

INFORME

Autoría: Dr. Cristóbal Molina Navarrete, Catedrático de Universidad, y Dr. Fernando Ballester Laguna, Catedrático de Escuela Universitaria, de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, a propuesta de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

Asunto: 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.

Índice

I.	Introducción: objeto del Dictamen	2
II.	El ámbito de aplicación temporal del salario mínimo profesional garantizado para el personal contratado predoctoral (art. 7.2 EPIPF)	3
1.	El presupuesto para la aplicación de la norma: ¿Cuándo procede aplicar el salario de conformidad con el Convenio Único del Personal Laboral de la AGE?	3
2.	¿Quiénes son los contratados predoctorales beneficiarios del nuevo salario mínimo profesional garantizado?: Al final, quien paga -o quién debe pagar- la mejora	6
2.1.	El Ministerio obvia una profunda anomalía jurídica: la carencia de una ordenación temporal cierta para una norma que crea expectativas de mejora retributiva	6
2.2.	La ausencia de regla inter-temporal crea un conflicto de normas y de expectativas jurídicas legítimas: la confianza del personal predoctoral en una mejora retributiva versus la confianza de las entidades contratantes en la previsibilidad presupuestaria	7
2.3.	Delimitación de las posiciones interpretativas más plausibles en liza: ¿eficacia hacia el futuro o eficacia temporal inmediata -también para el presente-?	9
2.4.	Revisión de los argumentos jurídicos a favor de la tesis de la eficacia ad futuro del art. 7.2 EPIPF: razones muy plausibles, pero insuficientes para excepcionar la regla	10
2.5.	Siendo la tesis de la eficacia inmediata la jurídicamente más probable o plausible, las anomalías jurídicas profundas del EPIPF admiten un uso estratégico para repercutir el coste al Ministerio	14
III.	El alcance temporal de la nueva garantía normativa de colaboración docente por parte del personal predoctoral: razones para su vigencia ad futuro	16

1.	Una garantía de transparencia y seguridad: legalidad de la nueva garantía normativa de colaboración docente del personal predoctoral.....	16
2.	La defensa de la seguridad jurídica como fundamento principal a favor de la eficacia ad futuro de la rebaja del derecho potestativo a la colaboración docente.....	17
IV.	Conclusiones.....	19

I. Introducción: objeto del Dictamen

La Disposición Adicional 2ª de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI) estableció un mandato al Gobierno para aprobar un nuevo Estatuto del Personal Investigador Predoctoral en Formación (EPIPF). Casi 8 años después, ha visto la luz, a tal fin, el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, que ha sustituido –derogando- su precedente, el Real Decreto 63/2006, 27 de enero (Estatuto del personal investigador en formación). Ni lo dilatado de su elaboración ni lo esperado de la misma han evitado que continúen algunos de los problemas que se confiaba resolviera la norma estatutaria reglamentaria especial, creando otros nuevos por su improvisada técnica reguladora. Entre estos nuevos problemas aplicativos, dos inquietan especialmente a las Universidades y ambos tienen que ver con la ausencia en el RD 103/2019 de una regla de derecho inter-temporal (normas de derecho transitorio) que dé certeza al ámbito contractual de aplicación de algunas de las principales novedades del EPIPF. A saber:

- 1) ¿Es de aplicación también a los contratos vigentes a la entrada en vigor del EPIPF el nuevo tiempo de dedicación docente posibilitado al personal con contratos predoctorales en el art. 4.2 EPIPF, que reduce de 240 a 180 horas la carga docente máxima, o sólo a los contratos concluidos tras la vigencia del EPIPF?
- 2) ¿Y en relación al nuevo salario mínimo garantizado ex art. 7.2 EPIPF? ¿Es de aplicación solo a los contratos predoctorales suscritos con posterioridad a la entrada en vigor del EPIPF, o allí donde mejore las retribuciones previstas actualmente sería igualmente de aplicación, incluyendo bajo su ámbito a los ya contratados anteriormente a través de las convocatorias estatales como son la de FPU y FPI?
- 3) Derivada de una de las eventuales respuestas a la segunda cuestión, las Universidades tienen interés en conocer qué margen otorgaría el ordenamiento jurídico vigente de verse obligadas a aplicar de forma “indiscriminada”, para toda contratación de personal investigador en formación, también la actual, las mejoras salariales previstas en el EPIPF, para exigir al Ministerio convocante de las ayudas para tal contratación los citados incrementos.

Para conocer con la mayor precisión y rigor jurídicos posibles la solución interpretativa más razonable y previsible respecto de tales cuestiones, la CRUE solicita Dictamen a quienes abajo suscriben en estricto Derecho. A tal fin, este Dictamen o Informe jurídico seguirá la

siguiente estructura. En primer lugar, se analiza la cuestión jurídica más problemática, por su complejidad, también más relevante por su trascendencia, económica y social, de las dos, la referida a los efectos temporales del salario mínimo garantizado en el art. 7.2 EIPF. A continuación, se aborda la misma cuestión temporal, pero en relación al periodo de dedicación del personal predoctoral a eventuales colaboraciones docentes ex art. 4.2 EIPF. Finalmente, se expondrán de forma muy sucinta las conclusiones alcanzadas respecto de ambas cuestiones, con algunas breves recomendaciones para la mejor gestión de las cuestiones suscitadas, ante la más que probable judicialización de esta materia.

II. El ámbito de aplicación temporal del salario mínimo profesional garantizado para el personal contratado predoctoral (art. 7.2 EIPF)

1. El presupuesto para la aplicación de la norma: ¿Cuándo procede aplicar el salario de conformidad con el Convenio Único del Personal Laboral de la AGE?

Aunque el preámbulo de la norma reglamentaria alardea de su función de incremento de la seguridad jurídica, el art. 7 EIPF no es ningún dechado de certezas, más bien lo contrario. La máxima expresión de ese carácter enigmático será el apartado 3. Su apartado 1 no hace sino reiterar la previsión retributiva legal: “1. La retribución de este contrato **no podrá ser inferior** al 56 por 100 del salario fijado para las categorías equivalentes en los convenios colectivos de su ámbito de aplicación durante los dos primeros años, al 60 por 100 durante el tercer año, y al 75 por 100 durante el cuarto año. Tampoco podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional que se establezca cada año, según el art. 27 TRLET” (negrita nuestra).

Las novedades y, en consecuencia, los problemas aplicativos por la falta de claridad de su significado práctico se sitúan en sus apartados 2 y 3. En principio, la expectativa de mejora retributiva creada por el EIPF se ubica en el apartado 2:

“Para el establecimiento de las retribuciones anteriores [porcentajes mínimos distintos y en ascenso según año de contratación] *se tomará como referencia mínima la categoría correspondiente al Grupo 1 de personal laboral* de la tabla salarial recogida en el convenio único de personal laboral de la Administración General del Estado”.

Nótese que no estamos propiamente ante una norma de delimitación del concreto salario aplicable a las contrataciones predoctorales (en breve intentaremos precisar si a todas, incluidas las realizadas antes de la entrada en vigor de la norma, o solo a las posteriores), salvo para los OPIs dependientes de la AGE, sino a una norma de referencia retributiva mínima, de derecho necesario relativo, que reenvía a las entidades contratantes la facultad de establecer un salario superior, jugando aquel sólo para los casos en que resulte inferior. Por lo tanto, si los salarios a los que en principio se tiene derecho superan los que se derivarían de su fijación a través del Convenio Único, a aquellos habrá de estarse, resultando inaplicable esta garantía salarial profesional mínima. Claro está, en tales casos -harto improbables- carece de sentido la cuestión planteada en este Informe, esto es, los efectos en el tiempo de este salario mínimo

garantizado, que no resultaría de aplicación ni a los nuevos contratados ni a los anteriores por la simple razón de que los salarios a los que tienen derecho serían superiores a aquellos.

La realidad de la contratación predoctoral universitaria es distinta y más compleja, en la medida en que la mayoría de las Universidades tienen como referencia retributiva, conforme a la normativa precedente, la categoría equivalente en los convenios colectivos aplicables, no el Convenio Único del Personal Laboral de la AGE, cuyo ámbito de aplicación no incluye a las Universidades. Por consiguiente, el salario de los contratados predoctorales que presten sus servicios en ellas se determinará, inicialmente, de conformidad con lo previsto para la categoría equivalente en el convenio colectivo de aplicación y solo en el caso que tal salario fuere inferior al que se derivaría de la aplicación del Convenio Único operaría este último como referente, a modo de garantía salarial mínima.

Por lo tanto, la primera operación a realizar es concretar cuál es el salario mínimo profesional garantizado, a fin de determinar si el correspondiente a cada Universidad está o no por debajo. Tomando como referencia las tablas salariales del Grupo I del Convenio Único del Personal Laboral de la AGE vigentes para el año 2019 (Salario Grupo I: 28.372,40 €/año (14 pagas) o 2.026,60 €/mes -14 pagas-, la situación quedaría así:

- Años 1 y 2 contrato predoctoral: 56% de 2.026,60 = **1.134,90 €/mes** (14 pagas).
- Año 3 contrato predoctoral: 60% de 2.026,60 = **1.215,96 €/mes** (14 pagas).
- Año 4 contrato predoctoral: 75% de 2.026,60 = **1.519,95 €/mes** (14 pagas).

Es evidente que, desde un punto de vista práctico, la mejora económica que pretende la nueva regulación se hace sentir más claramente allí donde el porcentaje es sensiblemente mayor, teniendo un efecto multiplicador el incremento del salario. Precisamente por ello, sabedor el Gobierno de ese impacto económico al final de la secuencia contractual, ha introducido una segunda novedad, esta sí con una formulación auténticamente jeroglífica, si bien con una clara intencionalidad presupuestaria. Conforme al art. 7.3:

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

Objeto de las más dispares (y fantasiosas) interpretaciones, no todas ellas asumibles en el plano de la legalidad, creemos que esta norma pretende permitir a las Universidades calcular las retribuciones mínimas totales del contrato predoctoral (las correspondientes a los cuatro años) de una sola vez, aplicando los porcentajes que correspondan al salario vigente en el Convenio Único, sin atender eventuales revalorizaciones posteriores que experimentara dicho Convenio. De hecho, así creemos que operarán en la práctica el Ministerio y las propias Universidades en las convocatorias de contratos predoctorales que realicen. Lo que les facilita cuantificar y presupuestar desde el principio los costes salariales (y de seguridad social) correspondientes al contrato durante toda su duración, sin imprevisiones posteriores sobre la cuantía a percibir.

Veamos como operaría la norma con el siguiente ejemplo. Pongamos un contrato predoctoral suscrito el 1 de abril de 2019. Se aplican los porcentajes del 56% (que percibirá durante los dos primeros años), del 60% (que percibirá durante el tercer año) y del 75% (que percibirá durante el 4º año) en relación con la tabla salarial vigente correspondiente al Grupo I del Convenio Único y la suma de todo ello será la cuantía mínima a percibir durante los cuatro años de vigencia del contrato, sin tener que asumir eventuales revalorizaciones de los salarios que pudieran producirse en el Convenio Único en los años 2020 y siguientes. Así, teniendo en cuenta que el salario de 2019 correspondiente al Grupo I del Convenio Único asciende a 28.372,40 €/año (14 pagas), la cuantía total a percibir durante los cuatro años de duración del contrato predoctoral ascendería a 70.019,82 €, los cuales se liquidarían y pagarían mes a mes, de conformidad con el porcentaje aplicable en cada año.

En relación con este punto –y respecto de otros a los que luego nos referiremos-, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades ha emitido con fecha 22 de marzo de 2019 una Nota Informativa interpretando, a modo de intento de “interpretación auténtica”, el apartado 3 del art. 7 EPIPF:

“Que es competencia del Organismo beneficiario, la Universidad o centro de investigación correspondiente, determinar la cantidad anual y que dicha cantidad se podrá también computar al período total del contrato predoctoral de cuatro años. **Esta segunda opción permite, sumando 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.** (...). En todo caso, es necesario destacar que el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, únicamente señala las cuantías mínimas en concepto de retribución y en cómputo anual” (la negrita es nuestra).

Compartimos el favor por un sistema de cálculo global del salario correspondiente al contrato predoctoral, que no debería ser una opción, sino el modo normal de proceder, tanto de las entidades contratantes, como de los organismos y entidades que realicen convocatorias de contratos predoctorales. Ahora bien, lo que ya resulta dudoso, y de discutible legalidad, es sostener que la entidad contratante podrá pagar al contratado predoctoral la misma cantidad todos los meses, desde el mes uno del contrato al mes 48. Aparte de no ser lo establecido por la norma, tal interpretación suscita 2 dificultades, una teórica y otra práctica.

El primero, evidencia una opción de tabla rasa de los salarios, con independencia del momento cronológico en el que se perciban, contrariando la finalidad implícita en la escala retributiva legalmente establecida, la cual se ve incrementada a medida que el investigador adquiere mayor experiencia por el paso del tiempo y, por ende, se reduce la faceta formativa del contrato como justificación –constitucional (STC 22 de julio de 1987 en relación con el contrato en prácticas), e incluso comunitaria- de una notablemente menor retribución. El segundo problema es de índole práctico, y se abre a la hipótesis de que el contrato predoctoral se extinguiera prematuramente, de tal modo que el exceso de salarios realmente percibidos al principio no podría verse compensando con la disminución de salarios experimentada en el tramo final del contrato. En suma, lo correcto es liquidar y pagar los salarios de acuerdo con los porcentajes correspondientes en función de la anualidad en que se encuentre el contrato. Y ello

sin perjuicio de que el salario global a percibir durante los cuatro años de duración pueda -y deba- determinarse desde el principio, como –eso sí- permite el art. 7.3 EPIPF.

2. ¿Quiénes son los contratados predoctorales beneficiarios del nuevo salario mínimo profesional garantizado?: Al final, quien paga -o quién debe pagar- la mejora

2.1. El Ministerio obvia una profunda anomalía jurídica: la carencia de una ordenación temporal cierta para una norma que crea expectativas de mejora retributiva

Junto a la utilidad de precisar el presupuesto aplicativo del art. 7.2 EPIPF, útil para una mejor comprensión del juego real de la nueva regulación retributiva en este ámbito, hemos querido abrir el análisis de la principal cuestión problemática sometida a Dictamen porque nos ofrece ya una pista de lo inconsistentes, por automáticos y faltos de matices, que resultan jurídicamente, al margen de cuál sea luego la solución final más razonable adoptada, los criterios del Ministerio. En efecto, en esa “Nota Informativa” se dice, sin más explicación

“Así las cosas, **los organismos** beneficiarios, las Universidades o centros de investigación **tendrán que formalizar estas cantidades en el contrato predoctoral..., tanto en los actualmente vigentes** como en los que se celebren en el futuro” (la negrita es nuestra).

Además de expresar nuestra sorpresa por tal modo de actuar del Ministerio, que deriva una consecuencia (“Así las cosas”) relativa a la eficacia temporal de una norma a partir de una explicación que nada tiene que ver con ello, sino con el modo de aplicar la retribución, queda obviada por completo la cuestión principal: el reglamento carece de norma transitoria que nos pudiera permitir alcanzar una consecuencia tan falta de matices y acrítica, cuando el problema es, precisamente, la falta de certeza sobre cuál debe ser la regla temporal aplicable en este caso. El Ministerio parece obviar, cuando no normalizar, la carencia de una norma reguladora de la eficacia temporal que, sin embargo, es absolutamente común y crucial en las normas de garantías retributivas mínimas de esta naturaleza, como por ejemplo la prototípica, la relativa al SMI (Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre¹), y desde luego las normas realmente llamadas a esta regulación, las convencionales.

Más aún, una mirada a los antecedentes más inmediatos del proceso de tramitación de la norma sometida a Dictamen, pone de relieve que el Proyecto inicial EPIPF sí parecía ser muy consciente de la necesidad de una norma transitoria de este tipo, precisamente referida a las retribuciones. Si bien no es lugar para analizar esa disposición, que tampoco resolvía el asunto, dicho sea con honestidad científica², lo cierto es que el “legislador” era muy consciente de que una norma de este calado no podía ir sin una regla de derecho ordenador de los conflictos de entre tiempos que sin duda se producirían con una norma de este calado. Este recordatorio no

¹ Disposición transitoria única. Reglas de afectación de las nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional a las referencias contenidas en normas no estatales y relaciones privadas.

²(http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Participacion_Publica/Personal_Investigador_audiencia_publica.pdf)

es pura referencia histórica a lo “que pudo ser, pero no ha sido”, sino que, como es sabido, el uso del criterio de los “*antecedentes legislativos*” es -junto al textual, el sistemático y el teleológico, así como al realista- una pauta útil de interpretación jurídica, como luego se dirá. ¿Estamos ante una “laguna jurídica” en sentido técnico estricto, que exige ser integrada conforme a la finalidad de la norma y su efecto útil, o, al contrario, se trata de “un silencio elocuente” (LARENZ, 1984), de modo que “el legislador” querría excluir tal norma para evidenciar su voluntad de surtir efecto sólo ad futuro?

Confirmaría esta profunda anomalía jurídica, difícilmente explicable por el larguísimo periodo de tramitación de esta norma, el propio art. 2.3 del Código Civil (CC), norma clave aún en la regulación de los conflictos de aplicación temporal de las normas, del que se deriva que para que una norma tenga “efecto retroactivos”, aspirando a regular toda situación jurídica ya creada, presente y futura, debe determinarse expresamente: “Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario”. Una pura exigencia de seguridad jurídica, principio y valor constitucional de primer orden (art. 9.3 CE, art. 47, Ley 39/2015, 1 de octubre, Procedimiento Administrativo). Aunque en otro tema, de gran relevancia para comprender la anomalía profunda es la STC 135/2018, de 13 diciembre, que anula una norma de ley orgánica, porque “la orfandad reguladora” privaría a los aplicadores y a los destinatarios de un criterio o parámetro cierto para conocer lo pretendido por la norma.

2.2. La ausencia de regla inter-temporal crea un conflicto de normas y de expectativas jurídicas legítimas: la confianza del personal predoctoral en una mejora retributiva versus la confianza de las entidades contratantes en la previsibilidad presupuestaria

Sea como fuere, lo único cierto es que el vigente -desde el 16 de marzo de 2019- EPIPF carece de esa -tan conveniente como necesaria y debida- regla de derecho transitorio y con tal deficiencia ha creado un formidable conflicto de normas en su seno. De un lado, pareciera que el “legislador” tiene una clara voluntad de abarcar todas las situaciones jurídico-contractuales que caen bajo su objeto (art. 1.1: relación laboral establecida mediante el contrato predoctoral previsto en el art. 21 LCTI). El art. 2.1 se abre con un modo inusualmente rotundo a la hora de delimitar su ámbito -subjeto- de aplicación:

“Este real decreto será de aplicación a cualquier contratación predoctoral según la modalidad y condiciones definidas en el artículo anterior, con independencia de la naturaleza pública o naturaleza privada de la entidad contratante. Todas las contrataciones se adecuarán a las previsiones del contrato predoctoral cuya regulación básica se contiene en la Ley 14/2011, de 1 de junio, y que se desarrolla en este real decreto” (negritas nuestras)

Como luego veremos con algún detalle más, este recurso al adverbio expresivo de una voluntad omnicomprensiva (“cualquier contratación predoctoral, “toda contratación” deberá ser adecuada a la nueva regulación), resultaría coherente a la voluntad de mejora retributiva que preside la regulación y que se expresa en el propio preámbulo de la norma -no vinculante, pero sí pauta orientativa de la interpretación-. De forma expresa se reconoce que con esta norma “además se reconocen los derechos y deberes del personal investigador predoctoral en

formación, y se establece una referencia retributiva al vigente convenio colectivo único del personal laboral de la administración del Estado”. En este caso la voluntad expansiva estaría en la omisión de cualquier referencia acotadora, en el tiempo, del personal beneficiario. Si con la norma se quisiera regular sólo los contratos realizados a partir de la entrada en vigor, hubiera expresado que pretende regular el estatuto del “futuro personal investigador”, pero no hace ese distingo. Cierto, la norma no es definitiva, como luego veremos, pero es “elocuente”.

Al mismo tiempo que la norma se abre con esta aparente declaración de eficacia total e inmediata, de presente y de futuro, se cierra con otra que pareciera expresar todo lo contrario. En efecto, la célebre y recurrentemente invocada por los servicios jurídicos de las Universidades, Disposición final cuarta EPIPF (Gasto público), reza, con no menor contundencia:

“La aplicación de este real decreto no supondrá incremento del gasto público”

Pero ¿el gasto público de quién? ¿De la AGE -más concretamente del presupuesto del Ministerio competente -Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades-? ¿De todo el sector público implicado, también, por lo tanto, de las entidades contratantes? ¿Del gasto público actual y del gasto público futuro? Muchos interrogantes que trataremos de resolver, de forma sucinta, de inmediato y en lo razonablemente posible para la interpretación. Pero ahora lo que interesa destacar es que la propia norma de referencia ofrece informaciones opuestas.

Precisamente, y atendiendo a la doctrina constitucional más reciente, apenas referida (STC 135/2018), conviene evidenciar que detrás de cada norma en liza existe una diferente, incluso opuesta, **expectativa jurídica legítima**, por lo tanto, merecedora de tutela o protección razonable (no propiamente ningún “derecho adquirido”, por supuesto). En la primera norma señalada (art. 2.1 EPIPF), queda claro que **pareciera satisfacerse la legítima expectativa del personal objeto de regulación de tan demandada, como comprometida, mejora retributiva**. El preámbulo incide en esa dimensión, auténtica finalidad central de la regulación tan largamente esperada y sin incidir ahora en si es suficiente o no para cubrir esas expectativas, que no es cuestión jurídica sino un conflicto de intereses ajeno a este Informe y a la interpretación jurídica.

En cambio, la última norma de referencia (la Disposición final cuarta EPIPF), la estabilizadora del gasto público, pareciera dirigirse a tranquilizar o **satisfacer la razonable expectativa de estabilidad financiera y previsibilidad económico-presupuestaria de las entidades públicas contratantes**. Al igual que la expectativa legítima del personal beneficiario, también la expectativa legítima del sujeto empleador encuentra referencia en el preámbulo, en la medida en que expresamente se dice que: “Esta regulación así establecida será aplicable a las convocatorias de Formación de Profesorado Universitario (FPU) y de Formación de Personal Investigador (FPI)”.

En la medida en que son estas convocatorias las que financian estas contrataciones, pareciera razonable y coherente pensar que busca un efecto hacia las futuras convocatorias, a partir de las cuales se podrán establecer los correspondientes compromisos de gasto por todos, pues en las actuales difícilmente podría hacerse sin decisión específica de incremento del gasto, lo que podría contradecir el tenor de la norma final o de cierre. De ahí que el Ministerio se haya anticipado a excluir cualquier asunción de incremento de gasto por una norma (EPIPF), que, sin embargo, considera -gran paradoja- de efecto inmediato -de presente- no futura. No lo

consideró así el Ministerio cuando presentó el Proyecto, afirmando que no se produciría impacto presupuestario alguno. En efecto, otro criterio de interpretación plausible -no definitivo, ni siquiera el más probable, como luego se razonará- a favor del efecto hacia el futuro se encontraría en el referido criterio hermenéutico de los “antecedentes legislativos” o de tramitación de la norma. En este sentido, si atribuimos a las decisiones del autor-promotor de la norma un mínimo valor de “interpretación auténtica” -criterio a tener en cuenta, junto con otros, para la interpretación de sentido práctico final-, lo que no deja de ser una pauta débil, ya beneficie ya perjudique la posición en cada caso defendida, parece clara la voluntad ministerial de limitar el alcance presupuestario de la reforma hacia el futuro, pues así se deduce de la Memoria que, en relación al análisis de impacto normativo y presupuestario, presentó para acompañar el Proyecto de EPIFP: “**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**” (negritas nuestras).

En suma, los criterios -pretendidamente- “auténticos” del Ministerio, así como los de la propia norma, sirven para fundar una posición y la contraria. **El problema jurídico es, pues, complejo**, de difícil respuesta cierta, **pero razonablemente soluble en Derecho**. Otra cosa distinta será **el conflicto de intereses subyacente** (mejora retributiva versus incremento del gasto presupuestario) creado, **insoluble para la mera interpretación, pues requiere de decisiones (unilaterales o acordadas) político-normativas**. Veámoslo.

2.3. Delimitación de las posiciones interpretativas más plausibles en liza: ¿eficacia hacia el futuro o eficacia temporal inmediata -también para el presente-?

Aunque las hipótesis en juego o en liza, en estricta teoría, pueden ser muchas, para dar respuestas claras, en lo razonablemente posible para la interpretación jurídica, cabe sintetizar el conflicto jurídico ut supra referido en dos planteamientos opuestos. A saber:

1) La tesis de la eficacia solo futura del salario mínimo profesional garantizado (el art. 7.2 EPIPF mira hacia la mejora retributiva del personal investigador futuro)

2) La tesis de la eficacia temporal inmediata y total del salario mínimo garantizado (el art. 7.2 EPIPF mira a la mejora retributiva del personal, presente y futuro)

Aunque respecto de esta segunda posición interpretativa cabría distinguir hasta otras 3 sub-hipótesis (repercute en todos los salarios derivados de contratos actuales -pagados; ya devengados, pero no pagados; no devengados o futuros-), creemos razonablemente cierto -algo es algo- que, en ausencia de disposición temporal, no hay creada expectativa alguna de la mejora retributiva ni en los salarios ya pagados (retroactividad máxima prohibida), ni siquiera en los ya devengados -recuérdese que el salario se devenga día a día, no por meses, aunque se paga a la mensualidad vencida-, pero no pagados (retroactividad media). Otra cosa quebraría de forma indebida o desproporcionada la seguridad jurídica. Por tanto, los salarios correspondientes a los días 1 a 15 de marzo de 2019 no deben actualizarse tampoco al salario mínimo garantizado por

el art. 7.2 EIPF, aunque su liquidación y pago se produzca en un momento posterior a la entrada en vigor de la norma.

Queda claro, pues, que el auténtico problema interpretativo, donde reside la referida contradicción, es en relación **a los salarios devengados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 103/2019, pero en relación a contratos predoctorales celebrados con anterioridad al mismo -bien en su periodo inicial bien en el prorrogado, hasta la duración máxima de los cuatro años legalmente previstos, o hasta su extinción prematura (señaladamente, por la obtención del título de doctor)-**. Al respecto, conviene precisar, en términos jurídicos, que no se trataría tanto de establecer propiamente una eficacia retroactiva (en todo caso de grado mínimo) a la norma de garantía salarial, cuanto determinar su ámbito temporal de aplicación, inmediata o futura. A tal fin, y como ya se anticipó, creemos muy útil comparar la técnica seguida con esta norma de garantía -deficiente y anómala donde las haya- con la práctica normativa más usual en materia de garantías de salarios mínimos: **si el legislador -reglamentario- quiere precisar, limitar, condicionar, los efectos temporales de la norma de garantía salarial, se exige una norma temporal específica. En otro caso, la aplicación inmediata de la ley nueva a los efectos futuros de relaciones jurídicas nacidas con anterioridad es el efecto normal**, sin necesidad de que lo expliciten. Algo parecido sucede con las normas convencionales a análogo fin. Recuérdese que, conforme a la Disposición final segunda EIPF (Título competencial) estamos, en relación a esta previsión retributiva, ante “legislación laboral” -también de Seguridad Social, por lo que, ante una laguna jurídica, rigen las normas y prácticas propias del derecho común, aquí el laboral, que **es de aplicación supletoria** (art. 3 EIPF).

En consecuencia, en estrictos términos jurídico-laborales (marco principal referencial), ante el conflicto de normas, así como de expectativas legítimas subyacente al mismo, **la posición interpretativa más plausible para resolver tan notable conflicto es la que defiende la eficacia inmediata de la garantía de mejora retributiva** -a los salarios devengados a partir del 16 de mayo de 2019-, atendiendo a los criterios teleológico, sistemático y realista ex art. 3.1 CC. Por lo tanto, **la cuestión interpretativa que permanece es, siendo coherente con ella, si existe en el EIPF o en cualquier otra norma del ordenamiento jurídico aplicable -legal o convencional-, una regla específica que excepcione, condicione o module ese efecto de inmediatez.**

2.4. Revisión de los argumentos jurídicos a favor de la tesis de la eficacia ad futuro del art. 7.2 EIPF: razones muy plausibles, pero insuficientes para excepcionar la regla

Frente a la posición Ministerial, que en una suerte de “interpretación auténtica” da por válida la tesis de la eficacia inmediata de la garantía salarial mínima profesional, por un medio absolutamente anómalo e inadecuado normativamente -una mera “nota informativa”, si valor jurídico alguno- y sin exponer ni un argumento que lo pueda racionalmente fundamentar en Derecho, pero, como acaba de evidenciarse, colocándose en la posición jurídica más probable, por las razones ofrecidas en los apartados anteriores por nuestra parte, la práctica totalidad de **los informes de los servicios jurídicos de las Universidades, al menos todos los conocidos para la elaboración del Informe que aquí suscribimos, asumen la posición contraria**. En síntesis, los principales argumentos esgrimidos son -casi todos ya aparecidos aquí-:

a) La prohibición de incremento alguno del Gasto Público (Disposición final cuarta EPIPF), en atención no sólo a su tenor literal -primer criterio interpretativo del art. 3.1 CC-, sino también en relación a sus antecedentes legislativos -tramitación-, en la que se dejaría muy claro que la nueva norma no implicaría incremento de gasto público -para el año de aprobación- (criterio literal, de antecedentes y sistemático).

b) La interpretación de la ausencia de una norma inter-temporal específica como pauta de “silencio elocuente” del legislador reglamentario, al prescindir en la norma actual de la disposición transitoria que sí contenía su antecedente proyectado.

c) La existencia de una norma convencional, como podría ser el caso de las Universidades catalanas, en virtud de la cual el salario profesional de referencia para este personal sería el establecido en las bases de las convocatorias respectivas, que no podrían verse alteradas por la nueva regulación reglamentaria.

d) El eventual carácter “ultra vires” de la norma retributiva reglamentaria, que la dejaría a merced de un recurso (contencioso-administrativo) de nulidad, en la medida en que no se limita a desarrollar o complementar el sistema retributivo legal, sino que iría más allá y lo novaría o modificaría (apela a una referencia convencional, la estatal, que no sería aplicable a entidades que no caen bajo su ámbito funcional; permite formas de cómputo totales que desbordan las previsiones legales, etc.).

Ni que decir tiene que nos parecen argumentos jurídicos muy plausibles, y bien traídos al razonamiento jurídico para resolver una intensa -e injustificada- contradicción normativa. **Ahora bien, con toda honestidad científico-jurídica, no resultan, a nuestro juicio, suficientes para desarmar la interpretación que entendemos más probable y razonable.** La tesis defendida de la inmediatez responde mejor a un criterio teleológico (la finalidad de mejora retributiva es el santo y seña de la regulación, esperada desde hace años), sistemático (la ausencia de norma temporal expresa exige atender a la voluntad omnicomprendiva que se expresa en el art. 2.1 EPIPF; a falta de criterio explícito, la norma de carácter general en el orden laboral es la mayor vigencia temporal de la garantía salarial) y realista (el efecto útil de la norma se frustraría de diferirse solo ad futuro, frustrando miles de expectativas y creando una notable conflictividad social y judicial, en reivindicación de la justa medida retributiva). No es de extrañar que, con la misma honestidad científica que exhibimos, inherente a un Dictamen de este tipo, algunos de esos informes concluyen que hay una alta probabilidad de que la más que segura cadena de demandas que se sucederá de aplicar la tesis de la eficacia futura sea saldada con el triunfo de la tesis de la inmediatez aplicativa (*Informe Universidad Barcelona*).

Aunque el precepto que se utiliza a tal fin -el principio de norma más favorable ex art. 3.3 ET- no es el adecuado, pues no se está ante un problema de conflicto entre convenios colectivos igualmente aplicables, sino ante un estricto problema de jerarquía normativa, lo que resulta más relevante es que se es consciente de que la tesis de la eficacia futura genera más problemas jurídico-sociales -litigios a mansalva, conflictividad social, y probable pago final, con los intereses correspondientes-, a medio plazo, que los que resuelve a corto -el presupuesto

actual-. No obstante, a nuestro juicio, el problema de la tesis de la eficacia aplazada no es solo de ausencia de realismo jurídico-social, sino que, además, los argumentos que las sostienen, si se someten a un escrutinio o test jurídico de consistencia jurídica quedan debilitados, con lo que el riesgo, en efecto, de derrota en las demandas judiciales es muy elevado.

Básicamente por las siguientes razones:

a) *La inconsistencia del argumento relativo al límite del gasto público*

Pese a su apariencia, por su radical literalidad favorable a la tesis de la eficacia diferida al futuro de la garantía salarial mínima, así como por su lectura de antecedentes, cuando se profundiza en su sentido práctico, quedaría completamente desarmada, porque provoca más contradicciones que soluciones aporta. A saber:

- a) Expresamente se dice en la Memoria de impacto normativo y presupuestario, que sus efectos lo son solo para el ejercicio de aprobación. Sin embargo, es evidente que ese impacto, en un contrato que dura cuatro años, desborda ese ámbito temporal.
- b) Se trata de una norma que se ha convertido en mera cláusula de estilo, homenaje a la legislación de estabilidad presupuestaria, y que pretende evitar que una norma cree un gasto añadido administrativo -material, personal adicional-. Precisamente, como expresa el propio Dictamen 41/2019, del Consejo de Estado sobre este proyecto, no hay en las Memorias, ni tampoco por lo tanto en las normas, estudios económicos muy específicos al respecto. Por lo tanto, hacer derivar de esa cláusula de estilo, dirigida más bien a limitar el incremento del gasto de personal propio de la AGE, una excepción a la regla de mejora retributiva, por razones temporales, resulta desproporcionado.
- c) La aplicación de esa Disposición conlleva una profunda contradicción con la finalidad de la norma, que es la mejora retributiva, como se reconoce universalmente. ¿Cómo es posible que una norma dirigida a subir el salario de miles de predoctorales no lleve incremento de gasto alguno, presente y futuro? Naturalmente, para aquellos contratos que tomen como referencia ya el Convenio Estatal -los OPIs incluidas en su ámbito-, no hay incremento alguno, o no será probable. Pero en la mayor parte de los casos sí, es un efecto inherente. Por lo tanto, la contradicción normativa, que existe, la antinomia, ha de resolverse con la primacía del principio o fin inspirador de la norma: la mejora.
- d) Igualmente, de darse el sentido que se pretende a la Disposición final cuarta EPIPF, se incurriría en otra insalvable contradicción: ¿si dice que no se incrementará el gasto público, pero se prevé que la mejora retributiva se aplique a las entidades privadas -art. 1.1-, quiere decir entonces que la mejora será sólo para el personal predoctoral “privado”, pero no para el personal predoctoral “público”? La inconsistencia de tal conclusión es tal que no merece mucha reflexión, resultando además claramente discriminatorio, pues no habría más razón de ser de la diferencia que las limitaciones presupuestarias.

En definitiva, este argumento nos parece más un “clavo ardiendo” al que agarrarse que una razón suficientemente seria para resistir razonablemente el envite jurídico de la tesis de la eficacia inmediata, en virtud del art. 2.1 EPIPF, cuya vocación omnicompreensiva es manifiesta.

b) La debilidad extrema del argumento ad contrario, esto es, de la ausencia de una norma transitoria en la norma vigente a diferencia de la norma proyectada

Ciertamente, si en la norma proyectada del EPIPF se hubiera realmente incorporado una disposición transitoria en sentido estricto, aclaratoria de su ámbito temporal de aplicación (contratos vigentes y/o futuros), podría jugarse con el concepto jurídico de “silencio elocuente”, conforme al cual, según la doctrina jurídica más solvente (LARENZ), es una técnica opuesta a la laguna jurídica. En esta, el legislador pareciera haber olvidado decir algo que la interpretación debe recuperar e integrar; en aquella, el legislador no olvida, nada, sino que quiere dejar fuera de regulación lo omitido. Pues bien, si analizamos con detalle –que no es aquí el caso- lo que decía esa Disposición transitoria única, relativa a retribuciones, vemos que la norma no incorporaba dato alguno del que poder inferir, tras su desaparición del texto final del EPIPF, ese “silencio elocuente” que pudiera servir para una lectura defensiva de la tesis de la eficacia solo ad futuro de la garantía salarial (sí lo utiliza como relevante el *Informe de la UPV*).

c) La primacía del convenio colectivo que toma como referencia la convocatoria sobre la que se financia el contrato predoctoral sobre la nueva norma reglamentaria

Como antes se anunciaba, y salvo que se impugne la norma reglamentaria, como antes se apuntaba y alientan ciertos informes de los servicios jurídicos universitarios, a fin de lograr la seguridad jurídica mediante la eliminación de la norma -lo que es contradictorio-, o a través de una -poco probable- interpretación favorable del orden contencioso a la tesis de la eficacia diferida o ad futuro-, no estamos ante una cuestión de norma más favorable sino de estricta jerarquía normativa. No está en juego, a nuestro juicio, a diferencia del informe catalán, el art. 3.3 ET, sino el art. 3.1 a) ET, que sitúa a las normas reglamentarias de desarrollo de leyes -en el ámbito laboral no se admiten tampoco reglamentos autónomos, dado el principio de legalidad que rige la materia-, por encima de los convenios, pese al fundamento constitucional de estos.

Por lo tanto, no puede una norma convencional de remisión a un salario impedir la aplicación de una norma reglamentaria fundada en un mandado legal, como es el caso. De ahí que, consecuentemente, el problema vuelva al punto de partida: ¿cuál es la interpretación de esa norma? La interpretación sistemática que en ciertos informes se hace al respecto, carece, a nuestro juicio, de la suficiente solidez y está abocada, en nuestra opinión, a perecer en juicio con una muy alta (“semáforo rojo”) probabilidad.

d) Las profundas inconsistencias de la norma reglamentaria abren razonablemente la vía de impugnación para pedir su nulidad, por creadora de incertidumbre jurídica, pero su principal debilidad no es, precisamente, una eventual extralimitación retributiva, si bien interpretada

Es verdad que, como venimos exponiendo, el EPIPF crea tantos conflictos y genera tantas dudas que puede ser “carne de cañón”, conforme a la doctrina constitucional referida, ante un proceso contencioso-administrativo, como auguran ciertos informes jurídicos. Ahora bien, desde luego, y por lo comentado, su mayor debilidad no está en la extralimitación de la

norma respecto del mandato legal -si se interpreta bien, no como el Ministerio-, menos por la acogida de un criterio de referencia convencional estatal, siempre referencia mínima, siendo la retribución la que decida en cada caso la entidad contratante. En consecuencia, es difícil que esta vía resuelva el conflicto jurídico base, salvo, claro, “muerto el perro, se acabó esta rabia” (si no hay norma válida, no hay salario mejorado que pagar, manteniéndose el vigente). Pero es evidente que eso crea otros problemas, no sólo jurídicos, sino sobre todo político-sociales, también para las Universidades, y una decisión de ese tipo excede el ámbito de un Dictamen jurídico como este, salvo por lo que se apuntará de inmediato a modo de recomendación.

2.5. Siendo la tesis de la eficacia inmediata la jurídicamente más probable o plausible, las anomalías jurídicas profundas del EPIFP admiten un uso estratégico para repercutir el coste al Ministerio

Tras el completo, aunque ajustado, recorrido por los argumentos a favor y en contra de una tesis (inmediatez aplicativa o eficacia temporal desde el presente) y la otra en liza (aplicación aplazada o ad futuro), hemos concluido que la cuestión jurídica no es si existe o no una norma de la que se infiera de modo cierto o seguro una aplicación “retroactiva” de la nueva garantía salarial ex art. 7.2 EPIPF, sino la de si existe o no una norma que permita excluir la eficacia inmediata que presupone el art. 2.1 EPIPF y confirma la lectura sistemática de este en relación a la práctica normativa laboral usual -de vigencia supletoria- de garantía salariales mínimas. Y, como acabamos de analizar, las normas y criterios interpretativos que podrían ser utilizados a tal fin no tienen el suficiente fuste jurídico para excepcionar la norma general, que no implica una eficacia retroactiva en sentido técnico-jurídico, sino delimitación en el tiempo de la eficacia de la nueva regulación salarial establecida, no sólo de Derecho necesario relativo sino creadora de una sólida expectativa de mejora retributiva. Otra lectura, no sólo debería de hacer las cuentas con esa mayor razonabilidad jurídica, dentro de una importante incertidumbre por la deficiencia técnica de la norma, sino con la totalmente segura secuencia de demandas en el orden social que se producirían en otro caso, con muy alta probabilidad de éxito, aplazando los efectos del incremento, pero agravándolo (mayores costes finales).

Ahora bien, esta interpretación exige dar un paso más de coherencia, y evidenciar que esa vocación de inmediatez aplicativa de la norma no vincula solo a las entidades contratantes, sino también a las entidades convocantes. En efecto, si hemos establecido que la eficacia de la garantía salarial profesional mínima ex art. 7.2 EPIPF es inmediata, también debe serlo para las convocatorias de las que se hace depender las contrataciones ya vigentes, pero con efectos a partir de la entrada en vigor -16 de marzo de 2019- de la norma. De nuevo, el preámbulo, nos da una pauta interpretativa a tal fin, coincidiendo en este punto plenamente con el *informe del servicio jurídico de la Universidad de Barcelona*. El preámbulo afirma, sin matices:

“Esta regulación así establecida será aplicable a las convocatorias de Formación de Profesorado Universitario (FPU) y de Formación de Personal Investigador (FPI)”.

Si hemos concluido que la ausencia de matices o condicionantes temporales, ni en estas previsiones interpretativas, pero no vinculantes, ni en las normas –estas sí vinculantes-, favorece

la tesis de la inmediatez, y el propio Ministerio así lo confirmaría -aunque por un canal técnico muy deficiente-, entonces, la coherencia jurídica (principio constitucional ex art. 9.3 CE: seguridad jurídica), también el Ministerio, cuando sea -como sucede habitualmente- el convocante, debe estar vinculado por su norma. No se trata solo de la coherencia de los actos propios -que fallaría, quebrando la buena fe y la confianza legítima, si afirmando la vigencia inmediata de la mejora retributiva luego rechazara, como parece hacer, asumir esos costes, a través de una transferencia adicional a las Universidades por esa razón-, sino de vinculación a una norma de eficacia general. Cierto, el Ministerio nunca es parte del contrato, sino que solo actúa como promotor de la financiación necesaria para que aquel tenga lugar, y, por lo tanto, podría considerarse que la norma solo vincula, creando derechos y obligaciones, a las partes de la relación contractual regulada (predoctoral). Sin embargo, queda claro que el aumento retributivo depende de una norma jurídica que, como vemos, afecta directamente, también a las convocatorias.

Podría esgrimirse la limitación de gasto prevista en la tan traída y llevada Disposición final cuarta EPIPF. Pero ya hemos visto cómo esa norma no puede tener el efecto estabilizador que se le presupone, so pena de vaciar de sentido práctico la principal y más esperada novedad de la regulación.

El problema reside, lógicamente, en plasmar esta vinculación jurídica en una obligación concreta de asunción del incremento, al no ser empleador directo en la relación laboral y no existir una norma específica que así lo establezca. Consecuentemente, y sin poder entrar aquí en este análisis, que desborda lo jurídico-laboral, ámbito de nuestra especialidad, si cabe hacer algunas sugerencias para reconducir esta acción. Al respecto, entendemos que hay que tener en cuenta una distinción:

- a) La dimensión estrictamente jurídica del conflicto asociado a la repercusión o no en el ente ministerial convocante del incremento retributivo.
- b) La dimensión de -negociación- política de este conflicto.

La primera, más compleja, pasaría o por impugnar la norma -como antes ya se apuntó-, pues razones no faltan, o establecer una acción contenciosa -no será social- de reclamación del incremento. Aquí jugarían los principios de confianza legítima creada por la nueva norma.

La segunda, pasaría por, utilizando esa baza (amenaza) de impugnación jurídica de la norma (vía más contundente, como sugiere el informe catalán; si bien tiene inconvenientes como resumimos más arriba) y/o de reclamación del incremento al Ministerio, sumar poder contractual ante el Ministerio y exigir alguna fórmula de repercusión del aumento hacia aquel, aligerando la carga de las Universidades. Ni el coste total derivado -7 u 8 millones Euros para todo el sistema universitario- ni lo ilógico de la petición, basada en la eficacia plena de una norma promovida por el propio Ministerio (buena fe, doctrina de actos propios, etc.) son razones que hagan inverosímil esa negociación, con resultado exitoso, también atendiendo al significativo poder jurídico derivado de las debilidades e insuficiencia jurídicas de una norma que, vendida a bombo y platillo como una política de eliminación de la precariedad laboral de este colectivo “de élite”, es “carne de cañón” desde múltiples frentes, judiciales y sociales.

III. El alcance temporal de la nueva garantía normativa de colaboración docente por parte del personal predoctoral: razones para su vigencia ad futuro

1. Una garantía de transparencia y seguridad: legalidad de la nueva garantía normativa de colaboración docente del personal predoctoral

Se nos requiere igualmente que clarifiquemos, en lo posible y en estrictos términos jurídicos, el alcance temporal de la nueva garantía para el personal predoctoral prevista en el art. 4.2 EPIPF³, que modifica el periodo potestativo máximo de dedicación docente, pues si en la práctica precedente se establecía un máximo de 240 horas, el precepto establece 180 horas, con lo que se produce una rebaja considerable. La cuestión jurídica que surge es la siguiente: **¿puede el personal predoctoral contratado en convocatorias anteriores a la entrada en vigor del EPIPF completar sus expectativas de realizar aquel máximo de 240 horas de colaboración docente, conforme a su norma de referencia al momento de la contratación, o debe adaptarse esa facultad al límite máximo de la nueva norma, notablemente más reducida?**

Es de evidencia que, de nuevo, el problema surge porque tampoco aquí hay una regla que resuelva este conflicto entre tiempos de vigencia de una norma y la que la sustituye. Ya adelantamos que daremos una respuesta positiva a tal interrogante, a diferencia de la dada a la cuestión retributiva, aunque, como veremos, se seguirá el mismo razonamiento, del que derivará, por existir imperativos jurídicos diferenciados, una distinta respuesta. A tal fin conviene dejar precisados dos aspectos. En primer lugar, la plena legalidad de esta medida, auténtica novedad reglamentaria y de estricto sentido garantista -de la seguridad jurídica del personal predoctoral y de la transparencia de las condiciones de realización-. La advertencia tiene sentido práctico porque es bien conocido que ni está prevista -tampoco prohibida- en la LCTI, siendo asumida sólo en virtud de una consolidada práctica, ni deja de tener sus peligros, en la medida en que podría utilizarse para desvirtuar el objeto del contrato predoctoral.

El art. 4.1 EPIPF cuida de ahuyentar ese riesgo, recordando la exclusividad del fin de formación investigadora del contrato (realización simultánea de tareas de investigación en un proyecto específico y novedoso y, por otro, del conjunto de actividades, integrantes del programa de doctorado, conducentes a la adquisición de las competencias y habilidades necesarias para la obtención del título universitario oficial de Doctorado), y prohibiendo que “pueda exigírsele la realización de cualquier otra actividad que desvirtúe la finalidad investigadora y formativa del contrato”. Este riesgo -muy presente en otras modalidades de contratación del personal investigador, como evidencian los tribunales día a día- se desarma por la norma reglamentaria tanto atribuyendo a esa actividad un carácter potestativo cuanto por lo reducido de esa colaboración. En el plano de la oportunidad, también consideramos un acierto

³ “El personal investigador predoctoral en formación **podrá colaborar** en tareas docentes sin que suponga una merma de la carga docente del departamento que asigne la colaboración **hasta un máximo de 180 horas** durante la **extensión total del contrato predoctoral**, y **sin que en ningún caso se puedan superar las 60 horas anuales**.”

Los departamentos universitarios de la universidad en la que el personal investigador predoctoral en formación se encuentre matriculado en un Programa de doctorado oficial facilitarán a dicho personal investigador que lo solicite, en igualdad de oportunidades, y en la medida en que sea posible dentro de los límites anteriormente establecidos, la realización de estas colaboraciones en tareas docentes”.

que se haya incorporado en una norma de alcance general –EPIPF- tal posibilidad, dado que la experiencia docente es uno de los méritos a valorar en los distintos procesos de acreditación y selección (así se fija en los criterios de evaluación de la ANECA).

¿Dónde está el problema, entonces? En que, una vez más, lo proyectado en la norma no se ha verificado en la norma vigente, final. Si la norma proyectada, asumiendo la práctica más extendida, establecía ese máximo en 240 horas, la norma final, quizás para garantizar que el evidenciado riesgo de desnaturalización se actualizara, reduce ese periodo a 180 horas. Surge, de este modo, un notable desfase o desajuste entre la realidad existente actualmente y la que quiere imponer o garantizar la nueva norma, con el consiguiente conflicto inter-temporal, que, como se ha dicho, no resuelve. **Dejando de lado la vertiente administrativa del desajuste (la ANECA tendrá que adecuar sus criterios para la acreditación de la docencia, reduciendo a 180 horas las 240 horas que viene exigiendo)**, muy importante sin duda, la cuestión más relevante es la relativa a qué relaciones contractuales predoctorales se aplica esa reducción o rebaja legal de un beneficio docente de este personal.

Precisamente, y así planteado el sentido de la previsión legal –enfoque más adecuado, tanto a la norma como a su vivencia práctica-, se comprende mejor la segunda advertencia que consideramos necesario realizar para responder al nuevo conflicto inter-temporal derivado de la omisión normativa de una norma expresa de solución del mismo. En efecto, primada, como se debe, la imagen de garantía o de beneficio docente a favor del personal predoctoral, queda claro que una interpretación de la norma que aboque a una aplicación inmediata de su fuerza de obligar, y no solo ad futuro, tendría un efecto claramente restrictivo de derechos o, en todo caso, cercenador o expropiador de expectativas jurídico-docentes y profesionales legítimas, sin que se establezca expresamente en ninguna norma. Más aún. **Conforme al Derecho común en esta materia, el art. 2 CC, e incluso en virtud de los mandatos constitucionales -art. 9.3 CE-, las normas privativas o restrictivas, no sólo de derechos -que no se configura en tal caso como tales-, sino también de expectativas razonables de beneficios creados a la firma del contrato y consolidados a lo largo de su duración, o bien están prohibidas o bien requieren de una interpretación restrictiva.** Precisamente, en este caso, la tesis de la inmediatez aplicativa de la nueva norma tendría el efecto contrario al que tiene en relación a la garantía retributiva, mientras que la tesis de la eficacia aplazada o a futuro tendría el efecto garantista que la tesis de la inmediatez tiene para la garantía salarial. En consecuencia, no hay ninguna contradicción, a nuestro juicio, en sostener posiciones muy diversas respecto de una misma norma, en torno a su eficacia temporal, cuando estamos ante situaciones jurídicas distintas. Veámoslo.

2. La defensa de la seguridad jurídica como fundamento principal a favor de la eficacia ad futuro de la rebaja del derecho potestativo a la colaboración docente

Por supuesto, también aquí el Ministerio ha querido intervenir, siempre a través de un canal manifiestamente inadecuado -la jurídicamente ineficaz nota informativa-, aportándonos “luz” en torno a cuál debería ser la “interpretación auténtica” de la norma. Y, cómo no, otra vez, nada clarifica al respecto, aunque, reconozcámoslo, ahora sí aporta una razón jurídica que será fundamental para la suerte final de la solución interpretativa. En efecto, en la célebre ya Nota

Informativa el Ministerio del ramo recuerda que “únicamente desde la entrada en vigor... será de aplicación el límite máximo de 180 horas, con un tope máximo anual de 60 horas, **ello es así, para garantizar el principio de seguridad jurídica** en la planificación docente universitaria del curso académico 2019/2020” (negrita nuestra).

El primer inciso del texto es perfectamente inútil, pues es evidente que nada aclara en torno a qué relaciones contractuales quedan bajo ese ámbito aplicativo a la entrada en vigor. Ahora bien, el segundo y final sí ofrece una pauta determinante: la clave de la interpretación tiene que estar en la seguridad jurídica de los destinatarios de esta norma, no sólo el ente contratante -que es el único referido, la planificación docente-, sino también, desde un plano subjetivo, quienes se benefician, por su proyección profesional, de tal garantía de colaboración docente, mérito esperado y perseguido por este personal. Por tanto, cierto una vez más de forma deficiente y enigmática, el Ministerio pareciera apuntar aquí hacia **la necesidad de respetar esas expectativas legítimas de continuidad en el beneficio docente más allá del curso académico 2019/2020**.

Por supuesto, como en el caso anterior, el problema consiste en determinar qué se entiende por dejar intacta una situación jurídica anterior o qué se entiende por retroactividad en el caso concreto. Si la aplicación del límite de las 180 horas a los nuevos contratos (celebrados a partir del 16 de marzo de 2019) es obvia, el asunto se torna problemático en relación con los contratos predoctorales celebrados con anterioridad. Si nos fijamos en el momento de suscripción del contrato, algún efecto hacia el pasado hay que reconocer que produce la aplicación de la nueva normativa a este tipo de situaciones. Pero si prescindimos del momento de suscripción del contrato y ponemos el acento en el tiempo de dedicación docente –que es en verdad el asunto concernido por la nueva regulación del EIPF- entonces, hay que reconocerlo, la respuesta deviene menos clara.

De nuevo, dejando de lado diversas posibilidades teóricamente concebibles, aquí nos vamos a centrar en resolver la situación que realmente genera dudas razonables, cuál es si el límite de las 180 horas de docencia se aplica también a los predoctorales antes del 16 de marzo de 2019 de cara al futuro, **de modo tal que, si ya han completado (o superado) este límite de 180 horas de docencia, no podrían impartir ninguna hora más y, si todavía no lo han alcanzado, podrán impartir las horas necesarias hasta completarlo**. La tesis de la eficacia inmediata determinaría la aplicación del límite de docencia a todos. En este caso, a diferencia del relativo a la retribución mínima, al margen de la cuestión estrictamente técnica del efecto retroactivo o no, queda claro que existe en el contrato firmado una expectativa razonable de colaboración docente que desaparecería por el efecto de la nueva norma, recortando de una forma clara un beneficio o condición previsible conforme al derecho regulador de su contrato.

Por tanto, sin una norma transitoria que especifique y justifique tal restricción de los beneficios precedentes, el art. 4.2 EIPF provocaría, de aplicarse de presente, no solo hacia el futuro, una restricción de expectativas-beneficios individuales y colectivas que desbordaría con mucho el tenor literal de la norma. Esta establece el límite de docencia por referencia a los cuatro años completos del contrato predoctoral, por lo que permite sostener razonablemente y si forzar interpretativamente la voluntad implícita de la norma de aplicarse tan solo a los nuevos contratos. Recuérdese que, lo consiga o no, lo articule con mayor o menor precisión -

realmente su baja calidad técnica deja perplejos-, la norma busca la mejora de la posición del personal predoctoral, por lo que, al igual que contrastaría vivamente con esa finalidad el que se reservara la garantía de mejora retributiva solo al personal predoctoral futuro, también se frustraría ese fin si, al contrario, se aplicara de inmediato la restricción de la garantía docente, frustrando las expectativas jurídicas –que no derechos adquiridos- legítimas creadas bajo el régimen contractual anterior (principio de confianza legítima). Un efecto restrictivo de este tipo hubiera exigido una norma expresa que, sin embargo, no existe.

Además, a mayor abundamiento, y desde un punto de vista de realismo jurídico y de las debidas dosis de practicidad de las interpretaciones, consideramos que si las Universidades en su conjunto se decantaran por no aplicar el nuevo límite de las 180 horas a los contratos predoctorales suscritos con anterioridad al 16 de marzo de 2019 difícilmente se suscitarían controversias judiciales que cuestionaran tal decisión, insistimos, respetuosa con la seguridad jurídica y con las expectativas de beneficio docente-promocional del personal de referencia. En este sentido, de nuevo al contrario que en relación al asunto relativo a la garantía retributiva, una decisión “conservadora” y “garantista” de esta naturaleza, tendría escasa contestación, pues la lectura más probable la considera ventajosa, y, de producirse, es probable que carezca de éxito en los Tribunales. Téngase en cuenta que, ayer como hoy, domina lo potestativo. En suma, una situación fáctica y jurídica de la garantía de colaboración docente diametralmente opuesta a la hallada en materia de garantía retributiva profesional mínima, por lo que resulta a todas luces coherente alcanzar también conclusiones distintas, con la misma lógica y coherencia interpretativas.

IV. Conclusiones

A la luz de los razonamientos desarrollados a lo largo de las páginas que preceden, las conclusiones alcanzadas en torno a las cuestiones suscitadas en el Dictamen, junto a algunas recomendaciones para la mejor gestión de las cuestiones suscitadas, se resumen así:

- 1) El apartado 2 del art. 7 EIPF (salario mínimo profesional garantizado en el marco del contrato predoctoral resultado de aplicar los porcentajes correspondientes en función de la anualidad del contrato a la tabla salarial del Grupo 1 del Convenio Único del Personal Laboral de la AGE) solo resulta exigible cuando los salarios calculados de conformidad con la normativa propia de las entidades contratantes, a la cual remite en primer lugar el apartado 1 del art. 7 EIPF, sean inferiores.
- 2) El apartado 3 del art. 7 EIPF permite determinar el salario mínimo a percibir durante los cuatro años de una sola vez, desde el momento de suscripción del contrato predoctoral, sin atender eventuales revalorizaciones posteriores que experimente el Convenio Único del Personal Laboral de la AGE.
- 3) Ninguna duda ofrece que el salario mínimo garantizado en el art. 7.2 EIPF resulta de aplicación a los contratos predoctorales suscritos a partir del día 16 de marzo de 2019, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 103/2019.

4) En relación con los contratos predoctorales celebrados con anterioridad al 16 de marzo de 2019, todos los salarios devengados antes de esa fecha quedan excluidos de la mejora salarial. Lo contrario, supondría la aplicación retroactiva del Real Decreto 103/2019, que no cuenta con norma -ni explícita ni implícita- al respecto.


5) **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.** No se trata de darle eficacia retroactiva, sino de ajustarse a su pretensión de eficacia temporal inmediata, según razonamos como interpretación más plausible de su ámbito aplicativo ex art. 2.1 RD.

Esta solución responde mejor, a nuestro juicio, a un criterio teleológico, sistemático y realista de la normativa aplicable que aquella otra que defiende que el nuevo salario mínimo garantizado tan solo se aplica a los contratos futuros. A nuestro entender, no existe en el EPIPF ni en cualquier otra norma del ordenamiento jurídico aplicable una regla específica que excepcione, condicione o module ese efecto de inmediatez del nuevo salario mínimo garantizado.

6) **Esta vocación (teleología) de inmediatez aplicativa del salario mínimo garantizado a todo el personal presente y futuro, en estricta coherencia normativa, no puede vincular solo a las entidades contratantes, sino también a las convocantes, por lo que existen sólidas razones jurídicas de fondo para intentar repercutir su coste al Ministerio.** Lo que permite abrir una vía de negociación sobre el particular, bajo al serio riesgo de enfrentarse a procesos litigiosos con razonables expectativas de perderlos. No debe olvidarse que las muy serias deficiencias técnico-jurídicas del RD lo hace “carne de cañón”, o “fácil presa” tanto en el ámbito contencioso como social. Por lo que la deficiencia técnica y la incertidumbre debe instrumentarse al servicio de un fuerte poder negociador.

7) **Los contratados predoctorales en el marco de convocatorias anteriores que reconocían la posibilidad de colaborar en tareas docentes hasta un máximo de 240 horas durante toda la vigencia del contrato, siguen rigiéndose por aquellas convocatorias, sin estar sujetos al límite de 180 horas introducido por el art. 4.2 EPIPF.**

Es opinión que, conforme a nuestro leal saber y entender en estricto Derecho, expresamos en Jaén-Alicante, siempre sujetos a otro parecer mejor fundado igualmente en Derecho.



Fernando Ballester Laguna
Catedrático de Escuela Universitaria
Derecho del Trabajo y de la SS
Universidad de Alicante



Cristóbal Molina Navarrete
Catedrático de Universidad
Derecho del Trabajo y de la SS
Universidad de Jaén