

**SEMINARI SOBRE LES RELACIONS  
COL·LECTIVES I FUNCIO PÚBLICA LOCAL**

**ORGANITZA: Federació de Municipis de Catalunya**

**TEMA: “Jornada laboral i gestió del temps de treball:  
problemes i alternatives.”**

**PONENT: José Luís Solans i Pueyo, Cap de Servei de  
RRHH de l’Ajuntament de Lleida, Dtor. en Derecho.  
Professor de Derecho del Trabajo y de la SS de l’Escola de  
Relacions Laborals de Lleida**

## **JORNADA LABORAL I GESTIO DEL TEMPS DE TREBALL: PROBLEMES I ALTERNATIVES.**

Han sido objeto de debate en los últimos años, todos aquellos temas relacionados con la jornada y flexibilización del horario de trabajo, el trabajo a tiempo parcial, la necesidad de horarios de trabajo personalizados, nuevas formas de organización, ordenación y regulación del trabajo, a fin de reducir el número de horas extraordinarias, reducción de la jornada etc., aspectos estos, que como onda expansiva, no solamente han llegado en un principio a la empresa privada si no que también a la Administración Pública (en adelante AAPP), y no sólo en sectores como en la enseñanza o sanidad y también en transportes, si no que ha afectado globalmente a todos los sectores de las entidades públicas.

A los empleados públicos además de unas retribuciones económicas adecuadas y dignas, también les interesa horarios más racionales, similares a los de Europa, más tiempo de ocio y de contacto con la familia, en resumen, desean conciliar (aunque en sus inicios la terminología utilizada era conciliar “vida familiar y laboral” la evolución ha incluido otros aspectos de la vida de cada trabajador: aficiones, hobbies, voluntariado, etc, de forma que se ha unido la palabra personal) la vida familiar, laboral y personal, conciliación, que por otra parte, implica un proceso de cambio transversal en la sociedad y que contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, fomentando una transformación cultural que puede modificar los factores convencionales tanto del ámbito privado como en el público.

Un informe de IESE indica:" los horarios laborales que han tenido vigencia hasta ahora, se han basado fundamentalmente en el hecho de que los trabajadores tenían un cónyuge en casa que resolvía todas aquellas cuestiones extra-laborales, que podrían afectar a su rendimiento, por lo que el trabajador podía dedicarse plenamente y con total entrega a su trabajo, mientras que el cuidado del hogar estaba cubierto por la mujer ". Además, y como peculiaridad de la idiosincracia española, se afirma que"... muchas empresas dedican dos horas del mediodía al almuerzo, tiempo más que suficiente para comer cerca del trabajo y a menudo insuficiente para comer en casa. Con este horario de almuerzo no es posible volver a casa a las 17 h., hora con la que sí

acaban la jornada nuestros vecinos europeos. Tenemos moneda europea, mercado laboral europeo, pero aún no tenemos horario europeo, lo cual está siendo un punto débil a la hora de atraer y sobre todo de retener talentos de otros países de nuestro entorno.

Son numerosos los estudios que muestran que en España "se trabajan" más horas efectivas que en la mayoría de los países miembros de la UE, pero sin embargo España tiene uno de los niveles de productividad más bajos de la UE, tanto por persona, como por hora de trabajo. Por ello, la conclusión es que la cantidad de horas trabajadas no es directamente proporcional a la productividad laboral y sí inversamente proporcional a la posibilidad de conciliar vida laboral, familiar y personal; de todo ello se desprende como conclusión que "en nuestro entorno todavía se confunde el tiempo de permanencia con el grado de compromiso e involucración con la empresa. En muchas empresas, todavía se cree, que el mismo individuo trabajando el doble va a producir más. Entre los directivos españoles todavía impera la creencia de que para qué se les valore positivamente, deben ser vistos en las oficinas a altas horas de la tarde/noche, a diferencia de lo que sucede en otros países de la UE, que valoran este hecho como falta de profesionalidad".

En cuanto a los beneficios de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la AAPP como empleadora, podríamos destacar, entre otros una mayor productividad en la prestación de servicios, aumentar la satisfacción de los empleados públicos, la reducción del absentismo laboral, la retención de empleados y de talentos, la reducción de los costes de rotación laboral, y de las bajas laborales, la adecuada motivación de la plantilla, y la reducción del estrés y del conflicto familia-trabajo. Todo ello redundaría en un mejor clima laboral y, por tanto, en una mejora del servicio que se presta a la ciudadanía, junto con beneficios de imagen y ser un modelo a imitar desde el sector privado.

Tenemos que significar al respecto, que los poderes públicos, en los últimos años han demostrado una gran sensibilidad al respecto, tanto en materia de flexibilidad del horario como en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y esta sensibilidad se ha plasmado en los diferentes acuerdos llevados a cabo entre la AAPP y las organizaciones sindicales, y que posteriormente se han plasmado en normativas tanto a nivel estatal como a nivel de las CCAA como podremos comprobar posteriormente; así como también se ha demostrado la existencia de una gran preocupación por el tema, por las organizaciones sociales, por la misma sociedad,

haciéndose eco igualmente los diferentes medios de comunicación del país, como por ejemplo, los numerosos artículos publicados en diferentes revistas y medios de comunicación, como El País o por la Vanguardia, entre ellos, "Compartir el trabajo" (18.1.2006); "La conciliación de los horarios queda lejos" (20.2.2006); "El trabajo nos roba demasiadas horas" (21.2.2006), "Los españoles son los europeos que más trabajan y tienen menos vacaciones"; (7.8.06) "En busca del tiempo desperdiciado" (13.8.2006); y "El 72% de los españoles apoya que el gobierno limite el número de horas de trabajo" (22.8.06) etc. Sin olvidar también la publicación del Libro Blanco para la Racionalización del los Horarios Españoles y su normalización con los demás países de la Unión Europea (dicho libro refleja la influencia que los horarios de los servicios públicos tienen tanto sobre los propios empleados como sobre el conjunto de los ciudadanos)

Dentro de este ámbito de flexibilización y conciliación, nos encontramos con el Acuerdo Administración Sindicatos alcanzado en fecha 7/12/2005 y plasmado posteriormente en la Resolución del MAP 20/12/2005, con el que se pretende de que la Administración, pueda convertirse en un ejemplo para empresa privada, en lo que se refiere hacer compatible el trabajo y la vida familiar. Este PLAN CONCILIA, es uno de los acuerdos más importantes efectuados hasta ahora en materia de flexibilización y distribución de la jornada laboral. Sin perjuicio de que se sigue manteniendo el mismo número de horas semanales trabajadas, tanto en los turnos de mañana como los de jornada completa, sin embargo los empleados públicos tienen un mayor margen para decidir su propio horario laboral, dentro de unos márgenes fijos más reducidos. El horario fijo de obligado cumplimiento pasa de 32 horas semana (Resolución del MAP de 2003) a 27,5 horas (Resolución del MAP de 2005).

El 81% de los empleados públicos de la Administración General del Estado (en adelante AGE), tienen una jornada continuada, mientras que los empleados públicos de las CCAA, se dá un mayor porcentaje de jornada partida (en Cataluña los trabajadores, la mayoría de ellos, desarrollan una jornada partida, contrariamente a lo que sucede en las Corporaciones Locales, que sigue prevaleciendo al igual que en la AGE la jornada continuada).

Este plan conciliatorio se encuentra, en la línea de la Resolución para el Diálogo social de las AAPP, suscrita por el gobierno y los sindicatos, en septiembre del 2004, que ya se proponía mejorar las condiciones de trabajo y

profesionalización de los empleados públicos, en aras a incrementar la calidad de los servicios.

La Resolución del 2005 mencionada, ha fijado un horario flexible y posibilita que los empleados públicos, finalicen su jornada antes de las 18 horas; con esta medida se pretende acabar con ésta costumbre de prolongar la jornada de trabajo, como siempre de forma innecesaria y fruto de una equivocada organización de trabajo. La AAPP toma el ejemplo de los países europeos.

También en esta Resolución se adoptan otras medidas de flexibilización del horario fijo para quienes tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad. Se concede con carácter excepcional, personal y temporal y previa autorización, la modificación del horario fijo en dos horas por motivos de conciliación en los casos de familias monoparentales etc.

Realmente en este Plan Concilia y con el objetivo de buscar fórmulas que faciliten la conciliación, prevé la puesta en marcha de experiencias piloto de teletrabajo en todos los ministerios (instrumento que ya funciona en la empresa privada hace bastantes años y que de forma paulatina se quiere introducir en la AAPP).

El teletrabajo, es toda modalidad de prestación de servicios, de carácter no presencial, en virtud del cual el empleado de la AGE, puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante uso de los medios telemáticos, desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan. El teletrabajo también es una propuesta que ha realizado la Comisión para el Estudio del Proyecto del Estatuto Básico del Empleado Público E en adelante CEEBEP)

Por otra parte, en el Decret 188/2003 de la Generalitat de Catalunya, ya se llevó a cabo una gran innovación en relación con la jornada y horarios, para racionalizar y homogeneizar sus diferentes regímenes horarios.

El actual Decret 295/2006, de jornada y horarios de la Generalitat, que deroga el anterior, i basado en el III Acord General de Condicions de Treball firmado por los Sindicatos para los años 2005-2008, introduce algunos elementos innovadores: jornada ordinaria semanal durante el período 15/12 al 10/01 y durante la Semana Santa, se amplía el permiso de asuntos personales, días adicionales de vacaciones, diferente distribución del horario durante la

jornada fija y flexible, etc. En relación con la Resolución del 2005, existen algunas diferencias, como por ejemplo el cómputo de la jornada en Catalunya es semanal, en lugar de ser anual; la pausa durante la jornada es de 20 min. de trabajo efectivo, en lugar de 30 en el Estado etc; en todo caso se sigue la línea modernizadora, flexibilizadora y conciliadora

En este sentido, las palabras flexibilidad y conciliación están recogidas en la propuesta emitida por la CEEBEP (Comisión de Estudio Estatuto Básico Empleado Público). Esta comisión subraya que en las próximas leyes de la función pública, que se deriven del Estatuto Básico, han de tener como finalidad la de flexibilizar el sistema de retribuciones complementarias y el propio sistema retributivo; se ha de flexibilizar y potenciar la planificación y gestión de los recursos humanos, también la clasificación de puestos de trabajo, igualmente se ha de flexibilizar el diseño estructural del empleo público en las AAPP, como asimismo el sistema de jornadas, horarios, permisos y excedencias.

En materia conciliadora se ha dictado últimamente la Ley 39/99 de 5 de noviembre de Conciliación de Vida Laboral y Familiar; la ley 8/2006 de 5 de julio de medidas de Conciliación para Personal al Servicio de la Generalitat de Cataluña y la ley orgánica 1/2004 de 28 diciembre de Medidas de Protección Integral Contra la Violencia de Género). Por otra parte, en el Anteproyecto de ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su art. 14. J. se establece que será un derecho de los empleados públicos, la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Después de esta pequeña introducción y antes de entrar en el estudio del tema que nos ocupa, es del todo necesario, llevar a cabo algunas consideraciones y matizaciones sobre lo que se considera jornada, jornada de trabajo y horario:

La **jornada de trabajo**, es la cantidad de tiempo o número de horas que el trabajador está obligado a prestar sus servicios, de forma efectiva al día , a la semana, al mes o al año ( STS 21.10.94; R.600/94; del 9/12/2003, R.88/2003 entre otras): **la jornada y el horario** son conceptos diferentes, en los que el horario siempre está supeditado a la jornada, pues es ésta la que establece el número de horas que debe prestarse un trabajo efectivo, mientras que el horario dispone, el momento en que el trabajador, debe entrar y salir de trabajar, por lo que en caso de conflicto, regirá la primera.

Pero los conceptos de "**jornada de trabajo**" y de "**jornada**" tampoco son iguales. Es un error el considerar que el concepto de jornada es unívoco y coincidente con el de jornada de trabajo. Es cierto que en su concepción jurídico laboral estricta, el concepto de jornada de trabajo, término utilizado por el artículo 34.1 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), equivale al tiempo de servicios efectivamente prestados por el trabajador como pago de su deuda de actividad; jurisprudencialmente la jornada efectiva de trabajo es el tiempo que, en cómputo diario, semanal o anual, dedica al trabajador a su cometido laboral propio (STS 21.10.94) y en términos del artículo 34.5 del ET, es el tiempo en que el trabajador se encuentra en su puesto de trabajo. Desde esta concepción, es evidente que un descanso no retribuido ni es considerado como de tiempo de trabajo, ni puede entenderse incluido dentro de la jornada de trabajo.

La noción sociológica de jornada, es más extensa y equivalente a todo el tiempo de presencia física del trabajador en la empresa o en el centro de trabajo, y así es normal en el mundo del trabajo, hablar de jornada de tantas o cuantas horas de duración, aunque en ese tiempo medien descansos no retribuidos; desde éste prisma la jornada diaria, que no la jornada de trabajo, viene a ser entonces la suma del tiempo de trabajo efectivo, más el tiempo de descanso.

## **LA JORNADA DE TRABAJO.**

Antes de entrar en el estudio de la Jornada de Trabajo en la AP en España, nos adentraremos en un estudio comparativo de las jornadas y horarios de los países de la Unión Europea:

Según la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo que ha elaborado el informe "Working time developments-2004", establece el tiempo de trabajo semanal de la función pública : Austria, Luxemburgo, Letonia, Hungría, Polonia, Rumania, (40 horas); Suiza (39,5 horas); España (37,5 horas) y Italia,(32,9 horas); etc. por tanto, España se encuentra en la mitad prácticamente de la tabla de las jornadas de trabajo de los empleados públicos europeos.

La mayoría de los estados de la Unión Europea han introducido sistemas que ofrecen flexibilidad de jornada a sus funcionarios sobre la base

de franjas horarias flexibles y fijas u obligatorias, en el sentido de que todos los empleados deben estar en su lugar de trabajo durante dichos períodos. Su duración varia entre 4 horas al día (Portugal), 4,30 h/d (Luxemburgo), 5 h/d, (Bélgica) y 5,30 h/d (España y Alemania). Dichas franjas pueden estar agrupadas en un solo período (entre 9 y 14,30, como en España) o repartidas entre mañana y tarde (de 10 a 12,30 y de 14,30 a 16, Irlanda).

Las bandas llamadas móviles o flexibles, suelen ser entre 7,30-9 h/14,30-19 h en España, o entre 9,30-10 h./16-18,30 en Irlanda.

En todos los casos la organización del tiempo de trabajo diario es resultado de una negociación entre los representantes sindicales y la administración.

## LA JORNADA DE TRABAJO EN ESPAÑA

El art. 40.2 de la CE, establece la limitación de la jornada como un principio rector de la política social y económica desde la perspectiva de la protección de la salud del trabajador al indicar: "asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesional; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados". Por tanto la CE encomienda a los poderes públicos garantizar el descanso mediante la limitación de la jornada laboral, previsión que ha de tenerse en cuenta tanto en el sector público como en el privado.

Dicho artículo, está en consonancia con los compromisos adquiridos internacionalmente, tanto en lo relativo a la normativa de la Unión Europea, como las normas establecidas en los tratados internacionales ratificados por España.

### FUNCIONARIOS

En lo que respecta a las Corporaciones Locales, el artículo 94 de la Ley de Bases de Régimen Local establece, que la jornada de trabajo será, en cómputo anual, la misma que se fije para los funcionarios de la AGE, aplicándose las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada.

La exigencia de esta norma, no es que la jornada de trabajo de los funcionarios locales sea la misma que la de los funcionarios del Estado, sino

que tenga el mismo número total de horas anuales. De esta manera, cada Corporación, puede fijar el horario y jornada de trabajo del personal directamente o mediante pactos o acuerdos, siempre que se cumpla el cómputo anual de la jornada de la AGE.

El cómputo anual de la jornada de los funcionarios locales se concretará a partir de la jornada (37,5 horas semanales), descontando las fiestas nacionales y locales, período vacacional, días de permiso, etc. (todos estos aspectos los iremos analizando profundamente, en párrafos posteriores).

El art. 311 del Decret 214/90, de 30 de julio, se establece que las jornadas de trabajo del personal funcionario de las entidades locales son en cómputo anual las mismas que se fijan para los funcionarios de la AGE

La Resolución del MAP del 2005 en su artículo 2.1 también establece que la duración máxima de la jornada general de trabajo en la AGE será de 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a 1647 horas anuales (sin embargo, la Resolución de la Secretaria de Estado para la Administración Pública, de 24.4.95, establecía que la jornada sería en cómputo semanal; en consecuencia esta resolución del 2005 sigue los mismos parámetros que el ET con un cómputo anual, laboralizándose de esta forma, en parte, el derecho de la Función Pública).

L'article 3 del Decret 295/2006, de 18 de juliol, también establece que la jornada ordinaria es de 37,5 horas de trabajo efectivo en cómputo semanal de lunes a viernes. Un aspecto a resaltar es que con la finalidad de homogeneizar el cómputo semanal de las diferentes jornadas, se aplican las equivalencias correspondientes a los días festivos y no recuperables en la jornada ordinaria i de dedicación especial, como asimismo, en la jornada reducida. Esto es muy importante de cara al calculo del cómputo semanal del horario

El artículo 47 del actual Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, de forma literal dice que las AAPP establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La duración máxima de la jornada general de trabajo será de 37.5 horas semanales, de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

## EMPLEADOS EN REGIMEN LABORAL

En relación con la jornada de trabajo del personal laboral de las Entidades Locales, el art. 311 del Decreto 214/90 establece que la jornada de este tipo de personal será en cómputo anual, el resultante de la aplicación de la jornada ordinaria semanal que fija el ET o el convenio colectivo correspondiente.

En este aspecto se ha de subrayar que el art. 316 del mismo texto legal condiciona la fijación de la jornada y la distribución del horario a la optimización de la eficacia y la productividad en la prestación de los servicios, la adecuada atención al público y la coincidencia horaria entre los diferentes servicios y dependencias conexas.

El art. 3 del Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, (en adelante PEBFP) también reconoce que el personal laboral de las AAPP, se rige, además de por la legislación laboral y los convenios colectivos, por los preceptos de esta Ley que así lo dispongan.

El art. 34 del ET considera que la duración de la jornada de trabajo será la pactada en los Convenios colectivos o contratos de trabajo. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de 40 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

El art. 30.7 del ET, alude a la facultad gubernativa, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de establecer ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada y de los descansos para aquellos sectores y trabajos que por sus peculiaridades así lo requieran. La ley no establece en un principio, ningún límite a esta delegación, por lo que la facultad reglamentaria se concibe de forma enormemente amplia; sin embargo, con una interpretación finalista del precepto, impediría concebir que esta delegación facultase una ampliación absoluta de los límites de la jornada, (por ejemplo las 40 horas en cómputo anual), toda vez que su finalidad resulta de la necesidad de adaptar las previsiones generales a las particularidades de específicos sectores de actividad.

La negociación colectiva y los acuerdos de las condiciones de trabajo, son unos elementos clave en la regulación del tiempo de trabajo y por tanto elementos primordiales no sólo en las relaciones jurídicas laborales en el ámbito privado, sino también es fundamental para entender y comprender la

ordenación en el tiempo de trabajo en el ámbito público de la corporaciones locales.

Es importante subrayar el papel primordial de la negociación colectiva en la regulación de la jornada de trabajo. La duración de ésta será la que se establezca en los convenios colectivos o en el contrato de trabajo, si bien la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de 40 horas semanales de trabajo efectivo en cómputo anual (STS, 6-03-2000 R,º 1217/99). Consecuentemente, cuando el convenio colectivo establezca la jornada, ésta será la debida, siempre que respete el mínimo legal y no esté mejorada por el contrato de trabajo. En el caso de que la jornada no esté regulada en convenio colectivo, ni tampoco exista determinación en el contrato individual deberá atenderse a la jornada máxima legal. Para calcular la jornada laboral máxima anual solo son computables las horas de **trabajo efectivo** (STS 20 Dic 1999(R,º 2481/99)).

Ya hemos indicado anteriormente que dentro de los límites cuantitativos de la jornada de trabajo, el ET establece que la jornada ordinaria será de 40 horas de trabajo efectivo en computo anual. La referencia que nuestro ordenamiento dispone para el establecimiento de una jornada máxima es el año natural, por lo que la jornada de una semana concreta podrá superar las 40 horas. El promedio de todas las semanas del año son las no deberán superar el mencionado límite de 40 horas. Este concepto de la jornada máxima impuesta por la ley, existe en la mayor parte de las legislaciones laborales de nuestro entorno, por diferentes razones, entre las cuales sobresalen las siguientes: a una mayor jornada laboral no corresponde un mayor rendimiento, sino que, alcanzado un nivel óptimo, comienza a descender por causa de la fatiga y el cansancio; también existen consideraciones de carácter social y estrictamente humano que aconsejan o imponen limitar la jornada de trabajo, ya que el tiempo excesivo de dedicación tiene consecuencias negativas para el ocio, el desarrollo personal y el cumplimiento de los deberes familiares y sociales.

Igualmente, en el campo privado se han ido flexibilizando otros aspectos diferentes al de la jornada, como por ejemplo la desconcentración de las vacaciones en diferentes meses, la regulación del tiempo parcial (en España, a diferencia de los países europeos, todavía no se ha utilizado de forma genérica), etc.

De igual manera, en las AAPP se van flexibilizando las jornadas, pasando de las rígidas de años anteriores a una jornada más flexible y adaptada a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente.

El art. 51 del Anteproyecto Estatuto Básico del Empleado Público establecía que el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en ET y los convenios colectivos creciente aplicación.

He considerado necesaria hacer esta breve explicación de la normativa laboral, para así entender mejor y en toda su plenitud la normativa administrativa de la función pública, sin olvidar que los empleados públicos sometidos al régimen laboral se rigen por el ET, Convenio Colectivo o contrato de trabajo, (los criterios doctrinales y jurisprudenciales que se establecen en el derecho del trabajo, también sirven de pauta interpretativa en el derecho de la función pública).

Son criterios de oportunidad política, y para una mejor gestión de los recursos humanos y como asimismo, al objeto de evitar agravios comparativos, los que han llevado, desde hace unos años, a una equivalencia o tratamiento semejante en la regulación jurídica de la jornada de trabajo y horario del personal funcionario y laboral, sin perjuicio de que se rija por el ET, el convenio colectivo y por contrato de trabajo.

Desde hace años puede demostrarse que a través de la negociación colectiva, y de los diferentes acuerdos, las condiciones de trabajo del personal laboral y funcional, se van equiparando, sin perjuicio del respeto a las peculiaridades del ejercicio de funciones públicas. El art. 11 del actual PEBFP, plasma con toda rigurosidad esta acomodación o aproximación de las condiciones de trabajo de los dos colectivos.

La AAPP, a diferencia de la empresa privada, y aquí las pautas son totalmente distintas, debe tener como fundamento de actuación, el servicio y la atención a los ciudadanos (artículo 1.4.d Resolución 2005) y la satisfacción de los intereses generales, ya que la finalidad primordial ha de ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la administración. Los ciudadanos tienen derecho a tener una buena administración (austera, eficaz, equilibrada, orientada a los ciudadanos y con la capacidad de adaptarse a los cambios) y por tal motivo, ésta necesita asegurar la profesionalidad y la calidad de los empleados públicos, garantizando al mismo tiempo la

flexibilidad en la gestión del sistema de empleo público. Todos los derechos e intereses legítimos de quienes forman parte de la Administración han de estar subordinados al principio de servicio a los ciudadanos. Estos principios van a condicionar y deben condicionar todos los acuerdos, pactos o convenios colectivos que se aprueben en las corporaciones locales, dentro de todo lo relacionado con la jornada, horarios y gestión del tiempo. La Administración, desde hace años tiene pendiente una pequeña o gran asignatura que es la de llevar a cabo un cambio de cultura administrativa centrada en la gestión de los servicios en beneficio del ciudadano.

#### **a) La determinación de la jornada y horarios en las Corporaciones Locales:**

Corresponde a los presidentes de la Corporación, dentro de la posibilidad de organización que tienen las entidades locales, y con consulta previa con los órganos de representación sindical (art. 312 del Decret 214/90, de 30 de juliol): a) determinar el horario de estos servicios, y del personal adscrita a estos, como también la distribución de la jornada anual; b) la determinación de los puestos que tendrán una jornada superior a la jornada ordinaria (la jornada es un atributo del puesto, ya que todo puesto de trabajo tiene una modalidad de jornada, que puede jugar como elemento decisivo en la importancia y cuantía del complemento específico). Entre este artículo y el 316 del mismo texto legal, podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) todo lo relacionado con la jornada y horario es competencia exclusiva de los presidentes de las entidades locales.

b) esta competencia, está dentro de las posibilidades de autoorganización y de decisión que poseen las AAPP. La normativa actual de la función pública indica que la capacidad de organización queda excluida de la obligatoriedad de la negociación, incluso el Actual Proyecto del Estatuto Básico de la Función Pública, en su artículo 89.2.a lo recoge.

c) el art. 312 antes mencionado indica que se llevará efecto "con consulta previa" con la junta de personal y los delegados de personal, por tanto no es materia que entra de lleno en el campo de la negociación.

d) en la fijación de la jornada y la distribución del horario, se ha de tener en cuenta los criterios de optimización de la eficacia y productividad en la prestación de los servicios, la adecuada atención al público, y la coincidencia horaria en los diferentes servicios y dependencias conexas.

Estas reglas, no siempre se han tenido en cuenta en los acuerdos y convenios establecidos en las corporaciones locales, confundiendo a veces lo que es materia negociable en el ámbito del derecho de trabajo y lo que no es materia negociable en el ámbito de la función pública, desestabilizando y forzando los principios administrativos y normativa de la función pública, que son de obligado cumplimiento; hay que tener presente la diferenciación entre la palabra negociación y la palabra consulta.

El artículo 37.m) del EBEP establecía que serán objeto de negociación “el calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, etc.” y el art. 40.d) del mismo texto indicaba que las juntas de personal y delegados, en su caso, tendrán la función de “tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, ...”.

Finalmente, el art. 89 de la actual Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública establece, en su apartado 1.i que serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y relación con las competencias de cada AP y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica...

Este mismo artículo habla de la negociación entre la AAPP y los representantes sindicales, sin embargo, no dice nada sobre las Juntas y Delegados de personal, lo que se ha de interpretar, que este tema se regulará por la normativa de la Función Pública de las respectivas CCAA.

**- b) Reducción de la jornada ordinaria de trabajo:**

De conformidad con el art. 94 de la LBRL, cualquier tipo de reducción de la jornada debe estar prefigurada en la normativa estatal sobre la materia, sin que los ayuntamientos puedan hacer otra cosa que elegir entre las modalidades ofrecidas por aquella, y por tanto la tendencia de algunas Corporaciones Locales de reducir la jornada de trabajo a 35 horas semanales, a través de acuerdos o convenios colectivos, actualmente no tiene ningún respaldo jurídico, por los siguientes motivos:

En primer lugar, tanto el art. 104.3 del Decreto Legislativo 1/97, de 31 de octubre como el art. 179 del Decret 214/90 establecen que los funcionarios de la administración local, que realicen una jornada de trabajo reducida, experimentarán una reducción proporcional sobre la totalidad de las

retribuciones correspondientes a la jornada completa, tanto básicas como complementarias, con inclusión de trienios. Una reducción idéntica se practicará sobre las pagas extraordinarias en el caso de que los funcionarios disfruten de una jornada de trabajo reducida el día 1 de los meses de junio y/o diciembre, fecha de acreditación de las pagas mencionadas.

En consecuencia, reducción del horario, según la normativa vista hasta ahora, significa de igual manera una reducción proporcional de retribuciones económicas

En segundo lugar, la Resolución de 20/12/2005, establece en su apartado 2.1 que la duración máxima de la jornada es de 37,5 horas de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. La expresión "máxima" puede dar lugar a múltiples interpretaciones y a una confusión evidente. En un principio puede dar la impresión que se permiten jornadas inferiores a este tope máximo marcado por la norma; pero es evidente que en el articulado global de la Resolución no se establece posibilidad de reducción alguna, a no ser la reducción de la jornada por interés particular (que podrá concederse con la reducción económica correspondiente y siempre subordinada a las necesidades del servicio, a la naturaleza del puesto desempeñado, y únicamente lo podrán solicitar el personal con un complemento de destino inferior al 28).

En tercer lugar, dicha resolución normativa, tampoco avala ni ampara ningún tipo de posibilidad de llegar a acuerdos o pactos en las AAPP tendentes a la reducción de la jornada.

La Resolución parece establecer una regla general de que toda reducción de la jornada ha de comportar (carácter sinalagmático de la relación laboral o administrativa), un sacrificio económico, sacrificio que por otra parte no conlleva una reducción de la duración de la jornada negociada y plasmada en un acuerdo o convenio

En cuarto lugar, los Tribunales de Justicia han anulado todos aquellos acuerdos de funcionarios, cuyas cláusulas han incluido reducciones de la jornada a 35 horas, subrayando que “no puede desconocerse o modificarse el mandato del art.94 de la LBRL, en virtud de una negociación colectiva, pues además de infringirse aquel precepto legal al fijarse para los funcionarios de la Administración Local una jornada laboral distinta de la de los funcionarios del Estado, podría dar lugar a una multiplicidad de jornadas laborales distintas, como consecuencia de las negociaciones efectuadas en cada una de las

Administraciones Locales. Por tanto, el establecimiento de una jornada de 35 horas, resulta contraria a derecho por contravenir tal precepto”.

La STS de 5/2/91 (RJ 1991, 3173), declara que la reducción de la jornada debe de estar prefigurada en la normativa estatal sobre la materia, sin que las entidades locales puedan hacer otra cosa que elegir entre las modalidades ofrecidas por aquélla.

En quinto lugar el Decreto 295/2006 de 18 de julio, aplicable a los funcionarios de la Generalitat de Cataluña, siguiendo la misma línea que el Estado, únicamente prevé la reducción de la jornada ordinaria por interés particular de un tercio o de la mitad de la jornada, comportando igualmente la reducción proporcional de las retribuciones (art. 20), y siempre subordinada a las necesidades del servicio y sujeta al régimen incompatibilidades, además no se puede conceder esta reducción a los puestos de trabajo de nivel de complemento de destino igual o superior a 24 (mientras que en la AGE, como ya hemos visto, el complemento de destino ha de ser inferior a 28) o al personal que presta sus servicios en régimen de jornada de dedicación especial.

Consecuentemente creo que existen bases jurídicas suficientes, para demostrar que en la actualidad las Corporaciones Locales, no pueden acordar la reducción de la jornada a sus funcionarios.

Sin embargo, los empleados públicos en régimen laboral, podrían obtener una reducción de la jornada de 40 horas en cómputo anual, en base a la capacidad de negociación que les otorga la normativa vigente. Aunque todo ello también es discutible, ya que la reducción provoca un incremento retributivo directo o indirecto que podría infringir lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Pero no puede ocultarse aquí una gran preocupación, y que es la de considerar, que independientemente de la jornada legal y oficial que se establezca en los correspondientes acuerdos o pactos aprobados por las corporaciones locales, esta jornada puede estar desnaturalizada en la realidad, al reducirse de una forma considerable, en cómputo anual, si consideramos el número de días de asuntos personales o de libre disposición, incremento de las vacaciones, la pausa del "bocadillo", reducciones de la jornada de verano, u otros tipos de reducciones que puedan regularse y que por tanto, en la práctica diaria los días de trabajo y horas efectivas quedan muy mermadas o reducidas

al final de año. Hay que tener presente al respecto que en la Llei 8/2006 de 5 de Juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal de les Administracions públiques de la Generalitat de Catalunya, se han establecido unos incrementos de algunos permisos y reducciones, con un alto grado de flexibilidad.

A mayor abundamiento, y siguiendo el razonamiento anterior, se ha de tener bien presente, que incluso, siguiendo la jornada fijada por el Estado y por la normativa de las CCAA, de 37,5 horas de jornada laboral, si le restamos los 30 minutos de pausa, que se consideran como trabajo efectivo, al final, en realidad, se trabaja 35 horas. Si las Corporaciones Locales tienen un acuerdo de reducción de la jornada a 35 horas, con dicha pausa, el tiempo de trabajo quedaría en 32,5 horas (al respecto nos extenderemos más en el apartado “pausa del bocadillo”).

Finalmente una reflexión: ¿Es compatible la reducción del horario en una Administración con el mantenimiento del principio de eficacia administrativa?, ¿Es compatible la reducción de la jornada con la creación de más ocupación?, ¿Existirá más productividad en su caso? Estas son las preguntas que debemos hacer todos los gestores de la Administración Pública. Entra dentro de lo probable, que posiblemente la reducción de la jornada puede servir como única y exclusiva excusa o justificación para que algunos empleados públicos, tengan un incremento de las retribuciones, mediante la concesión del correspondiente complemento específico de prolongación de jornada, o también pueda servir de soporte para solicitar la realización de más horas y/o el pago de gratificaciones extraordinarias o complementos de dedicación exclusiva.

Hay que resaltar que la eficacia es un principio fundamental de la ordenación de la función pública y que se recoge en todos los textos legales administrativos, incluso en el actual Proyecto de ley del Estatuto Básico de la Función Pública (art.6).

En lo que respecta a la creación de empleo, no es un tema fácil, y la experiencia, nos ha enseñado diariamente, que mediante la reducción no siempre se crea más empleo público, y en todo caso éste es más gravoso por diferentes motivos, bien sea porque existe una plantilla sobre dimensionada, o bien porque existe un considerable incremento del gasto público, etc; sin perjuicio que en todo caso, se tendrían que buscar soluciones alternativas, para que la contratación por las corporaciones locales sea menos gravosa, bien sea a través de bonificaciones, reducciones de cuota, etc.

Resaltamos de nuevo, el hecho de que la reducción de la jornada sí que realmente comporta a las corporaciones locales, un aumento considerable del gasto público, que puede desbordar los límites establecidos en la Ley General de Presupuestos del Estado.

¿Cabe que, en un futuro próximo, las corporaciones locales puedan llevar a efecto algún tipo de reducción de la jornada, inferior a las 37,5 horas, basada en la aprobación por parte del Estado o de las CCAA, de una normativa al respecto?

Para respaldar esta tesis existen los siguientes supuestos:

- a) Existen diferentes acuerdos Administración- Sindicatos (firmado el 21 de septiembre por el MAP) que subrayan el compromiso de iniciar un proceso de negociación tendente a revisar el régimen legal de la función pública local referida a la jornada de trabajo, evitando la actual remisión que hace esta normativa a la AGE; aunque también se prevé realizar estudios dirigidos a valorar la posibilidad de reducir la jornada ordinaria de los empleados públicos de la AGE, desde las actuales 37,5 horas hasta un mínimo de 35 horas semanales.
- b) La reducción de la jornada va íntimamente ligada a la jornada continuada, y al respecto se ha de mencionar que, en la Resolución del MAP del 2005 ha desaparecido en el artículo 3, la frase de que la “Administración avance progresivamente a un horario de mañana y tarde”. En consecuencia, se trunca la línea normativa de años anteriores que potenciaba la jornada partida en detrimento de la jornada continuada.
- c) La disposición adicional primera del Decret de la Generalitat 295/2006, también posibilita que el personal pueda optar entre el horario partido y el continuado. Por tanto, se está dando a todo el personal la opción a elegir entre estos dos tipos de jornada, desapareciendo la obligatoriedad que hasta ahora tenía todo el personal funcionario de la Generalitat de tener la jornada partida y potenciando, de esta forma, la posibilidad de seleccionar la jornada continuada.

Sin embargo, todas estas hipotéticas interpretaciones sobre la reducción, podrían quedar sin base jurídica si entra en vigor el art.47 del Proyecto de Ley del Estatuto de la Función Pública, que concreta de forma definitiva que la jornada de trabajo en las AAPP será de 37,5 semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

En todo caso, reducción de jornada, (en la cual la parte beneficiada es el empleado público), en la relación administrativa o funcionarial, tendría que estar equilibrada o compensada (aquí la parte beneficiada sería la corporación) con una mayor homogeneización de los horarios interdepartamentales, mantenimiento de un análogo sistema de rendimiento y productividad en el trabajo y al mismo tiempo una gran coordinación, una reordenación del tiempo de trabajo, consolidación de la regulación del tiempo parcial, y potenciar el horario de tarde en algunos casos, cuyas necesidades lo exijan.

### **c) Aumento de la jornada de 40 horas**

Habitualmente, la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios de las corporaciones locales, como ya hemos repetido en diferentes ocasiones, en cómputo anual, es idéntica a los funcionarios de la AGE, o sea, 37,5 horas semanales y en consecuencia podrían ser ilegales unas jornadas superiores, sin perjuicio de las jornadas de especial dedicación, que comprenden una jornada de 40 horas semanales, pero que las mismas pueden aumentar de forma ocasional cuando sea preciso y por necesidades del servicio. En consecuencia no todas las jornadas superiores a las 40 horas son ilegales.

Los calendarios laborales, podrían autorizar excepcionalmente, la modificación de los límites horarios de la jornada de tarde, en función de las necesidades del servicio

Respecto a los empleados públicos en régimen laboral, su jornada no podrá rebasar el límite máximo de trabajo efectivo de jornada en cómputo anual (art. 34.1 ET). En este caso, sí que serían ilegales aquellas jornadas estipuladas superiores a las 40 horas.

### **d) El complemento de productividad y la jornada de trabajo**

El art. 23.3.c de la LMRFP, como asimismo el art. 104.c del Decreto Legislativo 1/97 de 3 Octubre y el art. 171 del Decreto 214/90 de 30 de Julio,

estipulan que el complemento de productividad, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés y la iniciativa con que el funcionario ejerce su trabajo. Las tres normas antedichas define en igualdad de términos, el mencionado complemento.

Por tanto es un complemento que por su propia definición retribuye la eficacia, el esfuerzo, y rendimiento del funcionario.

¿El complemento de productividad puede servir como un instrumento idóneo para retribuir una jornada superior a la jornada ordinaria de trabajo?

El mismo art. 312 del Decreto 214/90 establece que "dins de la potestat d'organització que correspon a les entitats locals... correspon als presidents de les entitats locals... b) determinar els llocs de treball que tindran una jornada de treball superior a la que constitueix la jornada ordinària..., si s'escau, del complement específic o de **productivitat**."

En consecuencia, parece derivarse de este artículo, la posibilidad de que el incremento de la jornada, pueda retribuirse, no solamente con el complemento específico de prolongación de jornada, sino también con el complemento de productividad, ya que éste refleja la actividad o dedicación extraordinaria.

La doctrina y algunas sentencias jurisprudenciales también apoyan esta tesis establecida en la normativa.

¿Esta diferencia de jornada podría retribuirse a través de horas extras (personal laboral) o bien a través de gratificaciones extraordinarias (personal funcionario?).

A esta pregunta, debe contestarse negativamente, porque si bien es verdad que son servicios realizados, fuera de la jornada normal de trabajo, sin embargo, las horas extraordinarias tienen un tope máximo de 80 horas y unas finalidades distintas y los gratificaciones extraordinarias no puede ser fijas en su cuantía ni periódicas en su acreditación (art. 23.3.d la LMRFP, art. 103.d del decreto legislativo 1/97 y artículo 174.2 del decreto 214/90

## **EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN LAS CORPORACIONES LOCALES:**

El sistema de trabajo a tiempo parcial, está muy bien diseñado en el derecho de trabajo, sin embargo en la normativa de la función pública hasta ahora no hemos encontrado ninguna figura semejante. Es una de las grandes diferencias existentes entre la normativa laboral y la normativa administrativa.

En la actualidad las corporaciones locales debían de crear figuras imaginativas para suplir esta grave deficiencia.

En el plan para la igualdad de género en la AGE se incluye un apartado 3º “medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas que trabajen en esta administración” (APU 526-2005, de 7 de marzo por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4.3.2005), que en materia de horarios se indica: “la Secretaria General para la AP, previa negociación con las organizaciones sindicales, establecerá una modalidad específica de jornada a tiempo parcial, con la consiguiente disminución retributiva, y que podrán acogerse quienes tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidades”.

La Comisión para el Estudio al del Proyecto de ley del Estatuto Básico del Empleado Público, constituida según orden 3018/2004 de 16 de septiembre, ya propuso la creación de la modalidad de jornada a tiempo parcial, al indicar que la "condición de funcionario no tiene por qué comportar, por lo demás, la dedicación a tiempo completo en el servicio público, sino que es compatible con modalidades de trabajo a tiempo parcial, o en su caso, a domicilio, u otras que pudieran establecerse por las leyes correspondientes y en función de las necesidades".

Esta propuesta se reflejó en el art. 73.5 del Anteproyecto EBEP al establecer que "la legislación competente podrá establecer las condiciones de trabajo a tiempo parcial de los funcionarios públicos".

Sin embargo, el actual proyecto de ley del EBFPP no recoge esta propuesta, porque posiblemente considera que han de ser las CCAA que regulen este tipo de modalidad ya que se considera que es un estatuto de mínimos.

Por otra parte el art. 7.6 del III acuerdo Generalitat-Sindicatos, también establece que “durante el primer semestre del 2006, la Administración de la Generalitat iniciará los estudios técnicos correspondientes y efectuará las

modificaciones normativas oportunas dirigidas a la regulación de los puestos de trabajo a tiempo parcial, mediante la negociación de un nuevo acuerdo”

## **LA PAUSA DEL BOCADILLO**

En otro orden de cosas y dentro del ámbito del ET, la norma exige que siempre que la jornada diaria exceda de seis horas, los trabajadores deban disfrutar de un período de descanso no inferior a 15 minutos. Este descanso no se considera como tiempo de trabajo efectivo salvo que así lo establezca el convenio colectivo o el contrato de trabajo. El tiempo de descanso que se configura en dicho ET, no forma parte de la jornada de trabajo y por tanto no debe retribuirse (STS 6 de Marzo del 2000 (R,º 1217/99)), aunque mediante convenio colectivo o por medio de contrato individual de trabajo, podrá acordarse la inclusión de este tiempo dentro de la jornada de trabajo. Podrá pactarse también que éste tiempo de descanso será retribuido pero no computa y como tiempo de trabajo.

Sin embargo la Resolución del 2005, en su art. 1.4.b, establece que durante la jornada de trabajo, se podrá disfrutar de una pausa por un período de 30 minutos, que se computará de trabajo efectivo, sin que pueda afectar, esta interrupción, a la prestación de servicios.

El Decreto de la Generalitat de Cataluña establece una pausa de 20 minutos, que se considerará igualmente de trabajo efectivo (art. 5).

Es importante resaltar que a diferencia del régimen laboral, la normativa administrativa prevé que la pausa siempre será considerada de trabajo efectivo y por tanto computable como parte de la jornada de trabajo, sin necesidad de llevar a cabo ningún tipo de negociación y que por tanto es un tiempo que no existe contraprestación laboral por parte del empleado público.

Considero, que en los acuerdos o convenios colectivos de las Corporaciones Locales, se habría de concretar el horario mínimo de trabajo o de prestación del servicio del empleado público para poder realizar esta pausa, siguiendo las pautas marcadas bien por el ET o bien por la Resolución del Estado. Puesto que si esta jornada real fuera inferior a este mínimo (podría ser un ejemplo esclarecedor la reducción de un tercio de la jornada de trabajo, con la percepción del 100% de las retribuciones, para tener cuidado de un hijo,

(art. 24 de la ley 8/2006), o puede ocurrir, como en algunas Corporaciones que exista un horario flexible de entrada al trabajo de hasta las 9:30 horas y que el empleado que entre al trabajo en esta hora límite, a continuación utilice la “pausa del bocadillo”, quedaría desnaturalizado el disfrute de dicha pausa. Por cierto que en muchísimos acuerdos o convenios ya se incluyen ciertos límites, a estos posibles desajustes horarios, (El ET, por ejemplo, como ya hemos indicado exige un período mínimo de seis horas de jornada continuada para disfrutar de esta pausa; sin embargo, la mencionada Resolución establece que dicha pausa de 30 minutos, podrá realizarse en la jornada continuada con un mínimo de 5,30 horas que es el horario fijo obligatorio fijado por el Estado). Evidentemente, esta pausa, ha de estar subordinada a que las necesidades del servicio se encuentren cubiertas (evitar la histórica mala imagen que se ha dado siempre en la AAPP, por las ausencias continuas con motivo del desayuno).

Quisiera advertir que en los Acuerdos o Convenios de las Entidades Locales debería existir un tiempo mínimo fijo y proporcional de trabajo, para poder disfrutar de esta pausa.

Por otra parte se ha de añadir que el art. 312.d) del Decreto 214/90, el establecimiento y regulación de las pausas en el trabajo, corresponde a los Presidentes de las Corporaciones Locales, consultando previamente a los representantes sindicales

### **EL HORARIO Y SU DISTRIBUCIÓN FLEXIBLE:**

Un ejemplo evidente del incremento de la flexibilidad del horario de la AAPP, serían las jornadas de mañana (continuada), según la Resolución del MAP del 2005, en el que la parte principal del horario llamado tiempo fijo o estable, será de 5,5 horas diarias de lunes a viernes (9 horas a las 14.30), a razón de 27,5 horas semanales de obligada presencia; el tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible (margen de entrada máximo 1.30 horas y margen de salida máximo 3.30 horas, además de los viernes. Sin embargo la resolución del 2003, el horario fijo o estable era de 32 horas semanales de obligada presencia, a razón de 6.5 horas de obligada presencia; en consecuencia la Resolución del 2005, ha flexibilizado 6.5 horas, que antes eran fijas. Lo mismo podríamos decir de la jornada partida, de la jornada y horario de especial dedicación, jornadas de verano, etc.

En las corporaciones locales se ha ido incrementando la flexibilidad, sobre todo, en los márgenes de entrada y salida en el trabajo, conforme a los acuerdos y convenios llevados a efecto.

Evidentemente éste tiempo disfrutado, se ha de recuperar y compensar normalmente en jornada de tardes, transformándose, de alguna forma, la jornada continuada (que es la jornada que prevalece en la mayoría de las corporaciones locales) en jornada partida.

Hay que dejar constancia que en las Corporaciones Locales, existe una gran resistencia a prestar servicios por las tardes excepto en los pequeños municipios que por razones obvias normalmente realizan la jornada partida; sin embargo en la Generalitat lo normal es realizar jornadas partidas, sin perjuicio del último decreto de la Generalitat sobre jornadas, que da opción a los empleados públicos para elegir el turno de jornada de mañana o partida (decir al respecto que en el campo público de las relaciones laborales, todavía persiste en las normativas estatales, en las autonómicas y en los diferentes convenios colectivos o acuerdos de las entidades locales, la diferenciación entre la jornada continuada y la partida, cuando en la empresa privada, la distinción clásica entre jornada "partida" y "continuada" a que hacía referencia el ET de 1980, ha dejado de tener vigencia de tal modo que el actual artículo 34 de la citada normativa de 1995 ya no define ni distingue que es jornada partida o continuada, sino que tan sólo se refiere a esta última al imponer la obligación consistente en que siempre que dentro de la jornada diaria se trabajen más de seis horas seguidas -sin interrupción-, deberá establecerse un pedido de descanso -durante la jornada- que no será inferior a 15 minutos)..

Subrayar que, la invocación de desarrollar un determinado horario no se considera derecho adquirido, ni puede servir de apoyatura jurídica para mantener el que se modifica, ni constituye acto declarativo de derechos que precise para su modificación de los procedimientos establecidos en la ley 30/92 LPJAPiPAC para la revocación de los actos declarativos de derechos. (STSJ de Andalucía de 30/05/94)

Evidentemente, no me cansaré repetir, que la flexibilidad no debe entorpecer el funcionamiento normal de la administración, y en todo momento se ha de garantizar una prestación de servicios adecuada y de calidad que solicita el administrado.

## **HORAS EXTRAORDINARIAS**

Tendrán la consideración de horas extraordinarias, aquellas horas de trabajo que se realicen sobre la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo. Mediante convenio colectivo o contrato individual, se optará entre abonar las horas extraordinarias en la cuantía que se fije, que en ningún caso podrá ser inferior al valor de la hora ordinaria, o compensarlas con tiempos equivalentes de descanso retribuido; el número de horas extraordinarias no podrá ser superior de 80 al año (art. 35.1 del ET).

Por todo ello, las horas extraordinarias son horas de trabajo efectivo y real. El ET impone un límite objetivo, al prohibir la realización de un número ilimitado de horas extraordinarias. No se computarán a efectos de este límite de 80 horas, las horas extraordinarias que se compensen mediante descanso dentro de los cuatro meses siguientes a su realización. Las horas siempre tendrán carácter voluntario (Las Corporaciones Locales siguen este criterio, siendo excepcional la obligatoriedad de las mismas). Estas serán compensadas, bien sea económicamente por una cantidad no inferior al valor de una hora ordinaria o por un tiempo de descanso equivalente.

Esta es la normativa laboral y que a falta de regulación por las leyes de la función pública estatal o de las CCAA, se viene aplicando a las corporaciones locales, sin perjuicio de que esté regulado en los diferentes acuerdos o convenios de dichas entidades.

En las Corporaciones Locales, normalmente, se pacta un límite horas extraordinarias alrededor de las 80 anuales, al igual que en el ET (la concesión y distribución de estas horas corresponden al Pleno de la Corporación a propuesta de los responsables de los departamentos). En el Convenio Único Laboral de la Generalitat de Cataluña, vigente actualmente se sigue el criterio de abonar las horas extraordinarias por encima de las horas ordinarias y por tanto existe un incremento porcentual de las mismas, quebrando el principio de equivalencia de la hora normal con el de horas extras. Existe una tendencia creciente en las Administraciones Locales, de compensar las horas extraordinarias por encima de las ordinarias, bien sea a nivel retributivo o con la compensación de más horas de descanso, en la misma línea que lo establecido en el Convenio Único Laboral antes citado o el mismo criterio de otras entidades que han pactado este incremento. Al respecto, no puede olvidarse que cualquier incremento económico que se produzca repercute en el aumento del gasto del presupuesto de las Corporaciones.

En los acuerdos o pactos de las Corporaciones Locales, se suele añadir alguna cláusula, más bien retórica que real, por la cual se manifiesta la voluntad de eliminar o limitar el máximo posible de horas extraordinarias, e incluso se indica que se tenderá a la supresión de las mismas, con el común denominador de crear más puestos de trabajo (Cláusula introducida para desactivar la realización de las mismas).

La realización de estas horas pueden plantear todo tipo de problemas, sobretodo en periodos de escasa demanda de trabajo, ya que estas pueden ser un medio para no extender la contratación al personal necesario y una forma de prolongar el paro. La prohibición absoluta es imposible por las necesidades urgentes y extraordinarias que aparecen en la realización de los servicios. La legislación pretende establecer fuertes restricciones a su uso.

A veces, se confunde la terminología laboral de horas extraordinarias con la de gratificaciones extraordinarias, más propia de los funcionarios públicos.

Las entidades locales, tendrían que ejercer un control más exhaustivo sobre la concesión y cumplimiento de estas horas, que a veces pueden convertirse en un incentivo económico más. Antes de su concesión, deberían realizarse estudios previos sobre la necesidad de realización de las mismas.

Por último hay que resaltar, que diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, han reconocido que las corporaciones locales no tienen en absoluto competencia para negociar la forma de compensación de estas horas extraordinarias, al tratarse de retribuciones complementarias que su propia naturaleza quedan fuera en su ámbito de competencias.

## **VACACIONES**

El art. 68 de la LFCE (según redacción dada por el artículo 51 de la ley 53/2002, de 30 de diciembre), la Resolución del MAP del 2005, el art. 147 del Decreto 214/90, el art. 92 del Decreto Legislativo 1/97 de 31 de octubre, y el art. 15 del Decreto 295/2006 de 18 de julio, establecen de forma unánime que todos los funcionarios tendrán derecho a cumplir por cada año completo de servicios activos, 1 mes de vacaciones retribuidas o de los días que en proporción le corresponden si el tiempo realmente trabajado es menor.

Además todas las normativas coinciden que la fijación de las vacaciones están subordinadas a las necesidades del servicio.

El régimen estatutario de los funcionarios locales, ha de ser idéntico al de los funcionarios de la Generalitat en todo lo que se refiera a las vacaciones, las licencias i los permisos, de conformidad con el art. 142 del R.D. Leg.781/86, art. 300.1 de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

- La Resolución del Estado del 2005, en su art. 9 prescribe que con carácter general, las vacaciones anuales retribuidas del personal serán de un mes natural o de 22 días hábiles anuales por año completo de servicio o en forma proporcional al tiempo de servicios efectivos y se disfrutarán de forma obligatoria dentro del año natural y hasta 15 de enero del año siguiente, en periodos mínimos de cinco días hábiles consecutivos, considerándose los sábados como días no hábiles y por haber completado una serie de años de antigüedad que se concretan, se tendrá derecho a una serie de días adicionales.

El art. 15 del Decreto 295/2006 de 18 de julio de la Generalitat, establece el mismo periodo de duración, concretando aún más que periodos pueden disfrutarse de las vacaciones y el cómputo de las mismas; se señalan días adicionales por los años de servicios prestados, al igual que hace la Resolución del Estado.

El art. 48 del actual Proyecto del Estatuto Básico de la Función Pública también establece que el funcionario tiene derecho disfrutar, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas un mes, con los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor. El período en que se disfrute vacaciones deberá ser compatible con las necesidades de servicio.

A continuación analizaremos criterios doctrinales y jurisprudenciales que nos servirán de base para interpretar más concretamente todo lo concerniente al apartado de las vacaciones en las Corporaciones Locales:

El derecho al disfrute de las vacaciones anuales tiene su asiento en la art. 40.2 de la CE y en el art. 7 de la Directiva 213/88 de la Comunidad Europea de 4 de noviembre. La finalidad del derecho constitucional a disponer de más vacaciones anuales retribuidas, no es otra que la de ofrecer al empleado un periodo de descanso en días consecutivos que contribuya al mantenimiento y la conservación de su salud a todos los niveles, o sea

dispensarle el tiempo de reposo necesario y recuperación del desgaste físico y psicológico producido por su actividad laboral.

La naturaleza jurídica de este derecho, no se basa en una suspensión del contrato de trabajo o de la relación administrativa o funcionarial, sino que simplemente consiste en la obligación de no trabajar. Esta interrupción de la obligación de trabajar supone un derecho irrenunciable para cada trabajador de cumplir su periodo de vacaciones.

El derecho de vacaciones es un derecho irrenunciable por parte de los empleados públicos (STSJ Cataluña 15/10 del 2001, R.º 3716/2001). Es un derecho indisponible (STSJ Andalucía 21/3/95, R.º 3246/93). No es válido ningún pacto que las suprima o reduzca o intente sustituir el derecho específico a descanso por compensación económica. En consecuencia las vacaciones no pueden sustituirse por compensación económica.

Las vacaciones no conllevan la obligación del trabajador de descansar durante este periodo, sólo se impone la obligación de la empresa de garantizar posibilidades de descanso, de tal forma que el trabajador le estaría permitido prestar sus servicios para otro empresario con los límites que para esta prestación se imponen con carácter general en el art. 21.1 del ET.

El art.7.2 de la directiva 2003/88 de la Comunidad Europea de 4 de noviembre establece que "el período mínimo de las vacaciones anuales retribuidas no podrá ser sustituido por una compensación económica, excepto en caso de conclusión de la relación laboral.

Contrariamente a lo que indica el art. 38 del ET, según el cual, en ningún caso las vacaciones pueden ser inferiores a 30 días naturales por cada año trabajado, fijando un límite mínimo para el derecho al descanso de los empleados, siendo facultad del convenio colectivo o del contrato de trabajo el establecer una relación superior a 30 días naturales dentro de cada año; en el derecho la función pública, aparte de los días adicionales establecidos en la resolución del 2005 y en el Decreto de la Generalitat del 2005, no cabe mediante la negociación, pactar días por encima del tope máximo fijado por la normativa administrativa; por tanto la capacidad de negociación de los trabajadores de la empresa privada, y en todo caso y con ciertas cautelas de los empleados laborales de la AAPP, no la tienen, los funcionarios. Como podrá comprobarse en algunos convenios o acuerdos de la Corporaciones Locales,

ésta regla se incumple totalmente, al negociar o pactar un incremento de los días de vacaciones.

En consecuencia y de forma resumida, concretaremos las características de este derecho de vacaciones:

- No es sustituible por compensación económica.
- El funcionario debe conocer las fechas o período de disfrute con antelación suficiente.
- Los días son naturales, computándose por tanto los sábados domingos y festivos. Por tanto, no se consideran días laborables los sábados.
- No cabe la acumulación de las vacaciones correspondientes a varios años.
- No cabe su disfrute, fragmentando las mismas a lo largo del año en períodos mínimos de siete días (cuando se fraccionan en dos periodos, si el último día de disfrute termina un viernes, no implica un alargamiento del período vacacional en dos días mas, sábado y domingo, STSJ de Castilla-La Mancha 8.4.99). El Decreto 295/2006 de 18 de Julio sobre jornada y horarios establece que las vacaciones podrán realizarse en un solo período o bien en periodos fraccionados como mínimo de una semana natural
- Las retribuciones de las vacaciones comprenden todos los complementos retributivos que se perciben con carácter ordinario (retribuciones básicas, complemento específico y de productividad, STSJ Murcia 4.4.94).

Por otra parte, las Corporaciones Locales y en base a lo establecido en el art. 58.3 del ET y art. 254 del Decret 214/90, (en los mismos términos se refiere el art. 7.2 de la Directiva 2003/88 de la Comunidad Europea de 4 de noviembre) no pueden sancionar la comisión de una falta disciplinaria, efectuada por el empleado público, con una reducción de la duración de las vacaciones o con alguna otra minoración de los derechos de descanso.

#### LAS INTERRUPCIONES:

A continuación analizaremos las posibles consecuencias jurídicas que pueden ocasionar, las interrupciones en la prestación del derecho de las vacaciones, concretamente la derivada de la incapacidad temporal en las relaciones públicas. El art. 5. 4 de Convenio N°. 132 de la OIT señala que "las ausencias al trabajo por motivos independientes de la voluntad de la persona interesada, como enfermedad, accidente o maternidad, serán contadas como

parte del periodo de servicios"(STSJ Cataluña 3/12/2004 R.º135/2003), para concluir que los periodos en que el trabajador se encuentra en las situaciones descritas generan el derecho a disfrutar vacaciones retribuidas. Esta misma definición se halla contenida en el art. 9.1 de la Resolución del 2005.

La enfermedad acreditada convenientemente que ha sobrevenido antes de comenzar las vacaciones anuales, puede ser alegada para solicitar un cambio en el período vacacional (STSJ País Vasco 5.9.99, AS 1999, 36703). La enfermedad sobrevenida durante el período de disfrute de las vacaciones no las interrumpe (STSJ 20.1.95, RJ 1995, 1146).

#### PERIODO DE DISFRUTE

1) El funcionario o personal laboral fijo ha de disfrutar de las vacaciones durante el año natural; en todo caso si no las disfruta, no puede hacer uso de ellas al año siguiente. Con la excepción, de que no las realice por necesidades del servicio (la Resolución del 2005 permite efectuarlas hasta el 15 de enero del año siguiente).

2) Si el empleado público tiene una relación temporal, hay que considerar las necesidades del servicio para disfrutar las vacaciones, dentro del período contractual, o bien en todo caso habrá que retribuir las.

3) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el 18/03/2004, estableció que una trabajadora podrá disfrutar de sus vacaciones anuales, en un período distinto, fuera de su permiso de maternidad, también se podrá disfrutar en un período distinto, en caso de coincidencia de dicho permiso con el fijado con carácter general, mediante un acuerdo colectivo, para las vacaciones anuales de la totalidad de la plantilla todo ello de acuerdo con los art. 7.1 de la Directiva 93/104, art. 11.2.a) de la Directiva 92/85 y art.5.1 de la Directiva 76/207.

4) En el caso de baja por maternidad, cuando esta situación coincida, con el período vacacional, quedará interrumpido el mismo y podrán disfrutarse las vacaciones, finalizado el periodo de permiso por maternidad. Igualmente los empleados públicos podrán acumular el período de disfrute de vacaciones a los permisos derivados del nacimiento, adopción o acogimiento, aun habiendo expirado ya el año natural a que tal período corresponda (Resolución MAP 2005). Si el período del permiso de maternidad, de paternidad o de atención a los hijos prematuros, coincide totalmente o parcialmente con el período de vacaciones, la persona afectada disfrutará de

estas una vez finalizado el permiso (art. 16 de la Ley 8/2006 de 5 de julio de la Generalitat de Catalunya). El cómputo de las vacaciones se iniciará el día siguiente de la fecha de la finalización del permiso.

#### PLAN DE VACACIONES:

En otro orden de cosas, es importante que las AAPP, dispongan de la documentación e información correspondiente (el llamado PLAN DE VACACIONES), que ha de contener la relación de turnos y fechas de estas de todo el personal que tenga adscrito. La aprobación definitiva de éste plan corresponde al presidente de la corporación, previa solicitud de los interesados, ratificada por parte de los superiores jerárquicos y audiencia de los representantes sindicales. El contenido de este plan y su gestión se deberá regular en los diferentes convenios o acuerdos.

En la empresa privada, el calendario de vacaciones ha de estar expuesto, al objeto de que los trabajadores puedan tener conocimiento de sus periodos de vacaciones, como mínimo dos meses antes de su comienzo (art. 38.3 del ET, período que suele respetarse por las Entidades Locales en los distintos Convenios o Acuerdos). Es discutible que la empresa pueda fijar este calendario unilateralmente, no sólo por la literalidad del art. mencionado, sino por que la jurisprudencia así lo ha venido manifestando al resolver, que las vacaciones deben fijarse de conformidad entre empresario y los representantes de los trabajadores y no cabe su determinación unilateral alegando imposibilidad de acuerdo o reiteración de años anteriores (es TSJ Aragón 9/1/91, AS 160; TSJ Valencia 19/1/91, AS 991).

El incumplimiento del plazo para la exposición del calendario puede llevar, incluso a la declaración de nulidad del período de vacaciones notificado extemporáneamente (STSJ La Rioja 15/9/92).

Añadir que este Plan no está bien utilizado o no se aprovechan todas las posibilidades que cabe de él.

Seria deseable que por parte de las entidades locales, se estableciese un plan, que fuese aprobado durante el primer trimestre del año, regulando y preveiendo que las necesidades del servicio se hallen cubiertas (que no siempre es así y este es uno de los grandes problemas que puede suscitarse) y comprobando además por parte de las entidades locales, las posibles desviaciones o incumplimientos de la ejecución de dicho plan. También es

necesario acotar en unos meses determinados y en un menor tiempo posible, las vacaciones anuales. Aunque de forma excepcional, y a solicitud del interesado, podrá disfrutarlas durante todo el año en periodos mínimos de 7 días naturales consecutivos, o en 15 días siempre considerando las necesidades del servicio.

## **JORNADA Y PERMISOS**

Los funcionarios de la administración local, tendrán derecho a permisos, licencias, vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre la Función Pública de la CCAA respectiva, y supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la AGE (art. 142, TRRL).

La regulación de los permisos está prevista en el art. 30 de la LMRFP) que además no tiene carácter básico.

El régimen de permisos de los funcionarios no está atribuido a la autonomía contractual del ayuntamiento, sino establecido por la legislación autonómica, y supletoriamente por la estatal, como ya hemos dicho anteriormente, careciendo las corporaciones locales de competencia para negociarlo con los representantes de los funcionarios.

“Las características de pormenorización, rigidez, y uniformidad inherentes al régimen estatutario, emanado por la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las CCAA, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de “mínimos” sobre la que puede pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío bajo el lema de lo que no está prohibido por ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación refrendado por la respectiva corporación municipal” (STS 16.11.94, RJ 95, 555, y STS 16.6.95)

En consecuencia, la STS de 30 de octubre del 1995, anuló los artículos de un acuerdo impugnado, referente a permisos y licencias retribuidos no contemplados en la legislación, ya que éstos no pueden considerarse una plataforma de mínimos, sobre la que poder negociar mejoras colectivas, ya que régimen de permisos y vacaciones no pertenece a la potestad normativa y autoorganización de las corporaciones locales

Se debe hacer la siguiente consideración y reflexión:

Independientemente de la duración pactada de la jornada en las Corporaciones Locales, es necesario indicar que la duración de ésta en la práctica, puede quedar reducida y en consecuencia alterada, los motivos son fáciles de deducir: un régimen de licencias, permisos y vacaciones más amplio que el que permite nuestra normativa de la función pública (excedencias voluntarias más generosas, incremento de los días de asuntos propios, ampliación de la duración de las vacaciones, ampliación de los días por cambio de domicilio, reducción de la jornada de verano, de días inexcusables de carácter público, motivos personales familiares, etc.). Todo ello comporta que en realidad, la jornada trabajo sea bastante inferior que la establecida en el acuerdo o convenio efectuado, haciendo muy difícil o prácticamente imposible en el día de hoy, realizar estudios comparativos en materia de equivalencias entre la jornada ordinaria y su cómputo anual; el art. 314 del Decreto 214/90 establece que para la equivalencia y reducción de la jornada se han de aplicar las normas que se fijen para los funcionarios de la AGE.

Con frecuencia, las corporaciones locales suelen pactar una prestación del 100% de las retribuciones para el caso de la enfermedad del funcionario. El TS ha declarado que ni la prestación social, ni la licencia por enfermedad, son materias atribuidas a la competencia de las entidades locales. La primera porque según la disposición final de la LBRL, la protección social de los funcionarios de la administración local será la misma que la que se dispense a los funcionarios de la administración estatal y la segunda porque el régimen de licencias por enfermedad de los funcionarios de la corporación, según lo dispuesto por el art. 92.1 LBRL, y, más concretamente, por el art. 142 TRRL, es el establecido por la legislación autonómica, o supletoriamente por la estatal, esto es, por el art. 69 LFCE (STS 4.12.95, RJ 1996, 1564).

Es del todo conveniente que los acuerdos i pactos negociados en las Corporaciones, sean fruto de una negociación equilibrada, que se tenga consideración el impacto negativo que puede producir a su organización, un régimen más reducido del horario, como consecuencia de la concesión de permisos y licencias más generosos que la prevista en la actual normativa, rompiendo su equilibrio interno y su estructura burocrática-administrativa. Repetimos de nuevo, que sería del todo oportuno que la normativa local marcara una pauta homogeneizadora y uniforme con la normativa autonómica y se realizasen las correcciones, actualizaciones, reformas o modificaciones de

la misma, al objeto de evitar interpretaciones diferentes y a veces contradictorias entre las mismas corporaciones locales.

## **EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA JORNADA DE TRABAJO:**

El art. 49 del Proyecto de Ley del EBFP, establece que la AAPP determinará, los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos, sus requisitos, efectos y duración. En todo caso, los permisos de maternidad y adopción deberán regularse en los mismos términos que en la legislación laboral.

El control del cumplimiento del horario y de la jornada de trabajo, es uno de los aspectos más relevantes en la gestión del tiempo de trabajo en las corporaciones locales.

De forma resumida y breve, y a modo de sugerencia, mencionaré algunos aspectos que pueden regularse en las Corporaciones Locales sobretudo en las grandes y medianas, y que están recogidos tanto en la Resolución del 2005 como en el Decreto 295/2006 de 18 de julio de la Generalitat de Cataluña:

1.- Los jefes de las diferentes unidades, son los responsables directos del control del cumplimiento de la jornada y horario de los funcionarios que estén adscritos, y velarán por el cumplimiento del mismo adoptando las medidas necesarias para la corrección de incumplimientos e infracciones. El personal que ocupa cargos de jefatura o asimilados han de colaborar activamente en el control del cumplimiento de la jornada y horario del personal (principio de cogestión y corresponsabilidad de los responsables de los diferentes departamentos o unidades administrativas).

2.- Los titulares de estos Departamentos, en relación con el personal que tienen adscrito, deberían exigir las justificaciones documentales de las faltas de asistencia y comunicarlas al departamento de recursos humanos en las faltas de asistencia no justificadas (principio de descentralización).

En relación con todo ello, y en el mundo la Administración local puede comprobarse en algunos casos, las grandes resistencias existentes en los jefes de las unidades administrativas correspondientes, en asumir la responsabilidad

del control de su personal, responsabilidad que por otra parte, ya va incluida en su puesto de trabajo y que además se encuentra convenientemente retribuida en el complemento específico que se deriva de este puesto; consecuentemente, puede existir una tendencia totalmente negativa, a hacer dejación de sus responsabilidades y dar traslado de todo lo concerniente al control de personal al departamento de recursos humanos. Por tanto, el control debería llevarse a cabo por los jefes inmediatos de las diferentes unidades administrativas, sin perjuicio de informar de todo ello al departamento de Recursos Humanos.

Uno de los orígenes de esta problemática, puede ser que las corporaciones locales (sobre todo las medianas o grandes), para ofrecer puestos de trabajo de alto nivel técnico y cualificación profesional (ya que sus remuneraciones económicas pueden distar mucho de las retribuciones de la empresa privada), han de dotar a dichos puestos, con complementos económicos que lleguen a un nivel análogo al de la empresa privada, al objeto de que su oferta sea atractiva. De entre estos complementos, se encuentran los de Jefatura de Gestión y de Responsabilidad en temas de personal; pero por otra parte, este tipo de personal, a veces, no se encuentra lo suficientemente preparado para este tipo de responsabilidad (sin embargo, son excelentes profesionales a nivel técnico).

La solución sería poder asignar niveles retributivos altos sin necesidad de ocupar jefaturas de gestión, las cuales serian destinadas a otro personal cualificado para ello

3.- Las ausencias, falta de puntualidad y de permanencia del personal, motivadas por enfermedad o incapacidad temporal, u otras de fuerza mayor, requerirán el aviso a los respectivos superiores así como su ulterior justificación acreditativa, y que será notificada posteriormente a la unidad de recursos humanos; todo ello puede ser objeto de comprobación por parte de la Administración; sin perjuicio de la facultad discrecional de los responsables superiores de las respectivas unidades administrativas de exigir en cualquier momento la justificación documental oportuna; a partir del cuarto día de enfermedad será obligatoria la presentación del parte de baja y los sucesivos de confirmación con la periodicidad reglamentaria (artículo 7.2 de la resolución del 2005). Sin embargo el art. 23.3 del Decreto de la Generalitat, estipula que los comunicados de baja por enfermedad o accidentes expedidos por facultativo competente es obligatoria, desde el momento en que se produce el hecho causante y en todo caso, en el término de tres días desde su

expedición; en todo caso, las ausencias debidas al permiso por maternidad o paternidad, adopción o acogimiento no requieren la presentación del comunicado de continuación de la baja.

4.- El control del cumplimiento de la jornada y horario se realizará mediante relojes del control horario u otros medios informáticos o telemáticos que se consideren adecuados. En las unidades, en que no sea posible la utilización de estos medios, también podrán utilizarse comunicados de firma u otros medios similares. Estos comunicados se retiraran en el mismo momento en que se cumpla la hora de entrada, y se han de poner a disposición del personal 5 minutos antes de la hora de retirada, sin que esto admita ningún tipo de flexibilidad (art. 22.2 del Decret de la Generalitat) Mensualmente los responsables directos del control del cumplimiento de la jornada y del horario enviarán un informe al responsable del departamento de recursos humanos sobre el cumplimiento correspondiente y las ausencias registradas.

5.- El art. 8.1 de la Resolución del Estado, establece un aspecto que yo considero importante y que muchas veces pasa desapercibido, que es informar sobre el nivel de absentismo que se produce en toda la administración y concretamente en las entidades locales. Seria necesario un estudio en profundidad sobre este aspecto y su motivación; absentismo que, por cierto, puede ser superior al de las empresas privadas.

Finalmente, hay que subrayar la necesidad de potenciación de la descentralización del control del horario en las diferentes unidades administrativas, sobre todo en las medianas y grandes corporaciones. Se ha comprobado que la centralización del horario comporta burocratización, lentitud en las tramitaciones, desajustes administrativos, etc.

### **REDUCCIÓN PROPORCIONAL DE HABERES POR INCUMPLIMIENTO DE LA JORNADA:**

El cumplimiento de la jornada es la ausencia total o parcial del puesto de trabajo sin permiso o licencia. Puede deberse a la participación en una huelga (que en este caso es un derecho constitucionalmente reconocido y su ejercicio no puede sancionarse), pero que al producirse una disminución de la jornada, dejan de percibirse las retribuciones (no sólo las directas, sino también las indirectas o proporcionales al tiempo trabajado, incluso las pagas extraordinarias y también el pago de la cuota empresarial de la Seguridad Social

Las ausencias y falta de puntualidad y permanencia del personal, que no queden debidamente justificadas, dará lugar a una reducción proporcional de haberes (por la diferencia en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada), de acuerdo con lo establecido en art. 36 de la ley 31/91 de 30 de diciembre, modificada por artículo 102.2 de la ley 13/96 de 30 de diciembre.

Por tanto, cuando un empleado público no cumpla la jornada por razón distinta a la huelga, es un incumplimiento del deber de realizar la jornada (art. 108.2.g) del Decreto 1/97, y art. 30.1.e) del Proyecto de Ley del EBFP), y además comporta una disminución del tiempo real de trabajo. Por lo que puede dar lugar no únicamente a una reducción de retribuciones por el tiempo no trabajado, sino también una sanción.

Los artículos 119.h) del Decreto Legislativo 1/97 y los artículos 241.q), 243.g) i 246.d) del Decreto 214/90 ya prevén la posibilidad de deducir proporcionalmente las retribuciones por faltas de puntualidad y asistencia.

El art. 252 del Decreto 214/90 concreta cómo se llevará a efecto y a qué retribuciones corresponden ésta deducción proporcional.

Incluso el actual art. 43.3 del actual Proyecto del Estatuto Básico de Función Pública estipula que "sin perjuicio de la sanción disciplinaria que pueda corresponder, la parte de la jornada no realizada dará lugar a la reducción proporcional de haberes, que no tendrá carácter sancionador".

Por respeto a la normativa y a la inmensa mayoría de los empleados públicos que cumplen correctamente con la jornada de trabajo, las entidades locales deberían aplicar de forma contundente, el principio de deducción o sanción disciplinaria correspondiente a aquellos empleados que no cumplen el deber de cumplimiento con la jornada laboral.

## **EL CALENDARIO LABORAL**

El calendario laboral, es un instrumento técnico a través del cual se realiza la distribución anual de la jornada y la fijación de los horarios de los empleados públicos. La Resolución del MAP del 2005 establece diferentes condiciones:

- ANUALIDAD: Dicho documento se elaborará anualmente antes del 28 de febrero de cada año.
- NEGOCIACIÓN: Se aprobará mediante negociación con las organizaciones sindicales.
- DISTRIBUCIÓN DE LA JORNADA Y HORARIOS: Contendrá la distribución de la jornada y horarios con las siguientes condiciones:
  - A) Los horarios se acomodaran a las necesidades del servicio, respondiendo al criterio de facilitar la atención a los ciudadanos.
  - B) Disfrutar de una pausa durante la jornada, por un periodo de 30 minutos, que se computará como trabajo efectivo y que no podrá afectar dicho disfrute a la prestación de servicios.
  - C) La distribución anual de la jornada no podrá alterar el número de días de vacaciones que establezca la normativa en vigor.
  - D) PUBLICIDAD: Igualmente, el calendario debería exponerse en un lugar visible o bien darlo a conocer a través de los cauces técnicos correspondientes (correo electrónico, internet, etc.)

Por otra parte, se ha de indicar que no es propio del calendario laboral recoger situaciones particulares de empleados públicos, más o menos individualizadas, puesto que se trata de un instrumento de publicidad del horario de carácter general.

Hay que subrayar, que se podrá autorizar excepcionalmente, la modificación de los límites horarios de la jornada de tarde, en función de las necesidades del servicio.

El Decret de la Generalitat 295/2006 no prevé ni regula el calendario laboral.

El art. 37 del Anteproyecto del EBEP, también se refería al calendario laboral en el sentido de que será objeto de negociación entre la Administración y los sindicatos.

Resaltar que el actual art. 89.1 del Proyecto de Ley EBFP, prevé la posibilidad de negociar todas las materias referidas al calendario laboral.

En relación al personal laboral, (art. 34.6 del ET), se ha de resaltar que es una facultad del empresario, salvo que exista convenio colectivo que imponga su elaboración consensuada; sin embargo los representantes sindicales tendrán derecho a ser consultados por el empresario y emitir un

informe previo a la elaboración del calendario, de acuerdo con la disposición Adicional 3ª del RD 1561/95.

El calendario laboral es un gran instrumento de gestión de personal que disponen las Corporaciones Locales y que además es un instrumento que no está suficientemente desarrollado, según los acuerdos y pactos de las Entidades Locales que hemos podido comprobar.

## **PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

“La planificación de RRHH en las administraciones han de tener como objetivo contribuir a la eficacia en la prestación de servicios, a la eficiencia en la utilización de los recursos económicos...” (art. 69 del anteproyecto de ley de EBEP)

Para que una gestión de RRHH sea del todo correcta, ha de ser flexible y ágil; ha de motivar y estimular a los empleados públicos hacia un cumplimiento más eficiente de sus tareas y a una asunción de responsabilidades y utilización racional y eficiente de los recursos de que disponen las AAPP (apartado 6.2 de la Exposición de Motivos del EBEP)

El art. 13 del actual Proyecto EBFP, establece que la planificación de Recursos Humanos tendrá por objeto su adecuada dimensión, distribución y capacitación para la mejora de la prestación de los servicios. Los efectivos de personal de cada Administración se han de dimensionar mediante este instrumento de planificación. Ésta planificación de Recursos Humanos ha de comportar una mayor eficacia en el servicio al ciudadano, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos económicos, facultar la formación y capacitación profesional, aumentar la productividad y potenciar los planes de ordenación del tiempo de trabajo.

Por todo ello no quiero pasar por alto el hecho que, por primera vez y a nivel de normativa básica, se resalte la gran transcendencia que tiene la gestión de Recursos Humanos como uno de los elementos modernizadores de las Administraciones.

Es fundamental que las AAPP y concretamente las medianas y grandes Corporaciones Locales, potencien un nuevo modelo de gestión de recursos humanos con una visión amplia y profesional, dejando de lado aquellos

sistemas de gestión de visión sectoria, corta del día a día y de actuaciones precipitadas. Un modelo de gestión que sepa escuchar, que sepa motivar y utilizar adecuadamente las nuevas tecnologías y que además, y para una buena gestión del tiempo de trabajo, los responsables de la administración han de saber delegar las tareas (problema que a veces es grave en la administración), han de marcar objetivos previamente definidos, gestionar correctamente la propia agenda de trabajo, distinguir lo que es importante de lo que no lo es, etc.

### **LA JUBILACIÓN VOLUNTARIA A TIEMPO PARCIAL:**

El art. 12.6 del ET califica el contrato a tiempo parcial, el celebrado por el trabajador y la empresa mediante la reducción de su jornada de trabajo entre un mínimo del 25% y un máximo del 85%, siempre que reúna los requisitos y condiciones que establece dicha norma.

Desde la Ley 35/2002, el contrato a tiempo parcial y la jubilación pueden compatibilizarse: la jubilación flexible, y la jubilación parcial.

El art. 12.6 mencionado se refiere, evidentemente, a la jubilación parcial. Presupuesto para este tipo de jubilación es la existencia de una relación laboral anterior, que pueda verse reducida, mediante la transformación de un contrato de a tiempo completo en contrato a tiempo parcial. Esta jubilación voluntaria a tiempo parcial que está perfectamente diseñada en el ET, y a la que pueden acogerse en la actualidad, todos los empleados en régimen laboral de las Corporaciones Locales, sin embargo, y es otra de las diferencias y agravios comparativos, los funcionarios no tienen una figura análoga contemplada en el derecho de la función pública.

Convendría introducir pues en la normativa de la función pública, el instrumento de la jubilación voluntaria parcial de los funcionarios (en términos similares al art. 12.6 del ET). No debemos olvidar que la creación de esta figura de régimen parcial en el ámbito de la función pública, no es empresa fácil, puesto que como ya hemos indicado en otros párrafos, el régimen de la función pública el funcionario presta sus servicios a régimen completo. A nivel laboral, las corporaciones ya utilizan este régimen a semejanza del ET. El régimen funcional debe crear esta figura, de gran importancia, y con toda plenitud de derechos y deberes que conforman al funcionario, según la normativa vigente local.

La propuesta efectuada por la Comisión para el Estudio y Preparación del EBEP, ya proponía que la condición de funcionario, no tiene porqué implicar la dedicación a tiempo completo en el servicio público, sino que podría ser compatible con modalidades de trabajo a tiempo parcial, o en su caso, a domicilio u otras que puedan establecerse por las leyes correspondientes y en función de las necesidades.

Esta propuesta quedó plasmada en el art. 73.5 del Anteproyecto del EBFP al fijar que la legislación competente podría establecer las condiciones de trabajo a tiempo parcial de los funcionarios públicos. Parece ser que en consecuencia se deja en manos de las CCAA la posibilidad de introducir esta figura en sus correspondientes normativas de la función pública.

El Actual art. 24 del Proyecto de Ley del EBFP únicamente prescribe la procedencia de la jubilación voluntaria a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidas en la seguridad Social.

## CONCLUSIONES

**Entre otras conclusiones, que ya hemos ido desglosando durante la ponencia, propondría de forma muy resumida las siguientes:**

- 1.- Introducción de horarios de trabajo flexibles** en la línea marcada por la normativa actual, con una tendencia a una implantación de un horario europeo en la Administración.
- 2.- Normalización del trabajo a tiempo parcial** (funcionarios)
- 3.- Horarios de trabajo personalizados, en el caso de que sean posibles.**
- 4.- Nuevas formas de organización del trabajo tendente a reducir las horas extras.**
- 5.- Potenciar el sistema de teletrabajo.**

## **6.- Fomentar la implantación de la administración electrónica:**

- Para mejorar la prestación de servicios públicos.
- Para impulsar la modernización tecnológica del conjunto de la Administración
- Normalizar el correo electrónico
- Diseño de nuevas páginas web: portal del empleado (formación, control horario, calendario, organigrama, calendario de concursos y oposiciones, relaciones laborales, medios de comunicación, prevención de riesgos laborales, etc.)
- Diseño de un Plan de Acogida para los trabajadores que ingresan en la Administración.
- Programa de incentivación del personal (creatividad, propuesta de ideas, etc.)-
- Teletramitación de solicitudes relacionadas con las pruebas de acceso a la Administración.
- Acreditación de firma electrónica a empleados.

Las nuevas tecnologías son una herramienta verdaderamente útil para los ciudadanos y, por lo tanto, para la regulación del tiempo.

## **7.- Facilitar la flexibilidad horaria a las trabajadoras víctimas de violencia de género.**

**8.- Realizar cursos de formación:** fomentando aquellos valores relacionados al rendimiento en el trabajo por objetivos y productividad. Potenciar valores nuevos en la Administración, como la conciliación de la vida laboral y familiar, el valor de la responsabilidad y la profesionalidad, eliminar conceptos o ideas tópicos como por ejemplo: la cultura del sobretrabajo, disponibilidad 24 horas, asistencia a reuniones en horarios poco razonables, etc.

## **9.- La implantación de la figura de la jubilación parcial para los funcionarios.**

## **10.- Efectuar memorias de impacto de la jornada y horarios en la Administración y, en su caso, su materialización.**

## **11.- Generalizar la implantación de la jornada continua, condicionada a que los servicios públicos en todo momento no queden desasistidos (en**

todo caso será necesario llevar a cabo la reordenación de la jornada y el tiempo de trabajo).

**12.- Regulación homogénea de todos los permisos y licencias para todos los empleados públicos de la Generalitat y de las Corporaciones Locales (modificando la normativa de régimen local y la autonómica).**

JOSÉ LUÍS SOLANS PUEYO