

MAIRAL JIMENEZ, Manuel: El Derecho Constitucional a la igualdad en las Relaciones Jurídicas de Empleo Público
(Editorial Cemci, Granada, 1990; 240 páginas)

Por MARÍA JOSÉ BORGES MONTERO*

La obra, de cuyo contenido nos ocuparemos a continuación, viene precedida por un Prologo realizado por el profesor ROMERO HERNÁNDEZ, quien destaca el interés de la misma al enfrentarse su autor con dos preguntas de gran calado jurídico, ¿como la Administración Pública, para un trabajo de idéntica naturaleza, puede vincular a dos personas sometiénolas a regímenes jurídicos distintos?, y ¿como se coordina la existencia de los mismos con el derecho a la igualdad constitucionalmente garantizado?

Adentrándonos en si en la obra, MAIRAL distingue cuatro Capítulos, sin embargo pueden observarse, bajo nuestro parecer, dos partes diferenciadas:

En la *primera* de ella, el autor trata la relación jurídica administrativa, así como la laboral de los empleados públicos; esta primera parte alterna las dos relaciones jurídicas, las cuales concurren en un contexto común; realizando una aproximación entre ambas desde una triple óptica: legal, doctrinal y jurisprudencial.

En base a la cual, responde a la primera de las cuestiones, al afirmar que el contenido básico de las dos relaciones no tiene diferencias sustanciales, toda vez que por un lado los sujetos de ambas son los mismos y por otro una y otra persiguen un idéntico objetivo: dar cobertura jurídica a unas situaciones de hecho exactamente iguales que se producen entre una Administración Pública y una persona física, es decir, regular la misma parcela de la actividad humana.

Sin embargo, la persona física-trabajador de esas Administraciones Públicas unas veces es denominada «funcionario» y otras «trabajador» y es precisamente en esa denominación donde estriba básicamente la diferencia, dado que según sea una u otra la designación que la Administración le otorgue, muchas veces arbitraria y caprichosa, y siempre en función de criterios extrajurídicos, así será la norma jurídica aplicable y en consecuencia, el vínculo jurídico, administrativo o laboral, que lo una con la Administración, pero en definitiva, estas dos clases de trabajadores realizan idéntico trabajo para el mismo empleador.

En esta línea de tendencia hacia una igualdad normativa en el empleo público el autor destaca la idéntica naturaleza jurídica contractual de ambas relaciones, en tanto que la misma esta admitida tanto por el derecho positivo como por la doctrina científica, en lo que respecta a la relación jurídica laboral, y en la funcionarial, también va tomando consistencia esta tesis, si bien sólo en la doctrina científica y de forma más polémica, aunque a nuestro parecer, es obvio

* Universidad de Sevilla.

que entre el funcionario publico, en cuanto trabajador que es, y una Administración Pública existe una relación jurídica contractual, distinta a la relación orgánica que paralelamente se desarrolla entre algunos funcionarios públicos investidos de poder administrativo y las Administraciones Públicas, que tiene naturaleza jurídica estatutaria.

Por todo ello, sostiene que no existe justificación objetiva ni razonable para el mantenimiento de esta duplicidad de regímenes jurídicos que pugna de manera directa con el derecho a la igualdad.

Así pues, en base a todos estos razonamientos, afirma el autor que ambas relaciones, que coexisten en el ámbito de las Administraciones Públicas para regular la actividad laboral, son diferentes exclusivamente desde el punto de vista jurídico-positivo, pero sustancialmente iguales en cuanto al contenido y naturaleza jurídica de las mismas, por lo que sería jurídicamente mas correcto, y estaría más acorde con tal derecho otorgar el mismo tratamiento a todas las situaciones fácticas que ambas relaciones regulan, que en definitiva, son sustancialmente iguales.

En la *segunda parte*, analiza la situación actual del empleo público en nuestro país desde la óptica de la igualdad jurídica consagrada en nuestra Constitución, haciendo un estudio detallado de las relaciones individuales y colectivas de trabajo a la luz de dicho principio.

El autor responde al segundo de sus planteamientos, al señalar la incongruencia que supone la dualidad de regímenes legales, pues mientras las relaciones colectivas de trabajo tienen ya una regulación normativa conjunta y unificada para ambos colectivos de trabajadores, en sus aspectos básicos y mínimos, esas mismas relaciones, a nivel individual, continúan rigiéndose por normativas positivas diferentes para cada uno de dichos colectivos.

MAIRAL critica este planteamiento, por cuanto que en nuestro ordenamiento jurídico la igualdad proclamada en el art. 23.2 de la Constitución, como realidad jurídica concretizada del valor superior propugnado en el art.1º.1, y como expresión reforzada del derecho subjetivo contenido en el art.14, para el ámbito de la Función Pública, quiebra en estas relaciones jurídicas-individuales de trabajo.

Especial interés adquiere el estudio que hace de las discriminaciones jurídicas-positivas que permanecen en la regulación de tales relaciones, empeño este bastante difícil de llevar a cabo, al ser dos cuerpos normativos diferentes y complejos los que regulan las respectivas relaciones de trabajo de uno y otro colectivo laboral.

Ante esta situación, vigente en nuestro ordenamiento jurídico, compartimos con el autor que, el camino democrático para terminar con tales desigualdades sería la modificación de las normas positivas que regulan estas relaciones jurídicas con las Administraciones Públicas, para acomodarlas a la letra y, lo que para nosotros es mas importante, al espíritu igualitario que desborda nuestra Constitución, por quienes legítima y constitucionalmente pueden y, en este caso, deben hacerlo, por quienes tienen atribuida por la Ley Fundamental la potestad de legislar y, consecuentemente, el deber de vigilar para que el ordenamiento jurídico sea absolutamente acorde con la Norma Máxima del mismo.

En este contexto, y al hilo de lo anterior, MAIRAL se detiene en analizar las pautas de este cambio normativo establecidas imperativamente por la Constitución en su art.35, subrayando la necesidad de «laboralizar» la relación individual de los trabajadores de las Administraciones Públicas que se rigen por reglas administrativas para de esta forma, igualar regladamente las condiciones de trabajo de éstos a las de los demás trabajadores que se rigen por la normativa laboral y que desempeñan idénticas funciones públicas que los primeros, así como igualarlas, a su vez, a las de los restantes trabajadores del sector privado.

Se hace pues necesario, insistir con la doctrina iuslaboralista, en la conveniencia de abandonar definitivamente el perjuicio antilaboralista y comprender que el Derecho del Trabajo ofrece, hoy por hoy, una amplia abanico de instrumentos jurídicos de carácter individual, colectivo y jurisdiccional, dotados de flexibilidad, que una Administración Pública a las puertas del siglo XXI no debería menospreciar.

En definitiva, observa el autor la necesidad de aplicar las relaciones jurídicas-individuales de trabajo con las Administraciones Públicas idénticos criterios técnicos-jurídicos a los ya adoptados por nuestros legisladores para la regulación de estas mismas relaciones en el plano colectivo, y consecuentemente, hay que «unificar sistemáticamente los precedentes y posibilitar un desarrollo progresivo y progresista del contenido esencial del derecho...» al trabajo «reconocido en la Constitución, dando un tratamiento unificado en un texto legal único, que incluya...» las condiciones laborales mínimas y básicas del derecho al trabajo de los funcionarios públicos, puesto que son trabajadores por cuenta ajena como los demás con vínculo jurídico-positivo, públicos y privados, que conforman el sistema español de relaciones laborales.

Hay que considerar pues, legalmente trabajadores, en lo que respecta a tal relación individual de trabajo, tanto a «aquéllos que sean sujetos de una de carácter laboral como aquéllos que lo sean de una de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas», y consecuentemente, garantizar unos derechos laborales, mínimos y básicos, iguales para todos ellos, y partiendo de éstos regular, al igual de lo que ya ocurre en las relaciones jurídico-laborales privadas, las peculiaridades específicas de estos trabajadores públicos.

Por último, señala MAIRAL, que contrariamente a lo que sucede con la relación individual del funcionario público con la Administración, que por el momento no tiene un reconocimiento jurídico-positivo como la laboral, por parte del legislador ordinario, esta «laboralización» de la relación contractual tiene ya, sin embargo, un importante desarrollo legislativo concreto a nivel colectivo: la Ley 30/1.984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, la Ley orgánica 11/1.985, de 2 de agosto, de Libertad sindical, y la Ley 9/1.987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Concluye el autor su obra, afirmando que la Ley 30/1.984, de 2 de agosto, supone el primer paso normativo importante en este proceso de «laboralización», al analizar esta norma, desde la óptica homologadora de las relaciones jurídicas

de empleo público, administrativa-funcionarial y laboral e igualmente la Ley 11/1.985, de 2 de agosto, de Libertad sindical, instaura la cualidad y consideración de trabajadores por cuenta ajena a los funcionarios públicos, equiparándolos total y absolutamente a aquéllos.

En suma, estamos ante una obra en la que se defiende desde el principio la necesidad de conseguir en las relaciones jurídico-individuales de trabajo que se desarrollan en el ámbito de las Administraciones Públicas, el cumplimiento del mandado constitucional de igualdad de tratamiento jurídico para todos los trabajadores que conforman el sistema español de relaciones laborales, privados y públicos, sin distinción alguna por razón del vínculo jurídico-positivo que los une a sus empleadores.

Y es éste por tanto, el apasionante reto que aguarda a los poderes públicos que, constitucionalmente, tienen la facultad y la obligación de hacer que la Norma Fundamental impere de verdad en todos los sectores de la sociedad española, así como de «promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra» sea real y efectiva, y de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud»(art. 9.2 C.E).