

GUÍA DIDÁCTICA

Sobre jornada y horario de trabajo

CONTENIDO

1. Normativa aplicable y hecho causante
2. Duración de la jornada en el sector público
3. Horario y distribución del tiempo de trabajo:
 - a. Jornada única de mañana
 - b. Jornada en horario de mañana y tarde
 - c. Jornada de tarde
 - d. «Tiempo de bocadillo»
 - e. Flexibilidad horaria (medidas de conciliación)
4. Modificación de la jornada y del horario de trabajo
5. Aspectos particulares:
 - a. ¿Es posible el horario reducido en verano?
 - b. ¿Es legal fijar un sistema de control horario en el Ayuntamiento?
 - c. ¿Es posible contratar a un funcionario con jornada parcial?
6. Anexo: Esquema de la figura

1. Normativa aplicable y hecho causante

a. Normativa aplicable

El artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante TRLEBEP), relativo a la **Jornada de trabajo de los funcionarios públicos**, dispone que:

«Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial».

Y el artículo 37 letra m) del TRLEBEP somete a negociación *«Las referidas a calendario laboral, **horarios, jornadas**, vacaciones, permisos...».*

Las Administraciones locales cuando negocien el calendario laboral, **horarios, jornadas**, vacaciones, permisos deben actuar con sujeción al principio de legalidad y de jerarquía normativa.

Además, resultará necesario someter su aprobación a un **proceso de negociación previa**; ya que en caso contrario, como señala la *Sentencia del Tribunal Supremo, [sala de lo contencioso-administrativo], sección 7ª, de 2 julio 2008 (Recurso 1573/2004): «la falta de negociación, cuando sea procedente y obligatoria, supone la ausencia de un elemento esencial que vicia el procedimiento, y en consecuencia hace nulo al acto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62,1,e) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, sin necesidad de entrar en si estamos o no ante el supuesto previsto en el artículo 62,1,a) de dicha norma, la sentencia acierta cuando considera nulo el acuerdo impugnado».*

Para el **personal laboral**, el artículo 51 del TRLEBEP dispone:

«Para el régimen de jornada de trabajo (...) del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo (Capítulo V, Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, del Título II, Personal al servicio de las Administraciones Públicas) y en la legislación laboral correspondiente».

En el ámbito de las Administraciones Locales, el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), vinculaba la jornada laboral de los funcionarios locales a la establecida para los funcionarios al servicio de la Administración del Estado, lo que remite en definitiva a las Resoluciones de la Secretaría de Estado para la Administración Pública que fijan la jornada de trabajo en la Administración estatal (en la actualidad, la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos –en adelante, Resolución de 28 de febrero de 2019)):

«La **jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración Local** será en cómputo anual la **misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado**. Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada».

En relación a la **jornada máxima**, conforme al artículo 34 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante TRLET):

«1. 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 **cuarenta horas semanales** de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

2. Mediante convenio colectivo o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se podrá establecer la distribución irregular de la jornada a lo largo del año. En defecto de pacto, la empresa podrá distribuir de manera irregular a lo largo del año el diez por ciento de la jornada de trabajo.

Dicha distribución deberá respetar en todo caso los periodos mínimos de descanso diario y semanal previstos en la ley y el trabajador deberá conocer con un preaviso mínimo de cinco días el día y la hora de la prestación de trabajo resultante de aquella.

La compensación de las diferencias, por exceso o por defecto, entre la jornada realizada y la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo legal o pactada será exigible según lo acordado en convenio colectivo o, a falta de previsión al respecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores. En defecto de pacto, las diferencias derivadas de la distribución irregular de la jornada deberán quedar compensadas en el plazo de doce meses desde que se produzcan.

3. Entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán, como mínimo, doce horas.

El número de horas ordinarias de trabajo efectivo no podrá ser superior a nueve diarias, salvo que por convenio colectivo o, en su defecto, acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se establezca otra distribución del tiempo de trabajo diario, respetando en todo caso el descanso entre jornadas.

Los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar más de ocho horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo, en su caso, el tiempo dedicado a la formación y, si trabajasen para varios empleadores, las horas realizadas con cada uno de ellos.

4. Siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de seis horas, deberá establecerse un periodo de descanso durante la misma de duración no inferior a quince minutos. Este periodo de descanso se considerará tiempo de trabajo efectivo cuando así esté establecido o se establezca por convenio colectivo o contrato de trabajo.

En el caso de los trabajadores menores de dieciocho años, el periodo de descanso tendrá una duración mínima de treinta minutos, y deberá establecerse siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de cuatro horas y media.

*5. El **tiempo de trabajo** se computará de modo que tanto al comienzo como al final de la jornada diaria el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo.*

6. Anualmente se elaborará por la empresa el **calendario laboral**, debiendo exponerse un ejemplar del mismo en un lugar visible de cada centro de trabajo.

7. El Gobierno, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, podrá establecer ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos, así como especialidades en las obligaciones de registro de jornada, para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran

8. El trabajador tendrá derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso, lo previsto en aquella.

A tal fin, se promoverá la utilización de la jornada continuada, el horario flexible u otros modos de organización del tiempo de trabajo y de los descansos que permitan la mayor compatibilidad entre el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores y la mejora de la productividad en las empresas.

9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo. Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada. La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

NOTA PRÁCTICA

Téngase en cuenta que la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, respecto del artículo 34.7 resulta vigente desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Sin embargo, la Disposición Final del citado Real Decreto Ley, establece una entrada en vigor diferida, precisando precisamente que lo dispuesto en el artículo 34.9 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, será a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Ni el TRLEBEP ni el TRLET, establecen unas instrucciones para fijar el horario de trabajo, por lo que **cada Administración**, respetando el cómputo anual, **podrá fijar sus horarios de trabajo**, en ejercicio de su potestad auto organizadora; pudiendo tomar como base las instrucciones fijadas en la Resolución de 28 de febrero de 2019.

b. Hecho causante

La **jornada laboral** está constituida por el conjunto de horas efectivas y reales que el empleado trabaja al servicio de la Administración.

El **horario laboral** fija la hora de entrada y de salida del empleado en la Administración.

Son conceptos que suelen llevar a confusión pero que, como vemos, hay que diferenciarlos.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1195/2001 [sala de lo contencioso-administrativo] de 7-12-01 [Recurso 2700/1998]*, establece que el inicio y fin de la jornada debe realizarse cumpliendo y coincidiendo con el horario laboral, es decir, no entra dentro de la jornada laboral el desplazamiento al lugar de trabajo, prepararse para trabajar, etc.,

Si atendemos al artículo 34.5 del TRLET, aplicable al personal laboral, el **tiempo de trabajo**, se computa de modo que tanto al comienzo como al final de la jornada diaria el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo.

2. Duración de la jornada en el sector público

En la misma línea que la Disposición Adicional 71ª, relativa a la jornada general de trabajo en el sector público, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 -LPGE 2012-; la Disposición adicional centésima cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (LPGE18), establece:

*«Uno. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada de trabajo general en el sector público se computará en cuantía anual y supondrá un **promedio semanal de treinta y siete horas y media**, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan.*

A estos efectos conforman el Sector Público:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

...».

No obstante esa jornada general en el sector público de 37,5 horas de promedio semanal, el apartado Dos de esta Disposición Adicional, abre la posibilidad de que **cada Administración Pública** establezca en sus calendarios laborales, previa negociación colectiva, **otras jornadas ordinarias de trabajo distintas de la establecida** con carácter general, o un reparto anual de la jornada en atención a las particularidades de cada función, tarea y ámbito sectorial, atendiendo en especial al tipo de jornada o a las jornadas a turnos, nocturnas o especialmente penosas.

NOTA PRÁCTICA

Cada Administración Pública, previa negociación colectiva, puede fijar una jornada ordinaria para sus empleados públicos diferente a la general prevista de 37,5 horas.

Pero el establecimiento de una jornada distinta de la general de 37,5 horas, **requiere** en todo caso:

- Que en el ejercicio presupuestario anterior se hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto.
- Que no podrá afectar al cumplimiento por cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos.

NOTA PRÁCTICA

La Administración **debe haber cumplido con los objetivos económico-financieros de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto, referidos al ejercicio anterior.** Y también habrá de tener en cuenta para su establecimiento que la jornada ordinaria de trabajo que se fije **no puede implicar la superación de un crecimiento de la temporalidad que sitúe ésta por encima del 8%** de las plazas de naturaleza estructural en su ámbito, fijado como objetivo, lo que se liga claramente a la idea de que tal medida no implique, a su vez, un incremento de gasto público por tener que recurrir al empleo público temporal, tratando de contener éste en esos márgenes.

¿Cómo entender y calcular el objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos?

*En primer lugar, debe tenerse en cuenta que las **plazas de naturaleza estructural** son aquellas insertas en la estructura de la organización municipal y que estén adscritas a actividades que el Ayuntamiento presta con carácter permanente y que ha asumido como propias, por lo que no se encontrarían incluidos en este concepto puestos cuyo contenido sea coyuntural - sin perjuicio de su duración ilegal que simplemente convertiría al trabajador temporal en indefinido no fijo - como consecuencia de acumulaciones de tareas o de la ejecución de proyectos concretos.*

Por lo que se refiere al **objetivo de temporalidad** debe tenerse en cuenta que el artículo 19.9 LGPE/18 dispone que

«Además de lo establecido en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos:

- personal de los servicios de administración y servicios generales,
- personal de investigación, de salud pública e inspección médica
- otros servicios públicos.
- En las Universidades Públicas, sólo estará incluido el personal de administración y servicios.

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización, deberá situarse al final del período, en cada ámbito, por debajo del 8 por ciento».

Por su parte, el artículo 19.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (LPGE/17) estipula que

«Las Administraciones y sectores señalados en las letras A), B), G), O) y P) y Policía Local, regulados en el apartado Uno.2 anterior, el personal docente e investigador comprendido en la letra J) del apartado Uno.2 anterior, así como el personal que preste servicios en materia de gestión tributaria y recaudación y de inspección y sanción de servicios y actividades, el personal del Servicio Público de Empleo Estatal y entidades autonómicas equivalentes que preste servicios en materia de gestión y control de prestaciones de desempleo y actividades dirigidas a la formación para el empleo, y el personal de la Escala de Médicos-Inspectores del Cuerpo de Inspección Sanitaria de la Administración de la Seguridad Social del Instituto Nacional de la Seguridad Social, además de la tasa resultante del apartado Uno.2 y 3, podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal en cada ámbito deberá situarse al final del período por debajo del 8 por ciento».

Téngase en cuenta que **las letras A), B), G), O) y P) del artículo 19 Uno.2 LPGE/17 se refiere a las siguientes administraciones y sectores:**

A) Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

B) Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de personal estatutario de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud.

G) Plazas de los Cuerpos de Letrados de la Administración de Justicia y de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

O) Plazas de personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.

P) Plazas de personal que realiza la gestión de prestaciones y políticas activas en materia de empleo.

Por tanto, el establecimiento de la jornada inferior a la de 37,5, **no debe influir en que 2020 la tasa de temporalidad en plazas de naturaleza estructural** - entendidas como las hemos definido - **sea inferior al 8% en los siguientes sectores** de la administración local:

- Personal de los servicios de administración y servicios generales.
- Servicios públicos.

Igualmente, **no debe influir en que 2019 la tasa de temporalidad en plazas de naturaleza estructural** - entendidas como las hemos definido - **sea inferior al 8 % en los siguientes sectores** de la administración local:

- Asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.
- Gestión de prestaciones y políticas activas en materia de empleo.
- Policía Local.
- Gestión tributaria y recaudación y
- Inspección y sanción de servicios y actividades.

En definitiva, el establecimiento de una jornada ordinaria de trabajo inferior a la establecida con carácter general no puede implicar que para cubrir las necesidades de personal en los sectores que hemos indicado, deba acudir, como consecuencia de que el cumplimiento de una jornada inferior por personal existente no permita cubrir los servicios en toda su extensión, a la contratación de personal laboral temporal o al nombramiento de funcionarios interinos para proveer plazas de naturaleza estructural que supongan un porcentaje superior al 8 % del total de los trabajadores adscritos al sector; ya que dicho porcentaje, a partir de 2019 o 2020 según el sector de que se trate, deberá ser inferior a ese 8%.

El objetivo de estabilización de la temporalidad en el empleo público tiene como finalidad el que las plazas y puestos de naturaleza estructural se cubran con personal fijo, ya sea laboral o funcionario, y que no se recurra al empleo precario para cubrir plazas que, al ser consideradas como estructurales por la

administración correspondiente, se catalogan como necesarias para la prestación de actividades y servicios permanentes.

Y lo que veda la DT 144ª Dos LPGE/18 es que, como consecuencia, de la implantación de una jornada inferior a la establecida con carácter general sea preciso acudir a esas provisiones temporales por encima del 8 % para completar la jornada general si es necesaria para la prestación de las actividades y servicios, ya que si se requiriera no solo completar la diferencia de jornadas, sino crear un puesto más habría de proveerse con personal fijo cuando lo permitiera la tasa de reposición de la ley de presupuestos generales del estado correspondiente.

El último párrafo del apartado Dos de esta Disposición Adicional hace una referencia expresa a las Administraciones Locales:

«De acuerdo con la normativa aplicable a las entidades locales, y en relación con lo previsto en este apartado, la regulación estatal de jornada y horario tendrá carácter supletorio en tanto que por dichas entidades se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva».

Hay que recordar que, a la fecha, la regulación estatal de jornada y horario contenida en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, establece una jornada de 37,5 horas de promedio semanal (coincidente con la jornada de trabajo general en el sector público que fija la Disposición Adicional Centésima Cuadragésima Cuarta de la LPGE 2018).

Esta **regulación estatal tendrá**, por lo tanto, **carácter orientativo para las entidades locales** en tanto que por las mismas se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva, en los términos indicados y que regula el apartado Dos de esta Disposición Adicional Centésima Cuadragésima Cuarta de la LPGE 2018.

NOTA PRÁCTICA

Quedan sin efecto las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes o que puedan suscribirse que contravengan lo previsto en esta Disposición Adicional.

Bolsa de horas de libre disposición acumulables por motivos de conciliación

Finalmente, el apartado Quinto de esta Disposición Adicional introduce una serie de normas encaminadas a flexibilizar la disposición horaria y jornada de los empleados públicos de las Administraciones Públicas por motivos de conciliación familiar, remitiendo a cada Administración su regulación en los términos siguientes.

Cada Administración Pública, previa negociación colectiva, puede regular una **bolsa de horas de libre disposición acumulables entre sí**, pudiendo alcanzar hasta un 5% de la jornada anual, con carácter recuperable en el periodo de tiempo que así se determine por la Administración, y dirigida de forma justificada a la adopción de medidas de conciliación para el cuidado y atención de mayores, discapacitados, e hijos menores, en los términos que en cada caso se determinen.

La Administración respectiva debe regular el periodo de tiempo en el que se generará la posibilidad de hacer uso de esta bolsa de horas, los límites y condiciones de acumulación de la misma, así como el plazo de recuperación.

Igualmente, y en el caso de cuidado de hijos menores de 12 años o discapacitados, podrá establecerse un **sistema específico de jornada continua**.

3. Horario y distribución del tiempo de trabajo

Como hemos dicho anteriormente ni el TRLEBEP ni el TRLET establecen unas instrucciones para fijar la distribución de la jornada y el horario, por ello, como guía orientativa,

podemos seguir lo establecido en el apartado 3.2 de la Resolución de 28 de febrero de 2019:

a. Jornada única de mañana

«a) **Jornada de mañana.** El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9,00 a 14,30 horas de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 7,00 y las 9,00 de lunes a viernes y entre las 14,30 y las 18,00 de lunes a jueves, así como entre las 14,30 y las 15,30 horas los viernes».

Por tanto:

- Horario fijo: de 9.00 a 14.30 horas de lunes a viernes.
- Horario flexible: entre las 7.00 y las 9.00 de lunes a viernes y entre las 14.30 y las 18.00 de lunes a jueves, así como entre las 14.30 y las 15.30 los viernes.

Dentro de estos límites, es el empleado quien debe concretar el comienzo y el fin de su actividad, quedando obligado a respetar la jornada semanal.

NOTA PRÁCTICA

A modo de ejemplo, en Cantabria se prevén 3 modalidades de jornada y sus correspondientes distribuciones horarias en horario de presencia obligatoria y horario flexible. En lo que se refiere al horario flexible, se puede realizar desde las 7.30 horas en aquellos centros donde sea posible, y desde las 8.00 en el resto de los centros, y siempre hasta las 20.00 horas de lunes a jueves y hasta las 18.30 los viernes.

b. Jornada en horario de mañana y tarde

«b) **Jornada de mañana y tarde.** El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9,00 a 17 horas, de lunes a jueves, con una interrupción para la comida que no computará

como trabajo efectivo y que será como mínimo de media hora, y de 9,00 a 14,30 los viernes, sin perjuicio del horario aplicable al personal destinado en oficinas de apertura ininterrumpida al público que cuenta con regulación especial. El resto de la jornada, hasta completar las treinta y siete horas y media o las cuarenta horas semanales, según el régimen de dedicación, se realizará en horario flexible entre las 7,00 y las 9,00 horas y entre las 17 y las 18 horas, de lunes a jueves, y entre las 7,30 y las 9,00 y entre las 14,30 y las 15,30 los viernes.

Los calendarios laborales podrán establecer otros límites horarios máximos y mínimos que permitan completar el número de horas adicionales necesarias para alcanzar la duración total de la jornada. Asimismo, atendiendo a los horarios de apertura al público de determinadas oficinas y servicios públicos, podrán establecer otros límites horarios para la presencia obligada del personal».

Por tanto:

- Horario fijo: de 9.00 a 17.00 horas, de lunes a jueves, con una interrupción mínima de una hora para la comida (no computa como trabajo efectivo), y de 9.00 a 14.30 los viernes.
- Horario flexible: entre las 7.00 y las 9.00 y entre las 17.00 y las 18.00 horas, de lunes a jueves, y entre las 7.00 y las 9.00 y entre las 14.30 y las 15.30 los viernes.

NOTA PRÁCTICA

Por *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 809/2005 [sala de lo contencioso-administrativo] de fecha 26-10-05 [Recurso 161/2005]*, se entiende que la fijación de la jornada en horario de mañana y tarde, lo es para aquellos puestos cuyas funciones genéricas impliquen **atención al público**, aunque no se desempeñen efectivamente en un determinado momento.

c. Jornada de tarde

«c) **Jornada de tarde.** El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 15:00 a 20:30 horas, de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 13:00 y las 15:00 horas, así como entre las 20:30 y las 22:00 horas».

d. «Tiempo de bocadillo»

Debemos acudir nuevamente a la Resolución de 28 de febrero de 2019, que nos indica en su apartado 3.3:

«Durante la jornada de trabajo se podrá disfrutar de una pausa por un período de 30 minutos, que se computará como trabajo efectivo. Esta interrupción no podrá afectar a la prestación de los servicios que preferentemente podrá efectuarse entre las 10:00 y las 12:30 horas, en el caso de las jornadas de mañana, mañana y tarde y especial dedicación; y entre las 16:30 y las 19:00 horas, en el caso de la jornada de tarde».

Durante la jornada laboral se puede disfrutar de una pausa por un período de 30 minutos - tiempo de bocadillo-, que se computa como de **trabajo efectivo** y que no puede afectar a la prestación de los servicios.

La satisfacción del interés general exige una rigurosa organización interna de la actividad dispensada en el seno de la unidad administrativa correspondiente para dar cumplimiento a esta pausa.

Respecto al personal laboral, debemos atender a lo previsto en el apartado 4 del artículo 34 del TRLET:

«Siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de seis horas, deberá establecerse un periodo de descanso durante la misma de duración **no inferior a quince minutos**. Este periodo de descanso se considerará tiempo de **trabajo efectivo** cuando así esté establecido o se establezca por convenio colectivo o contrato de trabajo.

*En el caso de los trabajadores menores de dieciocho años, el periodo de descanso tendrá una **duración mínima de treinta minutos**, y deberá establecerse siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de cuatro horas y media».*

Por tanto, el trabajador laboral del Ayuntamiento tiene derecho a un período de descanso para el almuerzo de **al menos 15 minutos**, siempre y cuando se realice una jornada continuada mínima de seis horas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.4 del TRLET.

Lo más razonable es que por Convenio o Acuerdo o bien en el Reglamento Interno de la Entidad se establezca para todo el personal la misma duración para la pausa denominada «tiempo de bocadillo».

e. Flexibilidad horaria (medidas de conciliación)

Estas medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar se fijan en el apartado 8 de la Resolución de 28 de febrero de 2019:

a) Para quienes tengan **a su cargo** personas mayores, hijos o hijas menores de 12 años, personas sujetas a tutela o acogimiento menores de 12 años o personas con discapacidad, así como quien tenga a su cargo directo a familiares con enfermedad grave hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad: 1 hora de flexibilidad diaria sobre el horario fijo de jornada establecido.

b) Para quienes tengan a su cargo **personas con discapacidad** hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad: 2 horas de flexibilidad diaria sobre el horario fijo de jornada, con la finalidad de compatibilizar el horario de trabajo con los horarios del centro donde la persona con discapacidad reciba atención.

c) Por cualquier otro motivo directamente relacionado con la **conciliación de la vida personal, familiar y laboral y en el caso de familias monoparentales**: posibilidad de modificar en un máximo de 2 horas el horario fijo. Esta medida la debe autorizar el órgano competente en materia de personal y se concede siempre con carácter temporal y de forma excepcional.

d) Para someterse a técnicas de **fecundación o reproducción asistida**: derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.

e) Para quienes tengan a su cargo **hijos con discapacidad**: derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable para asistir a reuniones de coordinación de su centro educativo, ordinario de integración o de educación especial, donde reciba atención, tratamiento o para acompañarlo si ha de recibir apoyo adicional en el ámbito sanitario o social.

f) Los empleados o empleadas públicos que se reincorporen al servicio efectivo a la finalización de un tratamiento de **radioterapia o quimioterapia**: adaptación progresiva de su jornada de trabajo ordinaria. Esta adaptación podrá extenderse hasta un mes desde el alta médica y podrá afectar hasta un 25 % de la duración de la jornada diaria, preferentemente en la parte flexible de la misma, considerándose como tiempo de trabajo efectivo.

En el caso del personal laboral, la posibilidad de **flexibilizar la jornada por motivos de conciliación de la vida familiar y laboral** está prevista en el artículo 34.8 del TRLET, redacción que ha sido modificada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, quedando con el siguiente tenor literal:

*«8. Las personas trabajadoras tienen derecho a solicitar las **adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral.** Dichas adaptaciones deberán ser razonables y proporcionadas en relación con las necesidades de la persona trabajadora y con las necesidades organizativas o productivas de la empresa.*

*En el caso de que tengan hijos o hijas, las personas trabajadoras tienen derecho a efectuar dicha solicitud **hasta que los hijos o hijas cumplan doce años.***

*En la **negociación colectiva** se pactarán los términos de su ejercicio, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la **ausencia de discriminación**, tanto directa como*

indirecta, entre personas trabajadoras de uno y otro sexo. En su ausencia, la empresa, ante la solicitud de adaptación de jornada, abrirá un proceso de negociación con la persona trabajadora durante un periodo máximo de treinta días. Finalizado el mismo, la empresa, por escrito, comunicará la aceptación de la petición, planteará una propuesta alternativa que posibilite las necesidades de conciliación de la persona trabajadora o bien manifestará la negativa a su ejercicio. En este último caso, se indicarán las razones objetivas en las que se sustenta la decisión.

La persona trabajadora tendrá derecho a solicitar el regreso a su jornada o modalidad contractual anterior una vez concluido el periodo acordado o cuando el cambio de las circunstancias así lo justifique, aun cuando no hubiese transcurrido el periodo previsto.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se entiende, en todo caso, sin perjuicio de los permisos a los que tenga derecho la persona trabajadora de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.

Las discrepancias surgidas entre la dirección de la empresa y la persona trabajadora serán resueltas por la jurisdicción social a través del procedimiento establecido en el artículo 139 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social.»

4. Modificación de la jornada y del horario de trabajo

En relación al personal laboral hay que atender a lo previsto en el artículo 41 del TRLET, que establece que tendrán la consideración de **modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo**, entre otras, las que afecten a las siguientes materias:

1. **Jornada de trabajo.**
2. **Horario** y distribución del tiempo de trabajo.
3. Régimen de trabajo a turnos.
4. Sistema de remuneración y cuantía salarial.
5. Sistema de trabajo y rendimiento.
6. Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el artículo 39 de esta Ley.

El **procedimiento para llevar a cabo la modificación sustancial de las condiciones de trabajo** de carácter individual es el siguiente:

- Por Resolución de Alcaldía se acordará la modificación sustancial de las condiciones de trabajo de carácter individual, en el caso de que existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.
- La modificación sustancial de las condiciones de trabajo de carácter individual **se deberá comunicar al trabajador afectado y a sus representantes legales** con una antelación mínima de quince días a la fecha de su efectividad.
- Asimismo, la modificación **se comunicará al responsable del empleado y a intervención**, a los efectos oportunos.

En relación al personal funcionario, el artículo 37.1.m) del TRLEBEP:

«1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos».

Con respecto al horario, proponemos el siguiente procedimiento:

1. Según las necesidades del servicio, el Alcalde en ejercicio de su potestad organizadora será el encargado de dictar Resolución de Alcaldía sobre el cambio de horario de trabajo del personal funcionario de conformidad con los artículos 21.1.a) y 21.1 h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, previa audiencia al funcionario y representantes sindicales.
2. La Resolución de Alcaldía se notificará a los trabajadores y a los órganos de representación del personal, con indicación de los recursos pertinentes.

3. Dado que la modificación de la jornada supondrá o bien una ampliación o bien una reducción de la jornada, será necesaria la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

5. Aspectos particulares

a. ¿Es posible el horario reducido en verano?

La jornada general de trabajo del personal del Sector Público y, por tanto, de la Administración Local, está fijada con carácter general en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual -aplicable también en este punto al personal laboral-.

El calendario laboral de la Entidad debe fijar el régimen de jornada aplicable a lo largo del año, teniendo en cuenta que según el artículo 37.1.m) del TRLEBEP, será objeto de negociación colectiva *«Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos»*.

La Resolución de 28 de febrero de 2019, en su apartado 7, **prevé una adaptación horaria con ocasión de la jornada de verano para todos los empleados públicos:**

- Entre el 16 de junio y el 15 de septiembre, ambos inclusive.
- Jornada intensiva de trabajo, a razón de seis horas y media continuadas de trabajo.
 - Entre las 8.00 y las 15.00 horas, de lunes a viernes.
 - Entre las 14.30 y las 21.30, de lunes a viernes, si solo realiza jornada de tarde.

Es importante resaltar que al hablar de la jornada de verano no se alude, sin más, a una reducción de jornada durante los meses estivales, sino que **se trata de una disminución de la jornada durante este período pero que en cualquier caso deberá ser recuperada a lo largo del año**, recuperación que se producirá en la forma que establezca el correspondiente calendario laboral, respetando la duración mínima de la jornada en cómputo anual.

Por tanto, no se trata en realidad de una reducción de jornada sino de una disminución o adaptación horaria que debe ser compensada en los meses restantes del año, pues el establecimiento de la jornada general de trabajo del personal del Sector Público en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual es una disposición básica que no resulta disponible por las Administraciones Locales.

Además en este apartado 7 establece la Resolución de 28 de febrero 2019:

*«Por motivos de conciliación de la vida familiar y laboral, los empleados y empleadas públicos con descendientes o personas sujetas a su tutela o acogimiento de hasta 12 años de edad, siempre que convivan con el solicitante y dependan de este, estando a su cargo, podrán acogerse a esta modalidad de **jornada intensiva desde el 1 de junio y hasta el 30 de septiembre**. Este derecho podrá ejercerse también en el año en que el menor cumpla la edad de 12 años.*

Igualmente, podrán acogerse a esta modalidad de jornada intensiva, desde el 1 de junio hasta el 30 de septiembre, los empleados y empleadas públicos que tengan a su cargo personas que tengan reconocida una discapacidad igual o superior al 33 %, siempre que convivan con el solicitante y dependan de este».

¿Qué sucedería, en este caso, con los trabajadores a tiempo parcial?

Con relación a los trabajadores a tiempo parcial, en caso de jornada intensiva de verano, se verán beneficiados por la disminución horaria reconocida a los trabajadores a tiempo completo, y ello a través del criterio de la proporcionalidad, de modo que tendrán derecho a una disminución de su jornada de trabajo en este período de modo proporcional a la prevista para los trabajadores a tiempo completo, todo ello con fundamento en el principio

de igualdad entre trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a tiempo completo (artículo 12.4 del TRLET).

En todo caso, esa «jornada de verano» no tiene por qué afectar de modo uniforme a todos los servicios municipales, ni a todos los trabajadores por igual, pues dependerá del sector de actividad donde se presten los servicios, el régimen de prestación correspondiente, o si se trata de servicios en régimen de especial dedicación, etc.

Es importante que el calendario laboral defina y deje bien claras todas estas cuestiones, determinando de forma precisa la forma de aplicación de la jornada intensiva de verano, distinguiendo según servicio municipal, etc., y despejando cualquier tipo de duda que se suscite al respecto.

b. ¿Es legal fijar un sistema de control horario en el Ayuntamiento?

Es habitual en las administraciones públicas instalar sistemas de control de asistencia.

Es un deber de todos los empleados públicos, funcionarios y laborales, cumplir con la jornada de trabajo que está regulada y **es facultad de la Administración controlar dicho cumplimiento mediante la fórmula que estime oportuna**, a cuyo efecto corresponde al Alcalde/Presidente, como Jefe de todo el personal, el regular el funcionamiento de dicho control poniéndola en conocimiento de todos los afectados a los efectos de su aplicación y cumplimiento.

La finalidad perseguida con la implantación del sistema de control horario es la de verificar el cumplimiento del horario de trabajo al que vienen obligados los empleados públicos, obligación que es inherente a la relación que une a estos sujetos con la Administración.

Por la Jurisprudencia está admitida la toma de **huellas digitales**, por ejemplo, *Sentencia del Tribunal Supremo, [sala de lo contencioso-administrativo], Sección de 2 de julio de 2007, [Recurso 5017/2003]*.

¿Qué trámites habría que seguir para fijar el control horario?

Entendemos que se debe expedir un decreto y notificar a todos los afectados, sin que resulte necesaria la tramitación y aprobación de un Reglamento. Dicha resolución de Alcaldía debe incluir la motivación del mismo; el centro o centros afectados; la hora límite de entrada; el régimen de entradas y salidas del trabajo, las consecuencias del incumplimiento de ese horario, etc.

Por lo que respecta a la implantación del sistema, hemos de indicar que el ámbito de la negociación con los sindicatos estaría referido en esta materia a la jornada y el horario de trabajo pero no necesariamente se extiende al modo en que la misma debe controlarse pues estaríamos ante el ejercicio de una facultad inherente al poder de dirección del empresario, en este caso de la Administración.

Supondría un caso de discriminación establecer un control horario sólo para unos empleados y no para otros. El control debe ser para todos los empleados si bien, podrían establecerse distintos tipos de control basados en circunstancias objetivas debidamente motivadas.

La persona responsable de gestionar el sistema de control horario y el fichero de datos de carácter personal de que se trate deberá ser empleado público que tenga atribuidas dichas funciones, en el Área o departamento de Personal al que esté adscrito.

NOTA PRÁCTICA

La negativa de un trabajador a fichar o eludir, por algún medio, el sistema de fichaje es una **falta administrativa grave**, recogida expresamente en el artículo 7.p) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

«p. Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo».

c. ¿Es posible contratar a un funcionario con jornada parcial?

La posibilidad de jornada a tiempo parcial no se contempla al respecto en la legislación de función pública establecida para la AGE, que es la aplicable a los funcionarios locales.

El artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), relativo a la jornada de los funcionarios de la administración local, **establece que la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado, la cual viene regulada en la Resolución de 28 de febrero de 2019.**

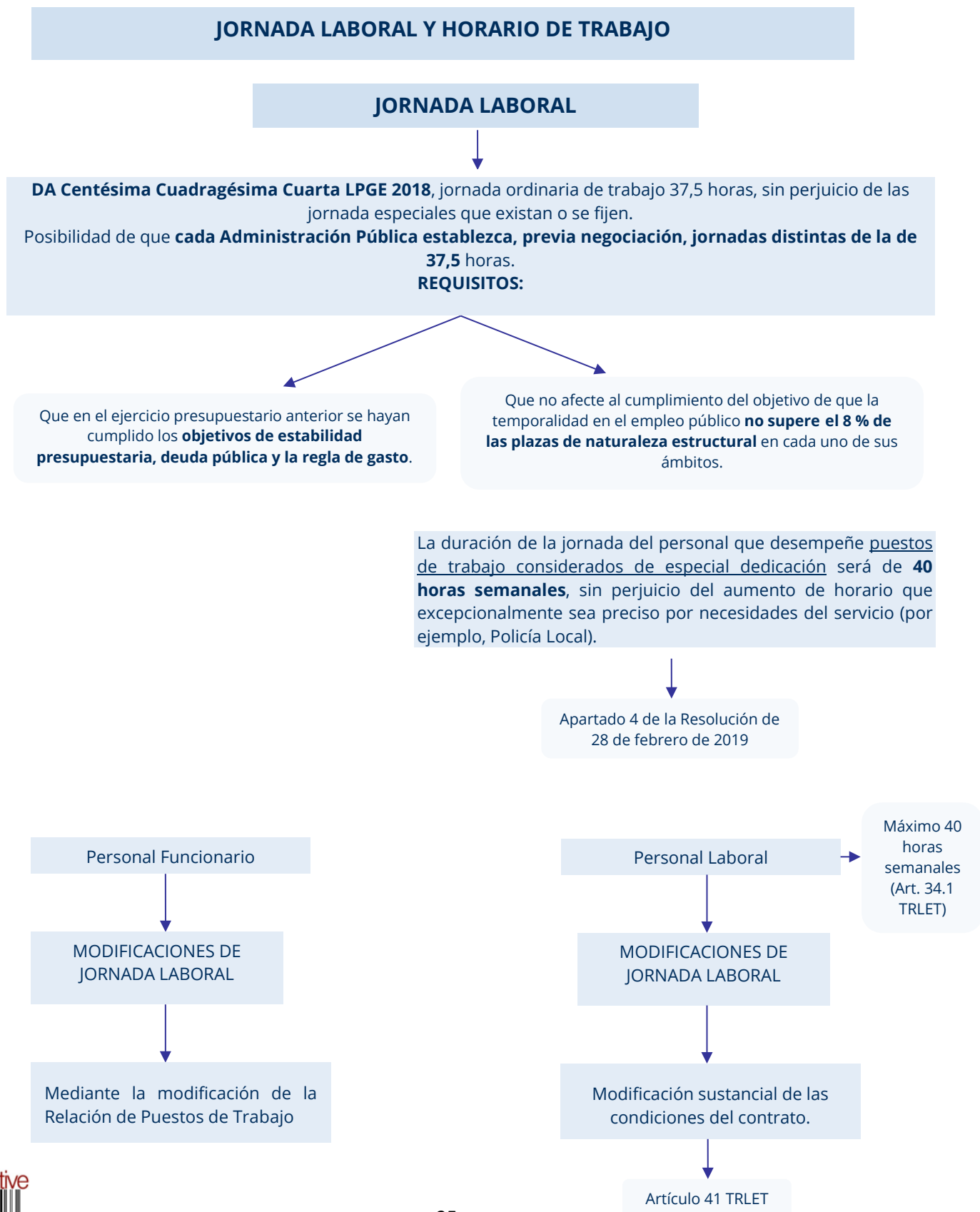
Esta resolución opera un cambio importante en materia de jornada. Hasta esta fecha la jornada anual tenía carácter de máximos, por lo que se podían establecer jornadas inferiores. A partir de esta fecha, la jornada anual pasa a tener carácter de mínimos, por lo que no se pueden establecer jornadas inferiores para los funcionarios públicos. Ello es así por la interpretación del sistema de prelación de fuentes.

Hasta la reforma de la LRBRL en el año 2013, el sistema de fuentes era diferente; en primer lugar primaba el EBEP (que, derogó el artículo 92 LRBRL). El artículo 94 LRBRL tenía el mismo redactado pero la resolución que regulaba la jornada de los funcionarios de la Administración civil, aplicable a los funcionarios locales, establecía una jornada de máximos; por lo que en aplicación del artículo 47 EBEP se podían establecer jornadas parciales.

Este panorama cambió a partir del 2013 con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (**LRSAL**), al introducir de nuevo el artículo 92 LRBRL («*Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*»).

Por tanto, **desde el 31.12.2013** –fecha de entrada en vigor de la LRSAL– y aplicando el sistema de prelación de fuentes en materia de función pública establecido en el artículo 92 LRBRL, entendemos que **no cabe el nombramiento de funcionarios a tiempo parcial.**

6. Anexo: Esquema de las figuras



HORARIO DE TRABAJO

La fijación del horario de trabajo, es una cuestión organizativa interna del Ayuntamiento, susceptible de negociación y pacto en el seno de una Entidad Local. La determinación del horario compete al Alcalde.

El calendario laboral se fijará por el Ayuntamiento previa negociación colectiva.

Ni el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público ni el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establecen unas instrucciones para fijar el horario de trabajo, por lo que cada Ayuntamiento, respetando el cómputo anual, podrá fijar sus horarios de trabajo.

Instrucciones Orientativas para fijar el horario de trabajo:

— **Jornada de mañana:** El horario fijo de presencia de 9.00 a 14.30 horas de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 7.30 y las 9.00 de lunes a viernes y entre las 14.30 y las 18.00 de lunes a jueves, así como entre las 14.30 y las 15.30 horas los viernes

— **Jornada de mañana y tarde:** El horario fijo de presencia será de 9.00 a 17 horas, de lunes a jueves, con una interrupción para la comida que no computará como trabajo efectivo y que será como mínimo de 30 minutos, y de 9.00 a 14.30 los viernes, sin perjuicio del horario aplicable al personal destinado en oficinas de apertura ininterrumpida al público que cuenta con regulación especial.

El resto de la jornada, hasta completar las treinta y siete horas y media o las cuarenta horas semanales, según el régimen de dedicación, se realizará en horario flexible entre las 7.30 y las 9.00 horas y entre las 17 y las 18 horas, de lunes a jueves, y entre las 7.30 y las 9.00 y entre las 14.30 y las 15.30 los viernes.

Durante la jornada de trabajo se podrá disfrutar de una pausa por un período de 30 minutos, que se computará como trabajo efectivo.

— **Jornada de tarde:** El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 15:00 a 20:30 horas, de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 13:00 y las 15:00 horas, así como entre las 20:30 y las 22:00 horas.

Resolución 28 de febrero de 2019

Posibilidad de adaptación horaria con ocasión de la jornada de verano:

Entre el 16 de junio y el 15 de septiembre, ambos inclusive, jornada intensiva de trabajo, seis horas y media continuadas de trabajo, entre las 8.00 y las 15.00 de lunes a viernes.

Entre el 1 de junio y el 30 de septiembre, jornada intensiva:

- Empleados con hijos, descendientes o personas sujetas a su tutela o acogimiento de hasta 12 años de edad.
- Empleados con una persona con discapacidad de al menos un 33% a su cargo, sin límite de edad.

Flexibilidad horaria:

Los empleados públicos que tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años personas sujetas a tutela o acogimiento menores de 12 años o personas con discapacidad, así como quien tenga a su cargo directo a un familiar con enfermedad grave hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, tendrán derecho a flexibilizar en una hora diaria el horario fijo de jornada que tengan establecida.

Artículo 34.8 TRLET

Resolución 28 de febrero 2019