

RESUMEN EJECUTIVO

Organismos Públicos de Investigación de la AGE: servicio esencial para la ciudadanía

CCOO analiza la situación de la I+D+i en la Administración General del Estado

Madrid, 6 de octubre de 2021

Si algo ha quedado claro desde marzo de 2020 es que **Sin Ciencia No Hay Futuro**. La investigación trabaja sin descanso para aportar soluciones a todos los retos a los que se enfrenta la sociedad, no solo la COVID-19, sino también el cambio climático, el desarrollo sostenible, la elaboración de estrategias frente a distintas enfermedades, y un largo etcétera. Sin embargo, España va tarde. La falta de financiación estable es un problema endémico de la investigación española. El otro problema esencial es la precarización de su personal. Hablamos de un sistema de investigación con personal altamente cualificado, que presenta una de las mayores tasas de temporalidad del país, más del 44% en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el mayor organismo público de investigación del país.

La continua destrucción de empleo en los OPI desde 2010 y su elevada temporalidad.

Analizando la evolución de la plantilla del CSIC solamente en la última década se observa que se han perdido un total de 5.533 efectivos. Dentro del personal funcionario, la pérdida de efectivos no ha sido igual en todas las escalas. Si bien, la destrucción de empleo del 11% que sufrió la escala científica en el periodo 2011-2016 no ha sido posible de recuperar, tampoco ha empeorado. Sin embargo, el personal de la escala técnica, que ya padeció una pérdida del 16% de sus efectivos entre 2011 y 2016, sigue sufriendo una acuciante destrucción de empleo llegando a tener actualmente un 25% menos de efectivos que hace 10 años. El número de efectivos dentro del personal de gestión también sigue bajando y la velocidad de destrucción de empleo se incrementa cada año.

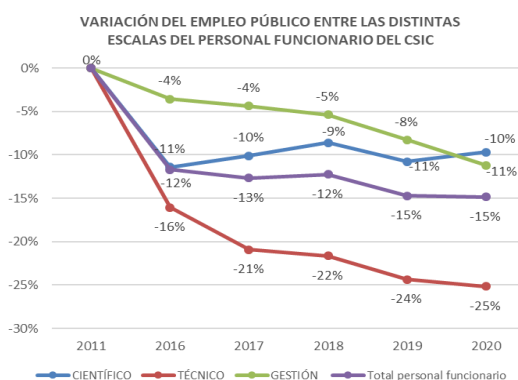


Gráfico 4: Variación del empleo, en términos relativos con respecto a 2011, en las diferentes escalas del personal funcionario del CSIC. Elaboración propia a partir de datos cedidos por la Sección Sindical Estatal de CCOO en el CSIC

Pero esta pérdida de personal no es única del CSIC. Si se analiza la variación del empleo público del conjunto de OPI en la última década, se observa que, salvo el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el resto de OPI han sufrido una pérdida de personal bastante llamativa, con casos como el INIA con un 20% menos, o el IGME con un 28% menos de personal.

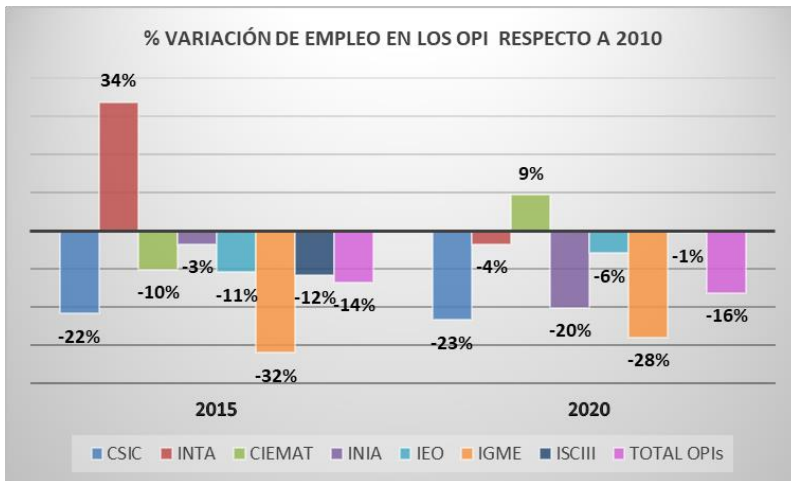


Gráfico 5: Variación del empleo, en términos relativos respecto a 2010, en los distintos OPI. Elaboración propia a partir de datos cedidos por la Sección Sindical Estatal de CCOO en el CSIC. CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, INTA: Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, CIEMAT: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, INIA: Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, IEO: Instituto Español de Oceanografía, IGME: Instituto Geológico y Minero de España e ISCIII: Instituto de Salud Carlos III.

Analizando las diferentes relaciones jurídicas queda patente que dentro del personal funcionario se ha perdido un 21% de efectivos y un 13% del personal laboral fijo en el total de los OPI. En contraposición, hay una subida de más de un 30% del personal temporal. Esta acuciante temporalidad ha provocado que el 49% de las plazas de las OEP extraordinarias de estabilización de personal laboral dentro de la AGE se encuentren entre los OPI.

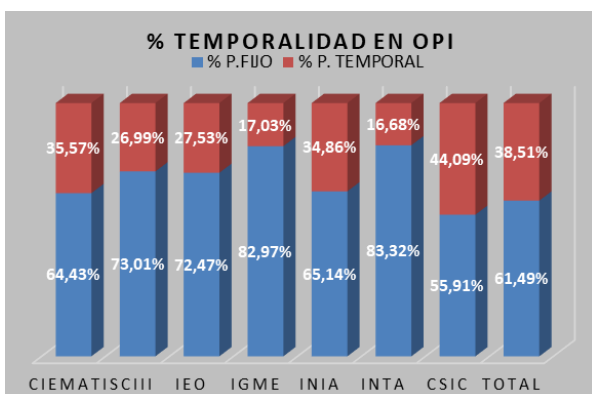


Gráfico 7: Porcentaje de temporalidad en los Organismos Públicos de Investigación. Elaboración propia a partir de datos del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal de enero 2020.

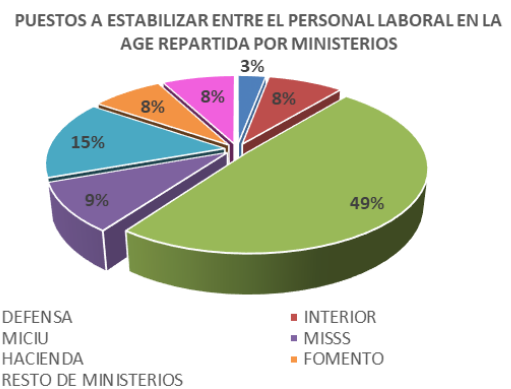


Gráfico 10: Puestos a estabilizar (en %) entre el personal laboral de la AGE repartidos entre los distintos ministerios. Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Administración a las organizaciones sindicales.

Sin embargo, ni estas OEP extraordinarias de estabilización ni el aumento del número de plazas que se han dado en los últimos años para las distintas escalas de los OPI, son suficientes para cubrir la pérdida de efectivos que han sufrido estos organismos en la última década.

Se confirma la tendencia de la administración de focalizar las OEP en las escalas de investigación, mientras las escalas técnicas, que son las que más efectivos han perdido vuelven a ser relegadas. Además, por séptimo año consecutivo, no se convocan plazas de personal auxiliar de laboratorio (escala funcional C2), eliminando el principio constitucional de igualdad en el acceso a la función pública para el personal que no tiene ninguna titulación o con titulaciones distintas a las exigidas en C1, ocasionando en muchos casos la externalización de los servicios prestados por este personal. Pero las mayores diferencias entre la escala investigadora y técnica se producen en el turno de promoción interna del personal técnico, mucho más escasa.

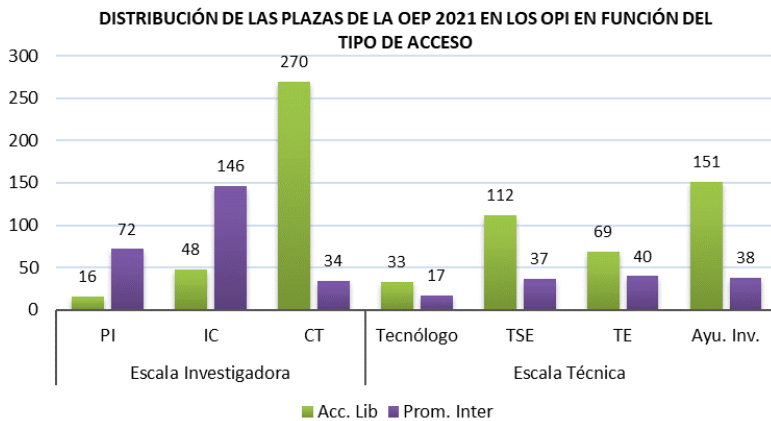


Gráfico 13: Distribución de las plazas de los OPI de la convocatoria de OEP 2020 en función del tipo de acceso en cada una de las escalas. Elaboración propia a partir de los BOE de OEP 2021. PI: profesor/a de investigación, IC: investigador/a científico, CT: científico/a titular, TSE: técnico/a superior especializado/a, TE: técnico/a especializado/a, Ayu. Inv.: ayudante de investigación

El personal de las escalas técnicas cuenta con un menor número de plazas para promocionar que el personal de las escalas investigadoras, quienes además disfrutan de un sistema retributivo adicional que conforma su carrera profesional, con complementos específicos y productividades, conocidos como quinquenios y sexenio. Esta falta de promoción, grave en todos los niveles de las escalas técnicas, es muy llamativa en el caso de la promoción interna del personal Técnico Superior Especializado (TSE) de OPI cuya única promoción actualmente es la del paso a la escala investigadora en la figura de Científico/a Titular (CT). Su situación se agrava debido a que la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en su artículo 26, dispone que en el turno de promoción interna a CT también podrá participar el personal laboral fijo de los OPI, así como el personal funcionario de carrera de los cuerpos docentes universitarios y el personal laboral fijo al servicio de las universidades públicas, eliminando cualquier significado a la palabra promoción interna y convirtiéndola en una misión imposible.

Esta ausencia de carrera profesional que afecta no solo al personal técnico y de gestión de los OPI, sino también a todo el personal de la AGE, ha provocado que los puestos ofertados en los concursos específicos y generales de méritos para el personal técnico y de gestión de los OPI queden vacantes. Según la última RPT de junio de 2021, en la actualidad hay 1510 puestos vacantes, 1.169 en personal funcionario y 341 en personal laboral. Esto supone más de un 20% del total de los puestos de plantilla con los que cuenta el CSIC.

La financiación de los Organismos Públicos de Investigación y el CDTI

Como ya se analizó en el informe realizado por CCOO en diciembre de 2020, *“PGE2021 de I+D+i: la realidad detrás del espejismo”*, los presupuestos de la AEI de este año 2021, muy similares a los del año anterior, congelan el gasto de 2020 (412 M€) para convocatorias públicas de proyectos del Plan Nacional de I+D+i. Los fondos destinados a proyectos de investigación del sector público solo se refuerzan ligeramente con los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el caso del AES de Sanidad. Unos datos que reflejan el escaso peso de la investigación pública en el diseño de los presupuestos, donde el Fondo Nacional significa el 17% del gasto real del presupuesto total de I+D+i.

En relación a la investigación en defensa, a pesar del descenso pronunciado en 2012, el gasto militar supera con creces el tamaño de las convocatorias de proyectos de I+D+i públicas.

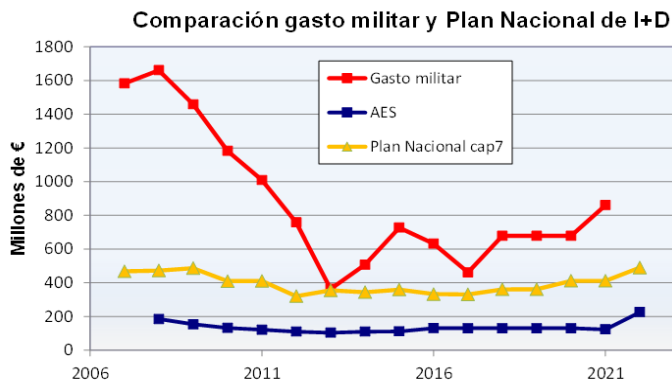


Gráfico 19: Evolución del Gasto Militar (rojo), el Fondo Nacional de I+D+i (amarillo) y el AES-FIS (azul) desde 2007. Extraída del informe realizado por CCOO ["PGE2021 de I+D+i: la realidad detrás del espejismo"](#).

Tras una década de recortes los OPI recuperan en los últimos PGE parte de los fondos perdidos, básicamente por la inyección que suponen los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Todos los OPI salvo el INIA y el IGME recuperan y superan los presupuestos de 2009. El IGME, esencial para la predicción de las recientes erupciones volcánicas de la isla de La Palma, sigue un 35% por debajo de sus presupuestos de 2009. Del mismo modo que el INIA con un 9% menos de financiación que entonces. Sube con fuerza el IEO (62,4%), lo que le permite colocarse un 51% por encima de su presupuesto de 2009. El presupuesto del CIEMAT, aumenta en un 26%, y el ISCIII incrementa su presupuesto en un 6%. El CSIC, el mayor organismo público de investigación español aumenta de forma notable su presupuesto, de nuevo gracias a los fondos europeos principalmente. Alcanza así el presupuesto récord de 1163,25 M€ si se suman los recursos propios. Estos presupuestos superan en un 38% a los de 2009, devolviendo al organismo su relevancia como buque insignia de la investigación nacional.

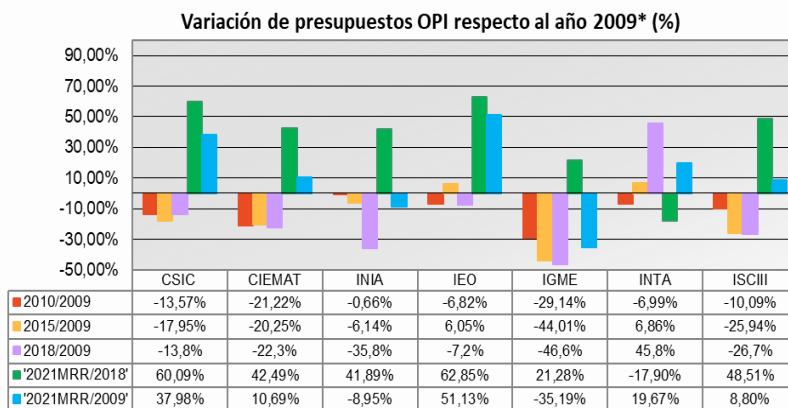


Gráfico 21: Variación en porcentaje de presupuestos de los distintos OPI respecto al año 2009. *2021MRR: PGE2021+Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Dejando a un lado el programa MRR, las dotaciones de los PGE de 2021 al CDTI suponen un aumento de 455,23 M€, es decir del 54% con respecto a los de 2018, prorrogados en 2019 y 2020. Sin embargo, la totalidad del crecimiento del capítulo 7 va destinado al Subprograma Espacial, que corresponde a la contribución de España a la Agencia Espacial Europea y que, a partir de 2021, realizará el CDTI en vez del Ministerio de Industria. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia llega al CDTI con 436,86 M€ en forma de subvenciones directas a empresas (capítulo 7) que deberá ser ejecutado durante 2021. Las dificultades para asumir este incremento del presupuesto del CDTI se pretenden resolver acudiendo a consultorías externas como ayuda en la gestión, movimiento tremendamente arriesgado ya que vuelve muy difícil asegurar la imprescindible neutralidad que debe gobernar los procesos de convocatoria, evaluación y concesión de recursos en un marco competitivo.

Integración de los OPI en el CSIC

En el verano de 2020, el MICINN decidió realizar la integración del INIA, IGME y el IEO en el CSIC. El ministerio presentó esta integración como una forma de mejorar la eficiencia de la actuación administrativa y la gestión de los OPI, debido al paraguas jurídico de la Agencia Estatal, que permite una gestión más ágil. Como base jurídica, esta integración se basó en la herramienta prevista en la Ley de la Ciencia de 2011 para reorganizar los OPI en aras de una mejor investigación pública. Esta decisión ha sido tomada de forma unilateral por parte del ministerio y sin la negociación con los representantes legales del personal de los OPI involucrados en esta absorción.

El personal del CSIC aumenta en un 20 % por la incorporación del personal que proviene de los nuevos centros nacionales pasando de 10.541 a 12.246 efectivos. El presupuesto de CSIC con los centros nacionales aumenta del orden de 17 % respecto al presupuesto único del CSIC. Sin embargo, la incorporación de los tres OPI sectoriales al CSIC supone una complicación considerable a las organizaciones, con unas plantillas muy recortadas con falta de efectivos debido a la escasa OEP, en especial en las escalas técnicas y de gestión, que deben gestionar la unión de organismos diferentes con filosofías de trabajo diferentes, y con unos problemas de gestión que arrastran desde hace años.

La igualdad efectiva en el CSIC

Habiendo evidencia científica de que hombres y mujeres tienen la misma capacidad y el mismo potencial para convertirse en competentes, es importante que los procedimientos y criterios de concesión de oportunidades estén realmente basados en la igualdad efectiva y real. Esta realidad, y la necesidad de mantener activas y fomentar las actuaciones en materia de igualdad, ha sido reconocida en el ámbito del CSIC con la aprobación el 15 de diciembre de 2015 del II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Al igual que sucede en el resto de la AGE, en el CSIC hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres dentro del personal laboral temporal, invirtiendo los porcentajes con respecto al personal fijo de plantilla, lo que se traduce en una mayor temporalidad en las mujeres. Analizando los datos en función del área de actividad, se confirma que existe un mayor porcentaje de hombres en la escala investigadora en todas las relaciones jurídicas, mientras que el porcentaje de mujeres es mayor entre el personal técnico y de gestión, manteniéndose en gran medida el rol de principios del siglo XX, en el que las mujeres daban apoyo a los grandes científicos, pero sin acceso a dirigir los laboratorios.

El impacto de género es mayor en la carrera investigadora; en el CSIC y resto de OPI el porcentaje de mujeres disminuye según se asciende en la escala científica. Si bien se ha logrado reducir esta abultada diferencia de los datos de 2005, en los últimos 5 años se observa un estancamiento de los porcentajes, un indicador claro de que las políticas de igualdad en I+D+i se reducen en tiempos de crisis, siendo insuficientes para eliminar el techo de cristal.

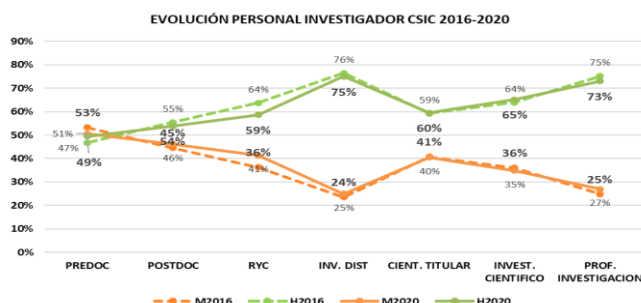


Gráfico 27: Evolución del personal investigador en el CSIC en porcentaje en los años 2016 y 2020 en las distintas etapas de la carrera investigadora. Elaborado a partir de la V Evaluación del II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el CSIC.

El exceso de burocracia que impide el avance de la ciencia

Además de los problemas de financiación y personal, el sistema público de I+D+i, y especialmente los OPI de la AGE, se enfrentan a problemas crecientes de gestión de los recursos financieros y humanos que en ocasiones llegan a paralizar el trabajo científico. Los procesos de compra se han complicado y enlentecido mucho a partir de la aprobación de la ley 40/2015. Si bien la aprobación de RDL 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad, supuso un ligero alivio en estos problemas, sigue siendo necesaria una mayor flexibilización para la compra rápida y flexible de equipamiento científico de precio medio. Es necesario que se encuentre un equilibrio entre el control de gasto y la eficacia en la gestión de las compras.

La falta endémica de personal de gestión especializado en I+D+i supone que los puestos de gerentes y pagadores pueden estar vacantes durante largos periodos porque las tareas son múltiples, complicadas y diversas. Esta situación ha generado que se oferten puestos de gestión a personal técnico con complementos adicionales de productividad, distorsionando las escalas técnicas, sustrayendo este personal de los servicios técnicos y los laboratorios sin reponerlo y sin resolver los problemas de base.

La falta de personal de gestión sumado a la enorme cantidad de trabajo burocrático que supone la resolución de las convocatorias de la AEI, provoca que los grupos de investigación pasen entre 6 y 8 meses sin financiación en sus proyectos, y que las personas candidatas de obtener un contrato estén esperando casi un año a saber si serán contratadas, incrementándose de esta manera la precariedad del sector.

Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i			
	Año*	BOE convocatoria	Resolución definitiva
Doctorado Industrial	2019	12-dic-19	21-oct-20
Juan de la Cierva Formación	2019	11-dic-19	10-nov-20
Predoctorales Formación	2019	08-oct-19	30-jul-20
Torres Quevedo	2019	12-dic-19	22-oct-20
Ramón y Cajal	2019	11-dic-19	23-nov-20
Juan de la Cierva Incorporación	2019	11-dic-19	10-nov-20
Personal Técnico de Apoyo	2019	11-dic-19	19-oct-20
Ayudas para la Incorporación Estable de Doctores	2019	26-abr-20	21-dic-20
Garantía Juvenil I+D+i	2018	25-may-18	04-jul-19

Gráfico 32: Año del PGE correspondiente, fecha de publicación de convocatoria y fecha de resolución definitiva de concesión de los distintos subprogramas de proyectos de investigación de la Agencia Estatal de Investigación. Elaboración propia a partir de la web de la AEI. *No se ha realizado la tabla correspondiente al año 2020 dado que a fecha de finalización del informe (sept 2021) la mayoría de los subprogramas estaban aún sin resolución definitiva de concesión.

La modificación de la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Los retos que debemos afrontar como sociedad, aprovechando las nuevas orientaciones de la política financiera europea, necesitan una Ley de Ciencia elaborada desde el consenso de todas las personas implicadas. Debe abordarse una negociación en un proceso con calendario, agenda y personal técnico capaz de discutir artículo a artículo la necesaria modificación de una Ley que fue insuficiente desde su nacimiento.

Ante esta situación, CCOO ha planteado la necesidad de retirar este Anteproyecto y negociar un nuevo texto que incluya los siguientes elementos, estableciendo prioridades generales. Entre las propuestas que se hacen se incluye:

- Carrera profesional para el conjunto del personal de la investigación (personal investigador, técnico y de gestión).
- Desarrollo del artículo 21 del EBEP para que todo el personal de la AGE tenga una carrera profesional digna.
- Rechazo absoluto a la extinción de la escala de personal Científico Titular.
- Carrera del personal investigador 4+6, con cuatro años de contrato predoctoral y otros seis años de contrato posdoctoral. Tras estos 6 años de posdoctoral, podrán presentarse a la evaluación I3; quienes la superen accederán a un contrato de personal doctor indefinido, y desde este puesto estable podrán acceder, a través del correspondiente proceso selectivo a personal Científico Titular en OPI.
- Plan de Choque con objetivos plurianuales y financiación adecuada. Financiación plurianual que garantice el incremento de los recursos adecuados en los PGE. Centrar los objetivos en el crecimiento del gasto real de la Función 46, que ha caído más que el gasto sobre el PIB y que es lo que el Gobierno puede y debe garantizar.
- Conversión del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología en el órgano de coordinación de las políticas públicas.
- Integración de las políticas de los ministerios inversores y generadores de servicios e infraestructuras en las Estrategia y Plan Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Insertar las políticas de cooperación público-privada preferentemente en el marco de actuaciones sectoriales concretas, en el camino de construir un modelo productivo y de servicios centrado en la innovación.
- Consideración de la ciencia como elemento central en la lucha por superar las crecientes desigualdades sociales y en la implantación de un modelo de desarrollo más sostenible y activo ante el cambio climático. Implementación de la ciencia como elemento cultural clave, generadora de una ciudadanía crítica.
- Profundización en las políticas inclusivas.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, una oportunidad para cambiar el modelo productivo centrado en I+D+i

Debido al impacto económico y social producido por la pandemia provocada por la COVID-19 la Unión Europea (UE) ha articulado el plan *Next Generation UE*, un Fondo de Recuperación Europeo. España recibirá 140.000 M€ de dicho fondo, 72.700 M€ a fondo perdido en forma de transferencias en 2021-2023, de los cuales el 70% debe ejecutarse en 2021-2022 y el 30% restante se comprometerá en 2023 pudiendo ejecutarse hasta 2026. Los 67.300 M€ en préstamos se solicitarán en 2024-2026.

Los cuatro ejes principales del [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) están dirigidos a avanzar a una España más verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria. Si se comparan los objetivos de estos cuatro ejes principales con los 17 objetivos por un desarrollo sostenible de la Agenda 2030 se observa que muchos son coincidentes y que la I+D+i es esencial en el desarrollo de la mayoría de ellos. Esto es debido a que la I+D+i lo abarca prácticamente todo. Existen líneas de investigación e innovación dirigidas hacia una transición ecológica, también que aportan

resultados para una transformación digital y cohesión social y territorial basada en el desarrollo de infraestructuras y ecosistemas resilientes, sin olvidar los estudios de género necesarios para implementar eficazmente políticas de igualdad, la investigación en salud y terapias o los proyectos dirigidos a la obtención de alimentos más sanos, más baratos y que resistan mejor las condiciones ambientales adversas.

Las palabras ciencia, tecnología o innovación, así como las siglas I+D+i, aparecen en su conjunto más de dos centenares de veces en la memoria del Plan de Recuperación, lo que induciría a pensar que realmente se está dando un giro a la forma de establecer el modelo productivo del país y que, por fin, la I+D+i va a ocupar el lugar que le corresponde. Sin embargo, al analizar los principales programas de inversión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se observa que el desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (CR17) ocupa el noveno lugar en cuanto a financiación, por detrás de otros programas tales como la digitalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la hoja de ruta del 5G o, como no, el fortalecimiento del Sector Turístico.

El impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia sobre los gastos de I+D+i es muy importante, pasando del 0,25% del PIB al 0,64% PIB. Sin embargo, este incremento se aplicará básicamente a gastos del sector empresarial, al cual se dirige el 86% de estos fondos. Por tanto, la aportación de dinero público aumentará la inversión de las empresas mientras el sector público, sigue disminuyendo su aportación. Es una forma creativa de cambiar las cifras y la relación entre inversión pública y privada.



Gráfico 34: Principales programas de inversión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para los años 2021-23 en millones de euros (M€). Elaboración propia a partir de la tabla 2 de la memoria del Plan publicada por el Gobierno.

Conclusiones

El análisis de los datos expuestos en este informe hace visibles muchos problemas del sector de la investigación. Sin contar la escasez endémica de financiación, supeditada siempre al ciclo económico en contra de las tendencias de los países desarrollados, el problema principal es la elevadísima precariedad que sufre el personal dedicado a I+D+i.

No es posible seguir confiando y exigiendo respuestas y resultados del sistema de I+D+i sin afrontar los problemas del sector. Hay que mejorar las condiciones laborales de su personal, un verdadero plan de choque y un compromiso de financiación fuerte y estable de la I+D+i pública, eliminando las trabas burocráticas que impiden que la ciencia avance. Se debe fomentar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres con medidas reales, además de la conciliación, agregando la concienciación y visibilización de las mujeres y el colectivo LGTBIAQ+ en I+D+i.

Los declarados héroes y heroínas durante la pandemia no quieren ni pretenden serlo; lo que quieren y necesitan es que se les reconozca como trabajadores y trabajadoras de pleno derecho, con una carrera profesional digna y estable en la que puedan realizar su trabajo con una financiación acorde a los objetivos que plantean. Ya decíamos que ***Sin Ciencia No Hay Futuro***, pero también es importante resaltar que ***Sin Derechos No Hay Ciencia***.