

Marta Olivella Pedrola

Resumen

El objetivo de la tesis doctoral es analizar la normativa reguladora del empleo público en el marco del modelo de ordenación de las relaciones laborales impulsado por las instituciones europeas conceptualizado bajo el término flexiseguridad, que se caracteriza por la necesidad de proporcionar flexibilidad a las empresas y garantizar al mismo tiempo la seguridad de los trabajadores.

La hipótesis de trabajo contrastada es la siguiente: el empleo público no resulta ajeno a las circunstancias sociales y económicas que afectan al empleo privado y, a pesar de responder a un régimen jurídico distinto en algunos aspectos consecuencia de la naturaleza pública del sujeto empleador, las decisiones adoptadas por el legislador que afectan a ambos sectores otro han seguido un proceso de aproximación (u ósmosis) desde la perspectiva del modelo de flexiseguridad, imperante en el empleo privado.

La metodología del trabajo de investigación es multinivel e interactiva. Multinivel porque integra los distintos niveles institucionales de producción normativa y jurisprudencial; e interactiva porque refleja la relación existente (y constante) entre estos niveles. Es decir, entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros y entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Asimismo el trabajo realizado incorpora el análisis de los datos estadísticos disponibles sobre el empleo público, para contrastar mediante información objetiva la situación descrita, a la vez que confiere al trabajo una nota distintiva de la mayoría de tesis jurídicas.

La tesis se estructura en cinco capítulos. El primero se focaliza en la naturaleza jurídica de la Administración, puesto que es a la vez sujeto político y poder público, responsable de la prestación de determinados servicios públicos y ente complejo desde un punto de vista territorial, aspectos que confluyen con su carácter de sujeto empleador. Esta última perspectiva es analizada con mayor profundidad, dado que la Administración pública en tanto que empleadora presenta una serie de particularidades, ampliamente estudiadas por la doctrina y la jurisprudencia, que subyacen en la configuración de la relación de empleo público.

El capítulo segundo se centra en el modelo de flexiseguridad: se presenta el modelo definido, proclamado y difundido por las distintas instituciones europeas, en particular la Comisión Europea, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). La diferente composición y características de estas instituciones comporta que a pesar de que todas defienden y analizan el modelo de flexiseguridad, éste adopte distintas características y enfatice con distinto grado los elementos que lo configuran. Así, se presenta una concepción de corte más neoliberal (definido principalmente por la Comisión Europea) y otra de corte garantista (defendida por el Parlamento Europeo y el CESE).

El tercer capítulo contextualiza las medidas adoptadas en el marco de la crisis económica y financiera e identifica las principales normas y medidas introducidas en el régimen jurídico aplicable al empleo público durante el período 2010-2015.

El capítulo cuarto constituye la principal aportación de la tesis: analizar la situación actual del empleo público bajo el prisma de los distintos elementos del modelo de flexiseguridad. Se

identifican las principales tendencias y características del empleo público, complementando este análisis descriptivo con los datos estadísticos disponibles, que permiten confirmar las afirmaciones realizadas y trazar las principales líneas evolutivas.

El quinto y último capítulo, sintetiza las principales conclusiones detectadas en el análisis del capítulo cuarto en aras a contrastar el cumplimiento de la hipótesis de partida, para identificar a continuación las principales líneas de tendencia de la situación del empleo público.

La conclusión final confirma la hipótesis de partida, esto es, que la normativa de empleo público responde al modelo de flexiseguridad: se han desarrollado de manera significativa los elementos de flexibilidad (externa de entrada y salida, y también la interna unilateral), mientras que los elementos relacionados con la seguridad en el empleo han experimentado un retroceso importante (tanto el impulso del aprendizaje permanente en el seno de las Administraciones, como las políticas activas en general), en gran parte debido a la reducción del gasto público asignado a estas partidas combinado con un incremento importante del gasto en políticas pasivas.

Las particularidades derivadas de la naturaleza pública del sujeto empleador en las relaciones de empleo público no afectan esta conclusión, puesto que se limitan a modular el régimen jurídico de estas relaciones de empleo y son coherentes con la configuración constitucional de la Administración como poder público, ente territorialmente complejo y responsable de la prestación de servicios públicos. Estas especialidades se proyectan en determinados aspectos de las relaciones de empleo intensificando algunas tendencias detectadas, pero no impiden la lectura en clave de flexiseguridad realizada. Se limitan a contrastar que empleo público y privado son dos realidades diferentes pero intercomunicadas.

La lectura transversal de estas conclusiones permite identificar cinco tendencias generales en la situación actual del empleo público: el aumento del poder unilateral de la Administración pública; la segmentación del empleo público y de sus condiciones de trabajo; la judicialización de las relaciones laborales públicas y el retroceso del papel de la negociación colectiva.

Por último, del trabajo realizado pueden identificarse los elementos que requieren una intervención más urgente del legislador: las zonas grises del derecho aplicable al empleo público (ya sea administrativo o laboral), haciendo especial hincapié en los contratos de interinidad y los trabajadores indefinidos no fijos.

Consideraciones adicionales

La lectura de esta tesis tuvo lugar el 15 de enero de 2016 y fue depositada el mes de noviembre de 2015, por lo que es relativamente reciente. A pesar de ello, el análisis realizado no incluye, por criterios temporales, ninguna referencia ni análisis de las importantes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de septiembre de 2016 que afectan directamente al régimen jurídico de la contratación temporal en España (asuntos C-596/14, C-184/15 y C-197/15, además del C-16/15).

No obstante, existen ya numerosas aportaciones doctrinales que han analizado estas sentencias y han identificado los posibles efectos que pueden tener en el ordenamiento jurídico laboral español, superando con creces la que hubiera sido mi modesta aportación. Asimismo, hay que tener en cuenta los primeros pronunciamientos judiciales de interpretación y aplicación de estas sentencias (principalmente el caso “De Diego Porras, asunto C-596/14), así como las conclusiones

provisionales del grupo de expertos nombrado por el Ministerio de Empleo y los agentes sociales para realizar el mencionado análisis.

Por otra parte, la tesis ha servido como fundamento para la elaboración de una comunicación, con el mismo título que la tesis, al XXVII Congreso de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Dicha comunicación obtuvo *ex aequo* el Premio Juan Rivero Lamas a la mejor comunicación.

En este sentido, la tesis deviene un útil análisis del estado de la cuestión del empleo público español hasta el año 2015, identificando los principales aspectos que requieren una intervención legislativa. Entre ellos destaca la necesidad de proporcionar un régimen jurídico claro a las relaciones de empleo público que no lo tienen. Esta “reclamación” se convierte hoy en día en necesidad en algunos casos, como la necesaria respuesta a las sentencias del TJUE relativas a la indemnización de los trabajadores temporales, ya sean del sector público o del privado.

No obstante la anterior conclusión, el estudio de la situación del empleo público más allá de la elaboración de la tesis doctoral, me ha permitido avanzar en mis conclusiones y me ha permitido plantear un reto al legislador, tal y como apunto en la comunicación mencionada *supra*: la necesidad de replantearse de manera general y completa el régimen de función pública.

El derecho aplicable al empleo público supone la aplicación combinada del Derecho Administrativo y del Laboral, que están en permanente tensión y obligan al operador jurídico a adoptar soluciones que sean respetuosas con los principios de ambas especialidades. En consecuencia, quizá sería el momento de superar esta tensión apostando por la creación de un régimen de función pública (para mantener un *nomen iuris* respetuoso con la Constitución) que tenga en cuenta la naturaleza pública de la Administración empleadora y su supremacía y que a la vez sea aplicable, con las garantías pertinentes, al conjunto de empleados públicos.