

¿UNA MISMA «NORMA DE EMPLEO» PARA INVESTIGADORES DE ÉLITE, PARADOS DE LARGA DURACIÓN Y EMPLEADOS DE HOGAR?: PRECARIEDAD (LABORAL) E IMPROVISACIÓN (LEGAL)

Antonio Álvarez Montero

*Catedrático (EU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Jaén*

EXTRACTO

La confluencia de dos problemas, la alta improvisación legislativa a la hora de regular las diferentes situaciones de empleo y de trabajo y la generalizada precariedad de las relaciones de trabajo en España, ha llevado al hecho insólito de compartir, en una misma norma de favor por la empleabilidad, a grupos de trabajadores muy diferentes: parados de larga duración, empleados de hogar e investigadores muy cualificados. Si para los primeros y los segundos el Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre, se limita a mantener vivas, si bien de forma limitada en el tiempo –abril de 2018 y diciembre de 2018, respectivamente– ciertos beneficios de facilitación de su empleo que, por diversas razones, corrían riesgo de desaparecer, pese a su utilidad, para los últimos, la norma legal habría impedido, *in extremis*, que se produjera su cese. De no haberse intervenido de urgencia, centenares de investigadores e investigadoras españolas de máxima cualificación hubieran perdido su trabajo. Ahora podrán mantenerlo un tiempo, pero tampoco tienen garantía de continuidad. En definitiva, la mala calidad técnica de las leyes de empleo en España acompaña la mala calidad de buena parte de los empleos que se crean en su mercado de trabajo, también para personas de altísima cualificación mundial.

Palabras clave: paro de larga duración; trabajo doméstico; personal investigador; precariedad laboral.

Fecha de entrada: 24-10-2017 / Fecha de aceptación: 24-10-2017

WHY SAME «EMPLOYMENT ACT» FOR ELITE RESEARCHERS, LONG-TERM UNEMPLOYED AND EMPLOYEES WORKING AT HOME?: PRECARIOUS (LABOR) AND IMPROVISATION (LEGAL)

Antonio Álvarez Montero

ABSTRACT

In Spain two problems converge: high legislative improvisation in regulating the different situations of employment and work, and the generalized precariousness of labor relations. This explains an unusual legal fact: the same employment law, which aims to promote the employability of more vulnerable workers, to share, in the same rule of favor of employability, integrates in its scope long-term unemployed, household employees and elite research people. For the former and the latter, RDL 14/2017 temporarily recovers certain employment benefits, which, for various reasons, were in danger of disappearing –in 2018 and December 2018, respectively–. For elite investigators, the legal norm has prevented, in extremis, the loss of their employment. They will now be able to keep their work for a new period of time, but the law does not give them any guarantee of steady persistence. In short, the poor technical quality of the employment laws in Spain accompanies the poor quality of a good part of the jobs created in their job market, also for people of high world qualification.

Keywords: long-term unemployment; household employees; research people; labor precarious.

Sumario

1. Introducción: el Gobierno reconoce la precariedad de nuestro mercado de trabajo, presupuesto común de la norma de coyuntura
2. Nada nuevo en espera de una auténtica reforma legislativa: la urgente e improvisada prórroga del Plan PREPARA
3. Recuperación no retroactiva de la reducción de cuotas por contratar personal de empleo doméstico: ¿norma de clase social?
4. Frente a la inestabilidad del personal investigador más temporalidad: se amplía la excepción de duración limitada de contratos de obra
 - 4.1. ¿Aclarar o innovar la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación?: ampliación de los contratos de obra para el personal investigador no sujetos a la duración máxima
 - 4.2. La gestión del empleo público investigador en el ojo del huracán: la temporalidad –prolongada– sigue siendo la –falsa– solución

El papel eminente que (el Derecho del trabajo) juega en la (...) salvaguarda de los intereses capitalistas de la producción obliga a relativizar su interés para los trabajadores, pero no autoriza a negarlo.

A. JEAMMAUD¹

1. INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO RECONOCE LA PRECARIEDAD DE NUESTRO MERCADO DE TRABAJO, PRESUPUESTO COMÚN DE LA NORMA DE COYUNTURA

En la actualidad de nuestras relaciones laborales y del mercado de empleo español, la precariedad parece haberse convertido, lamentablemente, en una suerte de «santo y seña», lo que es objeto de denuncia, por sus nocivas consecuencias no solo sociales sino económicas, desde diferentes puntos de vista (piénsese en la OIT y en el FMI, aunque mientras la primera pugna seriamente por eliminarla, la segunda, por debajo del discurso oficial crítico, sigue con su receta de políticas que contribuyen a perpetuarla). Aunque ciertamente no estamos ante una «maldición bíblica» que no pueda revertirse, la realidad muestra que son cada vez más los colectivos de trabajadores y profesionales a los que se etiqueta como «precarios», de ahí que crezca esa nueva «condición social» estigmatizadora de «clase precaria» –análoga a la que un día representó la «condición obrera» o «proletaria»². Día a día se suman más grupos a una «clase sociolaboral» que ya parece legión.

Los medios de comunicación se hacen eco de los estudios que alertan del riesgo de generalizar y perpetuar esta situación, multiplicándose los artículos de opinión en torno a esa creciente y peligrosa cifra: vigilantes de seguridad, personal de caja, a menudo mujeres, de supermercados, teleoperadores (por lo general también feminizadas sus plantillas), camareras de piso, personal (aquí abrumadoramente feminizado) del hogar, repartidores... serían solo alguno de los profesionales con peores condiciones en el mercado laboral³. En esa creciente nómina no solo se encuentran personas poco cualificadas, sino también algunas cualificadas, y mucho, como los consultores informáticos, porque hay una creciente demanda de personal lo más cualificado posible al «menor precio» aceptable (genuino paradigma de la precariedad). No sorprende, pues, que esta nueva clase sociolaboral devaluada esté integrada por un extenso número de jóvenes, incluso los muy cualificados. De ahí que encuentre especial justificación el Plan de Choque por el Empleo Juvenil felizmente acordado, por fin, con los agentes sociales el pasado 28 de septiembre y, desgraciadamente, más por razones políticas coyunturales –la imposibilidad, por ahora, de aprobar la Ley de Presupuestos Generales

¹ JEAMMAUD, A.: «Las funciones del Derecho del trabajo», *El Derecho capitalista del trabajo*, Grenoble, PUG, 1980, pág. 254 (la versión original está en francés).

² Vid. STANDING, G.: *El precariado. Una nueva clase social. Pasado y presente*, Barcelona, 2013.

³ Para una reciente nómina de estos colectivos más perjudicados vid. «Estos son los empleos más precarios» en <www.elmundo.es> (Economía, 24 de octubre de 2017).

del Estado para 2018 (LPGE/2018), que debe darle credibilidad financiera al plan— que jurídicas (evidentes problemas de incardinación del nuevo contrato de relevo y la ayuda económica para la contratación de jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y en la regulación de la jubilación parcial, cuando pende una reforma de sostenibilidad de la rama de pensiones del Sistema de la Seguridad Social).

Por supuesto, más debajo aún en esta cadena sociolaboral contemporánea caen los que no tienen empleo, de manera que si la creciente cuestión de la «pobreza laboriosa»⁴ hace que ostentar un empleo, sea indefinido —*rara avis*— o temporal —más probable—, no sea garantía de dignificación de condiciones de vida, menos todavía lo proporcionará la persistencia en el paro, agravándose la situación cuanto más se prolongue, teniendo en cuenta, además, la reducción de la cobertura por desempleo —contributivo y asistencial—. De ahí que resulte coherente, en línea de principio, afrontar con urgencia, y a ser posible con mayor coherencia que en el inmediato pasado, para mejorar su eficacia, atender preferentemente a quienes se encuentran en la situación de parados de larga duración sin cobertura prestacional. Aunque la larga experiencia pasada y la necesidad de cambios profundos urgirían una reforma profunda y reflexiva a través de una ley tramitada en el Parlamento, la confluencia de varios factores de coyuntura podrían justificar el [Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre](#) (RDL 14/2017), que aprueba —tras el acuerdo social y el autonómico— reactivar, *de forma extraordinaria y por tiempo limitado*, el programa de recualificación profesional de quienes agoten su protección por desempleo (PREPARA).

Como puede leerse en el preámbulo —mucho más largo y tedioso que el cuerpo mismo de su articulado (3 artículos), incluso si le añade la extensa parte «extravagante» (disps. adicionales, transitorias y finales)— de esta nueva norma coyuntural de «garantía de empleo», si la necesidad de «recuperación del plan» se justifica por el imperativo de protección de un colectivo de personas desempleadas tan vulnerable, desvanecido al caer la tasa de desempleo por debajo del 18% —límite establecido en la regulación anterior para su conservación—, en un mercado de empleo todavía insuficiente —lo que reconoce el Gobierno expresamente—, su carácter limitado en el tiempo deriva de la [STC 100/2017, de 20 de julio](#). Esta ha declarado vulnerado el orden constitucional de reparto competencial en esta materia, al tratarse de un programa gestionado de forma centralizada, cuando deberían tener protagonismo en él los servicios públicos autonómicos de empleo. La imposibilidad de llevar a cabo la necesaria, y cada vez más urgente, reforma profunda y coherente de esta garantía de empleabilidad, en la que se aunaría protección económica y promoción de oportunidades de empleo —aunque ni una ni otra función se hayan atendido satisfactoriamente hasta ahora—, tal y como se prevé en el acuerdo de diálogo social al respecto (reafirmado en la disp. adic. segunda [RDL 14/2017](#)), ha debido propiciar un acuerdo político, logrado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales el 18 de septiembre, que asegure una pervivencia coyuntural pacífica, sin impugnaciones autonómicas por la inobservancia del muy claro mandato del Tribunal Constitucional.

⁴ Como lo denomina el profesor CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE en su Editorial del número 415 (octubre de 2017) de esta revista: «Productividad, trabajo y pobreza: ¿un "trío" posible pero insostenible?».

Hasta aquí, lo descrito apenas tendría más interés que el divulgativo, resumiendo las razones por las cuales ha cobrado vida el citado [RDL 14/2017](#) y el contexto sociolaboral –un mercado de empleo persistentemente deprimido y con viejos desequilibrios cualitativos, aun con cifras cuantitativas progresivamente mejoradas (de todo ello habla el preámbulo, de lo uno y de lo otro)– en el que se inserta, justificándolo, no solo el *ex* artículo 86 de la [Constitución Española](#) (CE) sino socialmente. Sin embargo, la paciente lectura de esta norma de coyuntura ocupacional nos reserva más de una sorpresa, de indudable interés jurídico y social. Al respecto, quizás pudiera pensarse que, más allá de la crítica que merece tanta desidia e impericia legislativa, alguna razón coherente de ser tendría el que se aprovechara esta enésima norma de urgencia reguladora de garantías –por más que resulten insatisfactorias desde la eficacia económico-ocupacional y la equidad social– de empleo para «recuperar» la –incomprensiblemente– perdida reducción de cotizaciones en la contratación de personas que prestan servicios en el hogar familiar incluidas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar (SEEH) del Régimen General de la Seguridad Social (RGSS). El imperativo de recuperación –disp. adic. primera [RDL 14/2017](#)– se deriva del «olvido» de esta medida de incentivación ocupacional en la –seguramente condenada a sufrir una prórroga– [Ley 3/2017, de 27 de junio](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (LPGE/2017), perdiéndose desde el mes de julio (vigencia desde 2012 hasta junio de 2017).

Por supuesto, la precipitación legislativa y la improvisación, que hacen que las leyes de empleo adolezcan de tanta mala calidad como, a menudo, los empleos que orientan su acción, con la paradoja de querer corregir la precariedad laboral con precariedad de técnica legislativa, explicarían –jamás justifican– el también olvido en el título de la norma de este contenido. Pero fuera de este nuevo «despiste técnico», decimos que, en el fondo, hay razones comunes entre ambos tópicos u objetos de regulación de la norma de coyuntura: más allá del objetivo no solo moral sino económico de «aflorar el empleo irregular en este sector», la reducción de la carga que para las familias supone contratar un (normalmente una, démosle visibilidad a tan intensa feminización) empleado de hogar vendría urgida para «conseguir una mayor viabilidad de las contrataciones en este sector ante una difícil situación económica». En definitiva, aunque con un empleo formal (a menudo no sucede así: el SEEH suma 425.355 afiliados, pero la EPA estima que puede haber más de 630.000 personas en este sector, con lo que prácticamente hay un 30% de subempleo sumergido, constante durante 4 años⁵), también en este caso nos hallamos ante grupos sociolaborales especialmente vulnerables y con un mercado que, de acuerdo con la confesión gubernamental –liberada en parte de la prosopopeya del discurso oficial triunfalista–, permanece en situación crítica («difícil situación económica»)⁶.

Sin embargo, no acaban aquí las sorpresas. Si se mantiene la paciencia de lectura, de modo que se sobreviva al tedio de tan largo y retórico introito (preámbulo), hallaremos la que, sin nin-

⁵ Vid. para un interesante artículo periodístico: «¿Afiliación disparada? Sí... pero no para el trabajo doméstico» en <20minutos.es> (Economía, 3 de julio de 2017).

⁶ Resalta esta idea ROJO TORRECILLA, E. en «Tres en uno. Prórroga del PREPARA, recuperación de la reducción de cotización por contratación de empleados de hogar, y "aclaración" (= modificación) de la duración máxima del contrato para obra o servicio en supuestos previstos en la Ley de la Ciencia. Estudio del Real Decreto-Ley 14/2017 de 6 de octubre», publicado en <eduardorojotorrecilla.es> (8 de octubre de 2017).

guna duda, a mi juicio, podría resultar la novedad jurídica más enjundiosa de la norma que aquí se comenta, también la más inquietante y que más perplejidad causa. Me refiero a la modificación de la disposición adicional vigesimotercera de la [Ley 14/2011, de 1 de junio](#), de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), a fin de incluir a todos los «agentes de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación» (delimitados en el art. 3.4 LCTI) dentro de la excepción de la [disposición adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores –ET–](#) para contrataciones de obra superiores al plazo límite fijado en el [artículo 15.1 a\) del ET](#) (3 o, según convenio, 4 años), según la disposición final del [RDL 14/2017](#), y evitando al tiempo que la falta de cobertura anterior pudiera suponer extinciones de «personal investigador de élite» en nuestro –muy maltrecho– sistema de investigación e innovación (disp. trans. única [RDL 14/2017](#)). Se hace patente, pues, este común padecimiento de todo trabajador en España de un legislador tan improvisado como desidioso, tan incompetente como defectuoso.

Ahora bien, más allá de este patente déficit generalizado de técnica legislativa, ¿tienen algo en común la investigación de élite en España con el paro de larga duración y el empleo doméstico, que pueda explicar, en un plano de fondo, esta improvisada comunidad reguladora en una norma coyuntural de empleo? Pues por mucha perplejidad que pueda –y debiera– crear, la respuesta es, tristemente, sí. Y el Gobierno, consciente o inconscientemente, no lo oculta o, cuando menos, lo deja sutilmente desvelado al justificar la urgencia de la medida. Entre estas razones esgrimidas para superar el test de urgencia del artículo 86 de la [CE](#), considera la necesidad de agilizar la tramitación de toda medida que contiene facilidades para la contratación: «(...) como es la posibilidad de contratos de obra vinculados a proyectos de I+D+i de duración superior a tres o cuatro años, *dada la aún precaria situación de nuestro mercado laboral (...)*» (apdo. III, párrafo penúltimo, preámbulo [RDL 14/2017](#)).

Acabáramos. El Gobierno no solo reconoce a través de la gran solemnidad que ofrecen las páginas del BOE que nuestro mercado de trabajo, en términos generales, sigue adoleciendo de una «precaria situación», sino que ofrece como mayor expectativa de salida a una análoga situación de déficits (por insuficiencia e inestabilidad) en su sector de empleo investigador la que ofrecen contratos prolongados de obra o servicio, perpetuando así la figura que sumaría la mayor tasa de precariedad de cuantos pueblan nuestro mercado. Si hace unos meses el debate público, relativo a las relaciones entre empleo e investigación, era ocupado por los conflictos que esta tensión generaría en buena parte de los jóvenes investigadores cuando están en el inicio de su carrera, cuando ya afrontamos la fase final del año, descubriríamos, directamente de boca del Gobierno, que un problema análogo lo tienen también los «investigadores sénior». En definitiva, el [RDL 14/2017](#) confirmaría la crítica, sindical y doctrinal⁷, según la cual el empleo investigador vive entre la «precariedad» (contractual) y «la chapuza» (de política legislativa). Lo curioso es que, paradójicamente, el Gobierno trata de quitar hierro a la modificación legislativa tratando de convencernos de que no tiene novedad jurídica sustancial alguna, sino que solo se trataría de una

⁷ La doble crítica de precariedad e incompetencia reguladora la formula y desarrolla, de forma breve, pero contundente, en sus términos –que aquí acogemos– y argumentos, Cristóbal MOLINA NAVARRETE en *Indemnización por cese en el empleo público: crónicas y críticas de su actualidad judicial*, Bomarzo, 2017, págs. 38 y ss. En el plano sindical *vid.* «[Investigación y empleo: entre la precariedad y la chapuza](#)» en <eldiario.es> (Tribuna Abierta, 18 de febrero de 2017).

pura «aclaración», a fin de evitar erradas interpretaciones que pudieran activar las nuevas previsiones –claramente erráticas– en esta materia de la [LPGE/2017](#) (disp. adic. trigésimocuarta), de las que se dio cuenta, convenientemente, en el estudio de crónica de actualidad laboral del número anterior, a cargo de la profesora Raquel VELA⁸.

Consecuentemente, el análisis, siempre breve, pero ilustrativo, de esta norma de valor legal adquiere un especial sentido y una particular trascendencia. Ofreceremos aquí una visión general de los principales puntos críticos de esta cuestión, centrándonos en ella, aunque sin perjuicio de unas sucintas referencias a las reglas recuperadas de sendos compañeros de viaje.

2. NADA NUEVO EN ESPERA DE UNA AUTÉNTICA REFORMA LEGISLATIVA: LA URGENTE E IMPROVISADA PRÓRROGA DEL PLAN PREPARA

Aunque no contiene novedad alguna –más allá, lógicamente, del diferente plazo que se prevé ahora de vigencia, por la prórroga– ni en su financiación ni en su gestión, por lo tanto, en sus expectativas de mejora de una eficacia más bien escasa, fuera de lo cuantitativo, la norma que comentamos dedica la mayor parte de su preámbulo y todo su cuerpo articulado –deja las otras dos modificaciones para la parte extravagante– a la prórroga del Programa PREPARA (hasta el 30 de abril de 2018). Desbordado el Gobierno por todos los acontecimientos, políticos y jurídicos, se habría visto incapacitado para afrontar la reforma necesaria: «no es posible por su complejidad hacer efectiva sin solución de continuidad la gestión de las ayudas por parte de las comunidades autónomas, que son las Administraciones competentes para la concesión y pago de estas ayudas». Por lo tanto, ha buscado una solución de urgencia, eso sí, consensuada.

Si en el cuerpo articulado –tres artículos– recoge el contenido básico del programa (contenido del programa, condiciones de acceso al mismo y financiación de la ayuda), con una plena continuidad, la disposición derogatoria pone fin a la disposición adicional segunda del [Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero](#), que estabilizó jurídicamente (lo que prueba su poca utilidad para resolver el problema que dice querer corregir) la prórroga de este programa, ligándola a la persistencia de una tasa mínima de paro, variando posteriormente, hasta estar situada en el 18%. Al caer la tasa de desempleo por debajo de ese umbral y al haber acuerdo social y político, se habría prorrogado por la necesidad de seguir tratando de dar respuesta a la problemática de más de 3.300.000 personas inscritas como desempleadas en las oficinas de empleo (datos de agosto de 2017), de las cuales «un alto porcentaje pertenece al colectivo de parados de larga duración que han agotado su protección por desempleo». Muy poco tiene que comentar esta previsión, porque reitera el contenido precedente, incluido el uso disciplinario social de estos colectivos vulnerables a través de tal programa de solidaridad, a los que el Gobierno no pierde oportunidad de adver-

⁸ Vid. VELA DÍAZ, R.: «La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 en materia de políticas de empleo: una visión de conjunto desde la perspectiva laboral», *RTSS.CEF*, núm. 415 (octubre de 2017), págs. 151 y ss.

tirles que la ayuda no es gratuita, sino que han de mostrar que son «buenos ciudadanos» y comprometerse con la búsqueda activa de empleo durante este periodo (mínimo de 30 días) y «en la forma que se determine por el Servicio Público de Empleo Estatal».

3. RECUPERACIÓN NO RETROACTIVA DE LA REDUCCIÓN DE CUOTAS POR CONTRATAR PERSONAL DE EMPLEO DOMÉSTICO: ¿NORMA DE CLASE SOCIAL?

Una falta análoga de sustantividad innovadora adorna la modificación incorporada por la disposición adicional primera. A su tenor, desde el 1 de septiembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018, se aplicará una reducción del 20% a las cotizaciones devengadas por la contratación de las personas que presten servicios en el hogar familiar y queden incorporadas en el SEEH del RGSS, así como de quienes ya lo estuvieran desde un momento posterior al 1 de enero de 2012. Beneficio social –a cargo de las famélicas arcas de la Seguridad Social– que podrá complementarse hasta alcanzar el 45% con la bonificación –esta sí a cargo de todos, vía impuestos– para familias numerosas, que se reconocerá en los términos establecidos en la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre](#), de Protección a las Familias Numerosas. En consecuencia, se establecería una regulación que, introducida por la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, tuvo una larga continuidad, tras sucesivas modificaciones, hasta fijarse en la [disposición adicional vigésimacuarta del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS), y con vigencia limitada hasta 2019 –[disp. trans. decimosexta](#)–. Como es sabido, de este beneficio social se excluiría al personal contratado de hogar que preste servicios «durante menos de 60 horas mensuales por empleador» y que «asuman el cumplimiento de las obligaciones en materia de encuadramiento, cotización y recaudación en dicho sistema especial (...)»⁹.

Se corrige, así, la poda –perdón, omisión– efectuada por la [LPGE/2017](#). Una vez más, los medios de comunicación, así como las redes sociales, sobre todo especializadas jurídicamente, se adelantaron a la crítica político-sindical de esta nueva deficiencia legislativa, precipitando la reacción gubernamental. Interrogados, se verían obligados a informar de que ciertamente «estaban trabajando en ello», esto es, que siendo «tema de presupuestos», se «analizan distintas fórmulas» para «recuperar la reducción y mantenerla durante el ejercicio completo». Entre esas fórmulas se planteaba «convertir esa reducción en bonificación e intentar que tenga efectos retroactivos (...)», no sería descartable la promulgación de una norma en la que los efectos económicos de la reducción se considerarán aplicables con efectos de uno de enero»¹⁰.

⁹ La regulación concreta aparecía, para los primeros meses del año, en la [Orden ESS/106/2017, de 9 de febrero](#), por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2017.

¹⁰ *Vid.* «Finalizada con efectos de julio 2017 la reducción del 20% en la cotización para empleados del hogar» en

Ciertamente, una cosa es decir lo que la prensa quiere oír, para que se olviden del tema y se dediquen a otro, y otra hacerlo; predicar no es dar (trigo). Como se ha visto, la acción gubernamental final, con valor de ley, no ha sido recuperar la reducción –ni convertida en bonificación– en todo su arco temporal, sino solo la regulación normativa, aplicada a partir del mes de septiembre, con retroactividad limitada. Serían dos meses que se ahorrará la –magra– tesorería de la Seguridad Social, aunque sus efectos más que limitados no lleven gran alivio al creciente déficit de la misma. No obstante, merece aquí la pena detenerse en un argumento utilizado por el Gobierno para justificar esta recuperación y que suma al referido de luchar contra el –extendido– fraude de ley (en términos sociológicos y económicos: «aflorar empleo irregular»): «a fin de conseguir una mayor viabilidad de las contrataciones en este sector ante una difícil situación económica». No es posible dejar de advertir aquí, como se ha sugerido sutilmente¹¹, una cierta norma de clase social, en la medida en que se advierte de la continuidad de la situación económica difícil por la que lleva atravesando nuestro país desde hace ya toda una década, pero las medidas aquí van dirigidas solo a los hogares que pueden permitirse contratar a una persona que les ayude en el trabajo doméstico (reproductivo), pero ¿qué hay de las familias que tienen una situación tanto más difícil que ni tan siquiera pueden plantearse esta opción? En fin, podrá pensarse, con razón, que ahora «no toca» esta cuestión, pues el objetivo era enmendar un error craso, otra cosa será la mayor o menor fortuna en la justificación de la urgencia en la enmienda, a fin de no hacer demasiada *brutta figura*, que dirían los italianos para expresar las meteduras de pata, aquí del Gobierno-legislador.

4. FRENTE A LA INESTABILIDAD DEL PERSONAL INVESTIGADOR MÁS TEMPORALIDAD: SE AMPLÍA LA EXCEPCIÓN DE DURACIÓN LIMITADA DE CONTRATOS DE OBRA

4.1. ¿ACLARAR O INNOVAR LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN?: AMPLIACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PARA EL PERSONAL INVESTIGADOR NO SUJETOS A LA DURACIÓN MÁXIMA

El Gobierno ha puesto mucho énfasis –demasiado para ser creíble– en intentar situar su tercera modificación legislativa en el mismo perfil «bajo» regulador que las otras dos. Si las ya comentadas no innovarían realmente el ordenamiento jurídico, sino que tan solo se limitarían a dar continuidad a regulaciones precedentes, en peligro por defectos de técnica legislativa que requerirían de una fácil solución, al constatarse sus bondades y necesidad, también para la tercera el Gobierno insistiría en que solo busca «aclarar» una norma legal equívoca.

<iberley.es> (Noticias, 4 de septiembre de 2017).

¹¹ *Id.* entrada de blog del profesor E. ROJO TORRECILLA referida en la nota 6.

La citada disposición final segunda modifica la disposición adicional vigesimotercera de la LCTI (normas comunes a los contratos para la realización de los proyectos de investigación científica y técnica) con el fin de «delimitar claramente el ámbito del sector público al que se aplican las reglas específicas de esta disposición», en el que se determina «los supuestos en los que se admiten en el sector público los contratos de obra o servicio determinado con una duración superior a tres años» –o a cuatro, si así lo prevé el convenio colectivo, conforme al art. 15.1 a) ET–. Con la redacción vigente habrían surgido dudas en la aplicación de esta regla legal de excepción a determinadas entidades del sector público (fundaciones y consorcios) que, en una suerte de interpretación auténtica –que se arroga el Gobierno respecto del Parlamento, si bien este se deja desplazar, convalidando la norma ejecutiva de valor legal–, arrojaría la luz que podrían no tener los jueces de lo Social. Por tanto, remacha el preámbulo:

«la propuesta no supone ampliar el ámbito subjetivo de aplicación de la excepción recogida en la disposición adicional vigesimotercera, sino que es una aclaración de la misma, (...) para que su aplicación sea la correcta [*arrogancia legal*] y no quepa error [*insiste, formulando en negativo lo que acaba de formular en positivo*] en perjuicio del trabajador [*que podría ver extinguido su contrato*] o del organismo o entidad contratante [*que podría verse obligado al reconocimiento de una relación fija o indefinida no fija*]».

¿Lleva razón el Gobierno? Para pronunciarse, lo mejor será comparar ambos textos, antes y después de la reforma.

Disposición adicional vigesimotercera de la LCTI: normas comunes a los contratos para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica	
Texto originario	Texto introducido por el RDL 14/2017
<p>De acuerdo con lo señalado en el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta del ET, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 15.1 a) del mismo en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio a los contratos para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica a que se refieren los artículos 20.2, 26.7 y 30 y el apartado 2 de la disposición adicional decimocuarta de esta ley.</p> <p>Tampoco les resultará de aplicación lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 15.5 del ET, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional decimoquinta del ET.</p>	<p>De acuerdo con lo señalado en el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta del ET, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 15.1 a) del mismo en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio a los contratos para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica a que se refieren los artículos 20.2, 26.7 y 30 y el apartado 2 de la disposición adicional decimocuarta de esta ley.</p> <p>(Sin novedad)</p> <p>Tampoco les resultará de aplicación lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 15.5 del ET, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional decimoquinta del ET.</p> <p>(Sin novedad)</p> <p>.../...</p>

Disposición adicional vigesimotercera de la LCTI: normas comunes a los contratos para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica	
Texto originario	Texto introducido por el RDL 14/2017
.../...	<p>La excepción expresada en esta disposición se aplicará únicamente a las Administraciones públicas, organismos públicos, universidades públicas y otras entidades del sector público consideradas agentes de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con el artículo 3.4 de esta ley, que formalicen contratos temporales para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica.</p> <p>(Novedad)</p>

Ciertamente, el Gobierno-legislador ha buscado una fórmula alambicada para crear una apariencia no solo de mera «aclaración legislativa», sino de respeto del sentido restrictivo que debería tener toda norma excepcional, pues a mayor sea la excepción (privilegio de empleo temporal sin límites de duración máxima, sin perjuicio de la condición vinculada a la pervivencia del proyecto científico o técnico) menor será el valor de la regla general (favor por la estabilidad). Por eso le ha dado una redacción textualmente restrictiva: la excepción será de aplicación «únicamente» a los «agentes públicos de ejecución del sistema español de Ciencia, Tecnología e Innovación», no así a los privados (el art. 3.4 LCTI contempla también entidades privadas para realizar o apoyar a la investigación científica y técnica o a la innovación). Habrá que aportar algún dato más, que el Gobierno-legislador no precisa –deliberadamente–, a fin de llegar a una conclusión más transparente y solvente. Ese dato normativo nos lo proporcionará la relectura de la norma estatutaria laboral a la que remite formalmente la norma científica: el apartado 2 de la [disposición adicional decimoquinta del ET](#). ¿Cuál es el ámbito subjetivo de aplicación de la misma según su propio tenor?

La norma estatutaria laboral circunscribe ese ámbito privilegiado con la excepción a las reglas de estabilidad contractual (que, recuérdese, ya que no lo hace el Gobierno-legislador, se deben en gran medida a la trasposición de la célebre [Directiva 1999/70/CE](#)), además de a las Administraciones públicas, a «sus organismos públicos vinculados o dependientes», esto es, incluiría expresamente solo al «sector público-administrativo», en sentido estricto, dejando fuera de la excepción legal al «sector público-empresarial» (fundaciones, consorcios...). En cambio, el inciso incluido ahora en la LCTI incluye un tercer ámbito: junto a las Administraciones públicas y a los organismos públicos, autónomos o dependientes, incorpora a cualesquiera «otras entidades del sector público consideradas agentes de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con el artículo 3.4 de esta ley, que formalicen contratos temporales para

la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica». Por lo tanto, pese a la apariencia restrictiva del inciso, buscada de forma deliberada para crear esa pretendida continuidad entre ambos cuerpos legislativos, quedaría bien claro que la realidad es diferente, más bien la contraria, porque mientras la norma laboral tiene un sentido claramente restrictivo, acotado al sector público-administrativo, la norma de la ciencia tiene un sentido expansivo, a fin de implicar en sus finalidades al mayor número de agentes posible.

Y si esta comparación de textos normativos no fuese suficiente, entiendo que todavía se confirmaría más claramente si tenemos en cuenta el notabilísimo afán mostrado para dar cuenta de las razones de este inciso legislativo. Es verdad que no podemos acudir de manera estricta al dicho de *excusatio non petita, accusatio manifesta* porque la modificación jurídica ha venido instada por la intensa crítica sindical formulada contra la actual situación, no siendo plato de gusto, al menos inicialmente, del Gobierno-legislador. Claves al respecto fueron dos comunicados emitidos por los sindicatos más representativos en torno a la situación de riesgo de no renovación de varios cientos de trabajadores, en sendos centros nacionales de investigación en el ámbito de la medicina: investigaciones cardiovasculares (CNIC), de un lado, y oncológicos (CIO), de otro. Estas denuncias, convertidas en una fuerte presión mediática, alertarían del problema, exigiendo evitar el «despido de decenas de científicos de élite»¹²: «Estamos trabajando (...) para que en la LCIT se incluya, entre las excepciones, a todos los agentes del SCTI, a través de la Ley de PGE/2018». La incertidumbre extrema sobre la LPGE/2018, por la coyuntura política, llevó a anticipar la reforma, a fin de dar tranquilidad de ánimo al personal, aunque se trate más de una «tregua chapucera» que prolonga la inseguridad durante unos años más, sin alumbrar estabilidad (el «pan para hoy y hambre para mañana») ¹³.

4.2. LA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO INVESTIGADOR EN EL OJO DEL HURACÁN: LA TEMPORALIDAD –PROLONGADA– SIGUE SIENDO LA –FALSA– SOLUCIÓN

No obstante este intento del Gobierno por ocultar el verdadero alcance innovador y expansivo de una excepción a la regla de estabilidad del empleo, anticipándose a un eventual nuevo revés judicial, haciendo pasar por mera reforma de mejora técnico-interpretativa lo que no es sino una decisión de política judicial ampliatoria del empleo público como un espacio de reserva frente a aquella estabilidad preconizada por la [Directiva 1999/70/CE](#) –el Gobierno sigue tropezando una y mil veces en la misma piedra–, lo que no difumina, antes bien señala, es la extensa lista de causas que subyace en el fondo de estas anómalas políticas de personal público en general e investigador en particular. El Gobierno reconoce expresamente que «muchas de las entidades pú-

¹² Vid. «Un error legal deja con un pie en la calle a decenas de científicos punteros» en <elpais.com> (Ciencia, 28 de septiembre de 2017).

¹³ Interesante el análisis periodístico en «El Gobierno salva del despido a decenas de científicos de élite» en <elmundo.es> (Ciencia y Salud, 6 de octubre de 2017).

blicas» que ahora incluye no estaban realmente antes «incluidas en el ámbito de aplicación de la norma» (preámbulo), viéndose «obligadas a efectuar contrataciones temporales» por las «limitaciones presupuestarias» –que han afectado al conjunto de las Administraciones públicas–. Aunque parte de esas limitaciones se habrían flexibilizado para las Administraciones públicas con la [LPGE/2017](#), persistirían restricciones tanto a la contratación indefinida como temporal, al tiempo que se pretende reforzar –seguramente con escaso éxito– la prohibición de incorporaciones anómalas, vía fijezas o indefiniciones no fijadas sobrevenidas (disp. adic. trigésimacuarta [LPGE/2017](#)).

Desde esta perspectiva desveladora de las anomalías de contratación en el empleo público –investigador–, el Gobierno no tiene rubor alguno en reconocer que muchos de esos contratos temporales al finalizar «pueden dar lugar a que el trabajador inste una declaración por el empresario reconociendo de modo automático la fijeza de la relación laboral por encadenamiento de contratos previsto en el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. De ser ese el caso, este personal adquiriría la condición de fijo, *sin necesidad de que su plaza fuera objeto del correspondiente procedimiento de concurrencia competitiva, tal como exige el acceso al empleo público*». La incorporación de las fundaciones públicas (y consorcios públicos) al ámbito de aplicación de la LCTI significa que lejos de aprender la lección derivada de la crítica comunitaria a la generalización y sistematicidad de estas anomalías, el Gobierno español persevera en la anomalía. De este modo, nuevas entidades públicas sometidas al Derecho del Trabajo ven cómo se amplían sus posibilidades de eludir las normas generales de este, para beneficiarse de los privilegios de la gestión pública-investigadora, tanto en las fases de maduración de esta actividad como, ha de entenderse, de preparación o formación para la misma (predoctoral y postdoctoral). Consecuentemente, si en el marco más estricto anterior los conflictos estaban a la orden del día, como prueba la conflictividad judicial, tras la reforma realizada, pese a su presentación inocua, los conflictos y la incertidumbre crecerán.

En definitiva, mientras que en sede judicial los reveses por esta forma anómala de gestión son constantes y se intensifican (para la aplicación de las normas generales prohibitivas de la contratación abusiva en materia de investigación y la exigencia de estabilidad en el seno del CSIC, contundente la [STS 650/2017, de 19 de julio](#)), sumándose a las del ámbito del empleo universitario, que parece haber dejado de ser un ámbito «blindado» o inmune a la vis atractiva de la norma laboral¹⁴, el Gobierno, mediante normas de coyuntura con valor de ley, se movería en la dirección opuesta de ampliar privilegios, a propios y no tanto (fundaciones, consorcios...). Más madera, pues, para la hoguera, no de las vanidades, sino de las anomalías que alimenta desde hace décadas el empleo público, también el de potencialmente mayor cualificación, y que están en la base de remedios tan pintorescos como los «indefinidos no fijos» (sobre su más que triste constante actualidad de interés el «[Diálogo con la jurisprudencia](#)» del abogado y profesor J. M. MORENO, en este mismo número).

¹⁴ Por todos, MOLINA NAVARRETE, C.: *Indemnización por cese en el empleo público: crónicas y críticas de su actualidad judicial*, Albacete: Bomarzo, 2017, pág. 37.