

LAS DIFICULTADES PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA JORNADA DE 35 HORAS SEMANALES EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

JOSÉ JAVIER CABELLO BURGOS
Abogado de Auren Málaga.

El Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI suscrito el 19 de octubre de 2022 entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y las organizaciones Sindicales mayoritarias CC.OO. y U.G.T., posteriormente presentado en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, contenía, entre otras materias retributivas y sociolaborales, la intención manifiesta de la recuperación o, en su caso, implantación de la jornada de 35 horas.

En concreto, la Resolución de 14 de noviembre de 2022 de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publicaba dicho Acuerdo Marco, en su artículo segundo establecía: “Las distintas Administraciones Públicas están comprometidas con el desarrollo de importantes objetivos como fomentar el empleo, la modernización de las plantillas y su rejuvenecimiento, apostando por la implantación o recuperación de una jornada laboral de 35 horas semanales como una medidas para alcanzar dichos objetivos.”. Seguidamente, se indicaba que para alcanzar tal objetivo se iban a eliminar las limitaciones que venían establecidas en la Disposición Adicional 144 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Tanto en la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, como el denominado sector institucional, se había implantado con cierta habitualidad jornadas de trabajo de 35 horas semanales para el personal funcionario o con vínculos de naturaleza laboral. Incluso en algunas entidades públicas, inferiores en cómputo anual, al tener jornadas reducidas en periodo estival.

Motivado por la crisis económica, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, contenía una disposición adicional septuagésima primera que estableció (con carácter básico conforme al artículo 149 de la Carta Fundamental) con carácter imperativo para todo el personal del denominado Sector Público la jornada no inferior a treinta y siete horas y media semanales, de trabajo efectivo, en cómputo anual.

La inicial recuperación de la jornada anteriormente establecida se llevó a cabo en la Ley 6/2018, de 3 de Julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, cuya Disposición Adicional 144^a, disponía con vocación plurianual (a pesar de contenerse en una Ley de Presupuestos estatal) que las entidades públicas podrían establecer jornadas de trabajo negociadas en sus respectivos ámbitos o mesas de

negociación, diferentes a la de treinta y siete horas y media semanal (en cómputo anual), siempre que se cumplieran dos requisitos: en primer lugar, que se cumplieran los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla del gasto; y en segundo, el cumplimiento de la temporalidad en el empleo público que se situaba en el umbral máximo del 8% de los puestos de naturaleza estructural.

A pesar de las intenciones del Acuerdo Marco, lo cierto es que la modificación de la citada Disposición Adicional no eliminó dichos requisitos y dio plena libertad al establecimiento de la jornada laboral anual, existiendo una clara contradicción entre ambos textos. El requisito del cumplimiento presupuestario y regla del gasto sí que ha desaparecido, pero se ha mantenido el de la temporalidad, posiblemente como una medida de presión a las entidades públicas con el fin de que agilicen los procesos de estabilización del personal temporal de larga duración y regularización de las personas trabajadoras indefinidas no fijas).

En conclusión, a priori, es absolutamente viable en la actualidad la implantación de una jornada de 35 horas semanales en cómputo anual, previa negociación en las Mesas generales con las representaciones de las organizaciones sindicales más representativas o con la representación unitaria. Sin embargo, la práctica de estos primeros meses del año 2023 ha generado no pocas controversias. Respecto al porcentaje de temporalidad inferior al 8% de los puestos de naturaleza estructural, lo que hemos de valorar, es qué vínculos temporales computan, es decir, si exclusivamente los que se refieren exclusivamente a las relaciones laborales temporales de larga duración, consolidadas tras situaciones de fraude de ley (serían las que han sido o han debido ser objeto de estabilización, o no pudieron serlo por no cumplir los requisitos, pero son puestos que realmente son estructurales) o todo vínculo temporal (a título ejemplificativo, contratos laborales de sustitución de personas con reserva de puesto de trabajo, por incapacidad temporal, excedencias con reserva de puesto, etc.). En ese sentido, nos inclinamos por la opción primera, puesto que entendemos que este requisito ha de conectarse con el objetivo del ejecutivo de la limitación de la temporalidad por debajo del 8% que motivo la promulgación de la Ley 20/2021, y ésta, en su exposición de motivos afirmaba: *“El objetivo de la reforma es **situar la tasa de temporalidad estructural** por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando la reforma en tres dimensiones: adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la temporalidad a futuro y, por último, potenciación de la adopción de herramientas y una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos.”* Por consiguiente, en nuestro criterio, solo computan a los efectos del límite del 8%, los puestos ocupados por personal temporal, que sean de naturaleza estructural (con exclusión de los contratos de sustitución).

Aclarada esta cuestión, surgen límites prácticamente infranqueables en aquellos servicios en que se prestan servicios que requieren una sustitución imprescindible de la jornada no realizada. Fundamentalmente se produce en aquellos que se prestan a turnos con presencia física inexcusable (personal laboral de servicios sanitarios, personal de vigilancia y guardas, operadores de plantas de depuración de aguas, auxiliares en centros de internamiento de personas mayores o con diversidad, etc.). En tales supuestos, en los que la minoración de la jornada no solo tiene un impacto

directo en cuanto a la productividad (como en todos) sino que asimismo afecta directamente a la sustitución de la plantilla, sería estrictamente necesaria una ampliación de ésta para dar cobertura a todos los turnos que se precisan por la minoración de la jornada de las personas trabajadoras. En ese sentido, la referida Ley de Presupuestos del año 2023 no permite una tasa de reposición adicional a la ordinaria para la ampliación de las plantillas como consecuencia de la reducción de la jornada de trabajo, por lo que es materialmente imposible dicha reducción (a diferencia de la tasa de reposición adicional y específica que como novedad se contempló para dar cobertura y aplicabilidad a la reforma laboral operada por el Real Decreto Ley 32/2021). Tampoco es ajustado a derecho el realizar contrataciones temporales para dar cobertura a esos puestos, no sólo porque con la reforma laboral las causas de temporalidad son extraordinariamente limitadas, sino porque realmente se trataría de puestos estructurales que no se pueden cubrir con contratos temporales. Finalmente, ni siquiera la apuesta por el contrato fijo discontinuo de la reforma sería una opción, porque como su propio nombre indica, los fijos discontinuos son “fijos”, y la contratación de fijos en las entidades del sector público requieren de forma imperativa la aprobación de la tasa de reposición por parte de los órganos correspondientes.

Otras soluciones imaginativas encuentran asimismo otros inconvenientes legales: la negociación de la concesión de días libres u otra distribución irregular de la jornada, conlleva igualmente contratación fija adicional o, en su caso, la realización de horas extraordinarias difícilmente justificable, al sustituir una carencia de plantilla estable; un eventual acuerdo colectivo de regímenes de jornada voluntarias adicionales, existentes en determinadas empresas públicas (con la denominación de jornada ampliada, jornada adicional, jornada de rebase, etc.), no conllevaría contratación fija, pero sí un incremento del presupuesto en el capítulo de sueldos, salarios y costes de seguridad social, pero fundamentalmente, supondría un incremento de masa salarial que también está prohibida por las leyes presupuestarias estatal y autonómicas.

En definitiva, en estos supuestos la intención del Acuerdo Marco de recuperar o minorar la jornada a las 35 horas semanales (computadas anualmente) es prácticamente inviable. Sería deseable, o quizás imprescindible, si se pretende respetar el citado Acuerdo Administración- Sindicatos, que en la próxima Ley de Presupuestos del Estado se fijara la posibilidad de admitir una tasa de reposición adicional que permitiera la adaptación de la jornada a las treinta y cinco horas semanales. De hecho, parecería más que razonable establecer límites relacionados con la situación presupuestaria y de solvencia económica (para no recaer en situaciones de déficit como en la década anterior), pero, por el contrario para los organismos económicamente estables aplicar esa tasa adicional de adaptación a la jornada comprometida de las 35 horas semanales.

JOSÉ JAVIER CABELLO BURGOS, “Las dificultades para la implantación de la jornada de 35 horas semanales en las entidades del sector público”, Briefs AEDTSS, número 49, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.