmente durante el tercer y cuarto año de contrato. No obstante, valorada en sus estrictos términos, no deja de alumbrar una situación de escasa congruencia, pues establece, para trabajadores que poseen títulos de Licenciatura o Grado, con calificaciones medias destacadas y que han superado un concurso de méritos de elevada competencia, salarios un 44, 40 o 25% inferiores a las cuantías establecidas para trabajadores con la misma titulación.

Esta regulación salarial, junto con otros aspectos como la reducción de la cuota empresarial de la Seguridad Social o la ausencia de una indemnización por fin de contrato, hacían presagiar la desaparición de una figura de idéntico objeto, pero más costosa para el empleador, como es la de Ayudante. Una realidad que se evidencia en las convocatorias de PDI laboral de los últimos años y que parece encaminada a formalizarse en la proyectada Ley Orgánica del Sistema Universitario.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- GÁMEZ JIMÉNEZ, J.M. (2009). El Estatuto del Personal Investigador en Formación: fines y medios. *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 101, 113-156.
- MOLINA NAVARRETE, C. y BALLESTER LAGUNA, F. (2019). *Dictamen jurídico sobre los efectos temporales de los artículos 4 (tiempo de colaboración en tareas docentes) y 7 (salario mínimo garantizado) del nuevo Estatuto del Personal Investigador Predoctoral en Formación.*
- MORENO GENÉ, J. (2006). El nuevo Estatuto del Personal Investigador en Formación: la combinación de beca de investigación y contratación laboral. *Estudios Financieros*, 277, 37-104.
- MORENO GENÉ, J. (2021). El estatuto del personal Investigador predoctoral en formación: cuestiones conflictivas actuales. *Documentación Laboral*, 123, 99-125.
- NOGUEIRA FERREIRO, L. (2016). El nuevo régimen jurídico de la relación laboral de los investigadores en España tras la Ley de la

Ciencia: ¿una solución a falta de personal cualificado? *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 23, 124-149.

- REQUENA MONTES, O. (2019). Aproximación crítica al estatuto del personal investigador predoctoral en formación. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 53.