

MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

LAS NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRAS LAS  
REFORMAS LEGALES: ESPECIAL REFERENCIA A  
ANDALUCÍA

COORDINACIÓN:

D<sup>A</sup> CARMEN SÁEZ LARA  
CATEDRÁTICA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA



Consejo Andaluz de Relaciones Laborales  
CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO

**MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES**

**LAS NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRAS LAS REFORMAS  
LEGALES: ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA**

**COORDINACIÓN:**

**D<sup>a</sup> CARMEN SÁEZ LARA**

**CATEDRÁTICA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA**



**JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Consejo Andaluz de Relaciones Laborales  
CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO**

# MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

Dirección

Ángel Javier Gallego Morales

Jesús Cruz Villalón

Sebastián de Soto Rioja

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la preceptiva autorización. La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales incumben exclusivamente a sus autores y su publicación no supone que el Consejo se identifique con las mismas.

© CONSEJO ANDALUZ DE RELACIONES LABORALES, 2018

© Los autores, 2018

ISBN: 978-84-09-04962-2

Imprime: TECNOGRAPHIC, S.L. Artes Gráficas

## ÍNDICE

### PONENCIAS GENERALES:

ÁMBITOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA MANUEL GARCÍA JIMÉNEZ .....	9
EL IMPACTO DE LAS NORMAS DE CONCURRENCIA TRAS LAS REFORMAS LEGALES ESTHER CARRIZOSA PRIETO .....	67
LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA INFORMALES EDUARDO GONZÁLEZ BIEDMA .....	113
CONTENIDOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL NUEVO CONTEXTO LABORAL: LA RETRIBUCIÓN DEL TRABAJOS JUAN ESCRIBANO GUTIÉRREZ .....	141
MODALIDADES DE CONTRATACIÓN Y EMPLEO. CONTENIDOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL NUEVO CONTEXTO LABORAL FRANCISCO VILA TIERNO .....	191
CONTENIDOS DE LA NEGOCIACIÓN EN EL NUEVO CONTEXTO LABORAL: EL TIEMPO DE TRABAJO Y LA DISTRIBUCIÓN IRREGULAR DE LA JORNADA MARÍA LUISA DE LA FLOR FERNÁNDEZ .....	259
DESCUELGO CONVENCIONAL Y ARBITRAJE OBLIGATORIO CARMEN SÁEZ LARA .....	305

LA MEDIACIÓN Y EL ARBITRAJE COMO VÍAS DE GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORALES M. <sup>a</sup> TERESA DÍAZ AZNARTE .....	363
LOS MEDIOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO: PROBLEMÁTICA M. <sup>a</sup> LUISA PÉREZ GUERRERO .....	393
<b>PONENCIAS ESPECÍFICAS:</b>	
CLÁUSULAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA MIGUEL ÁNGEL ALMENDROS GÓNZÁLEZ.....	441
LOS ACUERDOS DE INAPLICACIÓN DEL CONVENIO COLECTIVOS INMACULADA BENAVENTE TORRES .....	475
MEDIDAS ADOPTADAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO DEL TRABAJADOR CON DISCAPACIDAD SOBREVENIDA JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA .....	501
TRATAMIENTO DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ANDALUZA BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA .....	525
ECONOMÍA BAJO DEMANDA, TRABAJO AUTÓNOMO Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA: ¿PUEDE EL CONVENIO COLECTIVO CONSTITUIRSE EN LÍMITE DEL DUMPING SOCIAL? ESTHER GUERRERO VIZUETE .....	551
LÍMITES A LA PRIORIDAD APLICATIVA DEL CONVENIO COLECTIVO DE EMPRESA A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA IGNASI BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ.....	573
LA INCORPORACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA LUCÍA ARAGÜEZ VALENZUELA .....	593
JORNADA Y TIEMPO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA LUIS OCAÑA ESCOLAR .....	621

LA ESTRUCTURA SALARIAL EN EL CONTENIDO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS DEPORTIVOS DIAMIL TONY KAHALE CARRILLO .....	639
SOLUCIÓN JUDICIAL ANTE LA INEFICAZ RESOLUCIÓN ARBITRAL EN LA ORDENACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL LABORAL DE LA AGENCIA DEL SAE M. <sup>a</sup> ARACELI VALLECILLO ORELLANA .....	665
LA INAPLICACIÓN DE CONDICIONES DE TRABAJO PACTADAS EN CONVENIO COLECTIVO. SU INCIDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA FARAH AMAADACHOU KADDUR .....	693
LA JORNADA DE 35 HORAS: AVANCE SOCIAL O PLANTEAMIENTO INCONSTITUCIONAL JOSÉ SÁNCHEZ PÉREZ .....	719
LA GESTIÓN EFICAZ DEL CONFLICTO LABORAL: ¿ES POSIBLE, A PESAR DEL NUEVO MODELO LEGAL DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA? M. <sup>a</sup> ISABEL GRANADOS ROMERA .....	743
LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ALEJANDRA SELMA PENALVA .....	769
PERSPECTIVA DE LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRAS LAS REFORMAS LEGALES MANUEL CARLOS ALBA TELLO .....	791
<b>PONENCIA DE CLAUSURA:</b>	
CUESTIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA RICARDO BODAS MARTÍN .....	799

# LA JORNADA DE 35 HORAS: AVANCE SOCIAL O PLANTEAMIENTO INCONSTITUCIONAL

JOSÉ SÁNCHEZ PÉREZ

*Profº Departamento de Derecho del Trabajo y  
de la Seguridad social (acreditado contratado doctor)*

Universidad de Granada

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA: LA APROBACIÓN DE LA JORNADA DE 35 HORAS EN EL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ
  - 1.1 TIEMPO LIBRE Y TIEMPO DE TRABAJO
  - 1.2 EL TIEMPO DE TRABAJO: UNA HISTÓRICA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO
2. LA REDUCCIÓN DE JORNADA EN SU LABERINTO
  - 2.1 BALANCE SOBRE LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO
  - 2.2 LA EQUIPARACIÓN DE JORNADA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
  - 2.3 LA EXPERIENCIA FRANCESA COMO PUNTO DE REFERENCIA
3. ARGUMENTOS QUE EXPRESAN LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA
  - 3.1 ANÁLISIS DE LOS PRECEDENTES DOCTRINALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (STC DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2016)
4. CONCLUSIONES

### **Resumen de contenido:**

La implantación de la jornada de 35 horas en el ámbito de la función pública andaluza integra un planteamiento que acoge el beneplácito de las organizaciones sindicales. Junto a la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores se barajan también otros factores que facilitan un incremento del empleo público en un entorno social castigado por las elevadas cifras de desempleo y que podría derivar en la creación de 7.000 puestos de trabajo. Frente a esta situación se argumenta por los defensores de la inconstitucionalidad de la medida que las condiciones laborales de los funcionarios del Estado no pueden estar sometidos a regímenes jurídicos variables en función de la Comunidad en que trabajen repercutiendo esta medida también en la deseable racionalización del gasto público en un contexto de elevado endeudamiento. El Tribunal Constitucional ha provocado la suspensión cautelar del acuerdo de reducción de la jornada dejando servido el debate al respecto.

## **1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA: LA APROBACIÓN DE LA JORNADA DE 35 HORAS EN EL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ**

En la sesión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 11 de octubre de 2016 se adoptó el acuerdo por el que los empleados públicos pertenecientes a esta Comunidad Autónoma venían a recuperar la jornada laboral de 35 horas semanales. Tal medida, que aparecía recogida en Decreto ley, venía a formar parte de la devolución de derechos limitados por la crisis económica y por la reforma laboral de 2012.

En la forma descrita los trabajadores públicos de la Junta de Andalucía recuperarían en Enero de 2017 la jornada de trabajo de 35 horas semanales, que fue implantada en el año 1999 y suspendida como consecuencia de la normativa estatal de 2012 cuya finalidad explícita venía a residir en el reequilibrio económico-financiero. Las previsiones en la aplicación de la medida descrita buscan la creación de más de 270.000 puestos de trabajo, reforzando tanto la calidad del servicio como el incremento de las oportunidades de empleo público en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La medida recogida en el Decreto Ley mencionado incorpora el acuerdo suscrito con los sindicatos CCOO, UGT y CSIF el día 2 de junio de 2016.

### **1.1 Tiempo libre y tiempo de trabajo**

Se ha de llamar la atención acerca de que el salario y el tiempo de trabajo, constituyen las condiciones laborales que muestran una relación más directa y apreciable sobre la vida del empleado. Se constata así que el número de horas de trabajo y el modo en que se distribuyen repercuten tanto en la salud y seguridad del trabajador como en el tiempo libre que le resta para el desarrollo



de sus actividades personales, bien con la familia o de carácter social. Así el tiempo de trabajo muestra una relación directa con las condiciones de bienestar del trabajador.

La vida personal y profesional de los trabajadores gira alrededor del establecimiento de horarios que organizan las distintas facetas de la vida. La estructura temporal muestra el modo de organizar las diversas actividades: el tiempo de trabajo frente al tiempo de ocio incluido el dedicado a la familia y al descanso. No obstante, no siempre responden a los ritmos biológicos preexistentes, sino que conforman el resultado de distintas variables, principalmente de carácter cultural y socioeconómico, precisando una adaptación de los sujetos<sup>1</sup>.

La limitación del tiempo de trabajo ha comportado desde la perspectiva histórica y desde la Revolución Industrial una reivindicación clave abordada por los sindicatos y por la representación de los trabajadores. De hecho la lucha histórica por la jornada de ocho horas vino a polarizar una parte clave en la consolidación de los movimientos obreros reivindicativos. Se defendía que para conseguir un desarrollo equilibrado de la personalidad se hacía preciso disponer junto a la jornada horaria habitual, ocho horas para el descanso y otras ocho para la educación, la familia y el ocio. De ahí que el primer Convenio de la OIT en 1919 fijó la jornada máxima en ocho horas diarias y 48 semanales.

La relevancia del tiempo de trabajo aparece destacada en su relación con el beneficio empresarial pues ésta se muestra como la quintaesencia del proceso de producción capitalista<sup>2</sup>. De la antítesis descrita deriva la demanda empresarial a favor del mayor tiempo posible de trabajo que en tiempos de la Revolución Industrial provocó la génesis del movimiento obrero y una regulación progresiva de los tiempos de trabajo con la que los trabajadores pasaron a demandar una mayor protección de la salud.

Debemos tener presente que frente a la plena mercantilización de la mano de obra, característica de los primeros tiempos de la Revolución Industrial acaba imponiéndose la consideración del trabajador como persona. En la forma expuesta, cuando intercambia con el empresario parte de su tiempo vital el trabajador conserva su condición humana, siendo así que el tiempo de trabajo no puede imposibilitar que disfrute de sus derechos y el desarrollo de su personalidad. Se trata de elementos indispensables para que la dignidad del trabajador como persona sea protegida, erigiéndose en la actualidad un entramado de

---

<sup>1</sup> AA.VV. Jornadas y Horarios de trabajo. Datos a partir de la VII encuesta nacional de condiciones de trabajo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Madrid, 2014, pág. 5.

<sup>2</sup> TRILLO PÁRRAGA, F.J., "La construcción social y normativa del tiempo de trabajo: identidades y trayectorias laborales, Lex Nova, 2010, págs. 30 a 31.

derechos en virtud de los cuales se propicia la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En el modo descrito la limitación del tiempo de trabajo a través de la regulación normativa laboral condiciona el resto del tiempo del que dispone el trabajador para sus actividades privadas (familia, educación, ocio...). El trabajo viene así a «*moldear el ser social*» incidiendo de forma decisiva en el despliegue de las actividades características del ser humano<sup>3</sup>. De esta forma el tiempo de trabajo determina el tiempo libre dado que sólo en el tiempo en que el trabajador no esté bajo la dependencia empresarial podrá disponer de su propio tiempo libre, sirviendo así de criterio delimitador frente al sometimiento jurídico del trabajador al poder de disposición empresarial.

Cabe advertir que, como no podía ser de otro modo, el factor tiempo ha sido en el pasado y es, en el presente, una materia central en el Derecho del Trabajo siguiendo un fiel paralelismo con la filosofía<sup>4</sup>, derivando de esta circunstancia el poder que tiene el tiempo.

La delimitación del tiempo de trabajo constituye una parte inseparable de la génesis del Derecho del Trabajo mostrando como referencia las jornadas inacabables de 16 a 18 horas diarias, que pusieron al trabajador frente al límite de la resistencia humana y de la supervivencia.

Pese a todo, y el inicial carácter esencialmente mercantilista de las leyes que rigieron la relación laboral en la primera larga etapa de la revolución industrial no cabe dejar de lado que el trabajador no pierde su condición humana cuando ofrece parte de su tiempo de trabajo al objeto de facilitar la prestación de servicios constitutiva de la relación laboral. El trabajador presta servicios como forma de acceso a un medio de vida. Vende así su «*fuerza de trabajo, física y/o intelectual*», pero no se desprende de su humanidad<sup>5</sup>. El trabajador lleva a cabo su actividad laboral para así acceder al medio para «*ganarse la vida*», para así obtener lo suficiente para poder adquirir todo aquello que le resulta necesario y que ha sido producido por otros.

Pese a lo expuesto esa finalidad primordial que permite al trabajador obtener los medios precios para «*ganarse la vida*» no impide, más en un contexto como la civilización moderna actual que el individuo pretenda lícitamente

---

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., GORELLI HERNÁNDEZ, J, Tiempo de Trabajo y ciclos vitales: estudio crítico del modelo normativo, Comares, 2009, págs. 4 a 5.

<sup>4</sup> APARICIO TOVAR, J., Prolog. En: Trillo Párraga, FJ, La reglas sociales Construcción y del tiempo de Trabajo: identidades y Trayectorias laborales. Valladolid: Lex Nova, 2010. pág.9.

<sup>5</sup> RIBERO DE OLIVEIRA SILVA, J.A., La flexibilización del tiempo de trabajo y la violación del derecho a la salud laboral, 2012, Ciudad Real, pág. 26.

dedicar tiempo a sí mismo y a alcanzar satisfacciones personales distintas a la derivada de la actividad laboral.

Lo expuesto implica que resulte deseable que el trabajador disponga de tiempo suficiente para la realización de actividades de tipo personal, además de poder desarrollar una adecuada vida familiar, participando en la vida social. También resulta adecuada la posibilidad de que se ofrezca la opción de la mejora de la cualificación cultural y profesional, permitiendo estas situaciones el derecho fundamental consistente en el libre desarrollo de la personalidad, contemplado en el artículo 10.1 de la Constitución Española.

La doctrina también ha dejado de manifiesto que el trabajador intercambia con el empleador sólo un determinado número de horas al año a cambio de un salario, precisando que ha de restar tiempo libre para el desarrollo personal precisándose así un derecho que integra la dignidad de la persona<sup>6</sup>.

## **1.2 El tiempo de trabajo: una histórica reivindicación del Derecho del Trabajo**

Desde la revolución industrial, los movimientos obreros han focalizado buena parte de su acción reivindicativa en la reducción de la jornada laboral. Tal reclamación ha sido con frecuencia contemplada con escepticismo por los diferentes gobiernos. Recordemos que uno de los objetivos contemplados por la creación de la Organización Internacional del Trabajo fue la simultánea imposición del límite diario de jornada (concretado en 8 horas de trabajo) en los países constituyentes. No podía de otra manera darse cabida a la internacionalización de los derechos laborales si los países impulsores de la misma, sostenedores de la medida, no acometían simultáneamente la adaptación de las jornadas de trabajo. De otro modo, obvio resulta, los países que adoptaran la medida no podrían competir con aquellos otros que mantuvieran jornadas más prolongadas de trabajo al ofrecer un consecuente menor índice de productividad.

La cuestión del reparto de trabajo constituye una materia recurrente en el ámbito del debate social que plantea no sólo una fórmula para reducción del desempleo sino con frecuencia un modelo de sociedad postindustrial en el que los cambios tecnológicos permiten la transformación de las condiciones generales de vida permitiendo perseguir la situación ideal de una distribución en mayores proporciones de igualdad de la renta.

---

<sup>6</sup> ALARCÓN CARACUEL, M.R., “La jornada ordinaria de trabajo y su distribución”, Aparicio Tovar, J., y López Gandía, J. (Coord.). Tiempo de trabajo. Albacete: Bomarzo, 2007, págs. 50 a 51.

La idea central, como ya reflejara el filósofo BERTRAND RUSSELL hace casi 80 años se concreta en que «*si falta el trabajo, repartiéndolo*». RUSSELL se preguntaba acerca de las razones por las cuales los trabajadores disponen de menos tiempo libre a pesar de que la introducción de las máquinas debería llevar a la situación contraria. Destacaba así que: «*Si el asalariado ordinario trabajase cuatro horas al día, alcanzaría para todos y no habría paro –dando por supuesta cierta muy moderada cantidad de organización sensata–. Esta idea escandaliza a los ricos porque están convencidos de que el pobre no sabría cómo emplear tanto tiempo libre*»<sup>7</sup>. Con el concreto tiempo de trabajo a que se alude se debería dar derecho a un trabajador a los artículos de primera necesidad y a las comodidades básicas de la vida, de modo que el resto del tiempo podría así emplearlo como entendiera conveniente.

Proseguía en su obra el autor afirmando que: «*Los métodos de producción modernos nos han dado la posibilidad de la paz y la seguridad para todos; hemos elegido, en vez de esto, el exceso de trabajo para unos y la inanición para otros. Hasta aquí, hemos sido tan activos como lo éramos antes de que hubiese máquinas; en esto, hemos sido unos necios, pero no hay razón para seguir siendo necios para siempre*». Se insistía así en la idea de que trabajar en exceso ahora ha dejado de resultar necesario de modo que en lugar de ello cabría dejar lugar a la felicidad, a la alegría de vivir, en lugar del cansancio y el estrés vinculado al trabajo excesivo.

En la actualidad, los argumentos de RUSSELL podrían resultar ingenuos, comenzando por la relación de equivalencia en cierto modo maniquea, que estableció al vincular la actividad laboral con lo malo, y el ocio con lo bueno. Sin embargo, en el fondo de su argumentación subyace una afirmación incontestada: los avances tecnológicos incumplieron la promesa de liberarnos del trabajo, dejando la sensación de que el tiempo que resta no resulta claramente insuficiente para satisfacer las necesidades del hombre.

## 2. LA REDUCCIÓN DE JORNADA EN SU LABERINTO

El principal objetivo de la reducción de jornada se centra en el anhelo objetivo de incremento del empleo, y ello al margen de la incidencia que se pueda producir respecto de la productividad de las empresas –neutra para unos, positiva para unos tantos y negativa, probablemente, para la mayoría-. El balance final del debate vendrá ponderado a través de una serie de variables económicas y productivas que mostrarán su incidencia a medio, corto y largo plazo.

---

<sup>7</sup> RUSSELL, B., “Elogio de la ociosidad” (1932), Diario Público. Madrid, 2010.

Los partidarios de la medida como generadora de empleo esgrimen que este efecto solo se podría alcanzar de forma conjunta no solo a través de la reorganización del tiempo de trabajo sino con el apoyo económico por parte de la Administración que facilite la asunción del gasto en empleo. La coordinación de las variables que se describen debe articularse a través de la negociación colectiva al desempeñar un papel clave en este ámbito al modular la forma de reducir la jornada, el volumen de creación de empleo, el apoyo financiero estatal y la incidencia sobre el factor salarial<sup>8</sup>.

La práctica deja en evidencia como en la mayoría de las actividades la reducción de una hora diaria de trabajo termina ofreciendo un resultado similar al inicial. Se constata así que las empresas absorben con relativa facilidad la reducción a través de ligeros incrementos de productividad. Pero para que se produzca la creación neta de empleo se precisa que la reducción de jornada resulte suficientemente sustancial como para que el consecuente incremento de productividad no elimine las opciones de creación de empleo.

La cuestión que constituye el objeto de debate se centra en determinar sobre quién debe recaer la reducción de la jornada, dado que una reducción de jornada sin un paralelo incremento de salarios equivale a un aumento de salario por el tiempo de trabajo que perciben los trabajadores. Si la reducción provoca un incremento unitario del coste laboral –coste laboral respecto a la productividad- la consecuencia ineludible será la traducción del incremento de precios en los bienes y servicios producidos, repercutiendo así sobre los beneficios de la empresa que se verían reducidos, circunstancia que en números globales implicaría una caída de la inversión y una mayor tasa de desempleo. De otro lado, si se produce una rebaja paralela de jornada y salario, todo el coste del reparto del empleo correría por cuenta de los trabajadores, lo que llevaría a lo que se ha venido en denominar «*solidaridad de una sola clase*».

## **2.1 Balance sobre los argumentos a favor y en contra de la reducción de la jornada de trabajo**

Entre los defensores de la reducción de la jornada laboral uno de los argumentos esgrimidos con mayor insistencia se centra en la mejora de la salud de los trabajadores y, en general, de su calidad de vida<sup>9</sup>. De hecho los investigadores que han llevado a cabo estudios sobre esta materia concluyen que las jornadas laborales excesivamente largas generan las principales fuentes de estrés en el trabajo y se erigen en el primer motivo de causación de accidentes

---

<sup>8</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARPÍN, I., MERCADER UGUINA, R., El permanente debate sobre la jornada laboral: una cuestión clásica (reducción del tiempo de trabajo) y otra reciente (el derecho a la desconexión del trabajo), Revista de Información Laboral num.10/2016.

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ NÚÑEZ, R., “La reducción de la jornada a 35 horas”, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1998, pág. 6.

laborales<sup>10</sup>. En esto contexto la mejora de la salud de los trabajadores repercutiría en un incremento de la productividad, incidiendo a su vez en una mejora de los índices de absentismo por enfermedad. En forma complementaria el incremento del tiempo de ocio incrementaría las opciones de consumo con lo que podría aumentarse la demanda agregada y el nivel de producción de las empresas.

Pese a todo la reducción del tiempo de trabajo traducida en su hipotética sustitución por ocio podría ser cierta para determinados niveles de renta compatibles con elevados niveles de consumo. Sin embargo, ello no es extensible para los trabajadores con ingresos bajos pues el incremento del tiempo libre en estos supuestos no podrá generar un incremento proporcional del consumo vía opciones de ocio. En este contexto de salarios reducidos y trabajo inferior a jornada completa se puede favorecer el pluriempleo antes que derivar hacia el consumo la disponibilidad adicional de tiempo.

Entre los argumentos esgrimidos por los opositores a la medida de reducción de la jornada se encuentra la pérdida de competitividad internacional. La globalización permite de forma incisiva la liberalización de capitales introduciendo la reducción de jornada un mecanismo que puede alterar el equilibrio en que se apoya la competitividad de modo que aquellos productores que rebajen sustancialmente el tiempo de horas de trabajo tendrán que asumir un resultado que se traduce en unos mayores costes para el producto finalmente producido.

La comparativa en relación a los mercados de trabajo de las economías industrializadas de los países de nuestro entorno muestra la implantación decidida del fenómeno de la globalización. En este contexto, todos los países han precisado un incremento del factor trabajo para detener la destrucción de empleo asociada a la crisis económica, buscando recuperar el nivel de producción anterior al inicio de la crisis, procurando establecer condiciones más favorables para poder competir a nivel internacional a través de la reducción de los precios de los productos<sup>11</sup>. Desde esta perspectiva se observa que si la reducción de la jornada puede ser una medida positiva para la mejora de la calidad de vida de los trabajadores existen múltiples indicadores económicos que hoy puedan desaconsejar abordar esta medida en nuestro país, tales como:

- La dura competencia internacional exige concentrar los aumentos de productividad a través de los precios.

---

<sup>10</sup> THOMPSON, E. P., *The making of the English working class*. Penguin Books. Harmondsworth. Middlesex, 1968.

<sup>11</sup> SAGARDÓY & ABOGADOS, Reflexión sobre la reducción de la jornada a 35 horas en España, *Revista de Derecho Alex*, VLEX-112434.

- La experiencia derivada de los países de nuestro entorno en el pasado no refleja una mejora del empleo a consecuencia de la reducción de la jornada, mostrando efectos incluso negativos a pesar de los incentivos estatales a la creación de empleo.

- La duración de la jornada laboral española se encuentra dentro de los parámetros de las más bajas de los países de nuestro entorno a excepción de Estados Unidos, como reflejo de la negociación colectiva concertada entre las asociaciones patronales y sindicales.

## **2.2 La equiparación de jornada de los empleados públicos**

Una de las cuestiones críticas para resolver si la jornada laboral de los empleados públicos debe estar equiparada en todas las Administraciones Públicas nos lleva a considerar los argumentos que justifican esta decisión. La pregunta que se enunciaría a continuación es si debe existir una norma jurídica de referencia que hubiera de fijar el límite mínimo de la jornada laboral.

De otro lado también se ha de calibrar, más en tiempo de crisis, la balanza entre las obligaciones de la Administración a la hora de proporcionar unos servicios públicos de calidad a favor de los ciudadanos y los derechos de los empleados públicos a quienes debe garantizarse tanto su descanso como su tiempo de ocio<sup>12</sup>.

No parece, pues, que se trate de una opción descabellada, sino más bien una opción lógica el que todos los empleados públicos cuyas retribuciones derivan de unos presupuestos correspondientes a una Administración o Entidad Pública tengan como límite la realización de una misma jornada mínima. No en balde, las fórmulas de financiación de la actividad laboral realizada procede del cumplimiento de las obligaciones tributarias que en igual o progresiva forma afectan a todos los ciudadanos, quienes en modo paralelo pueden entender exigible que los empleados públicos independientemente del lugar de destino lleven a cabo una jornada no inferior a un determinado número de horas<sup>13</sup>.

Acometer una unificación normativa del límite horario para todos los funcionarios públicos en razón a lo expuesto puede implicar grandes ventajas que, no obstante, para algunos podrían ser inconvenientes. Y ello será así dado que si los horarios se uniforman en su límite mínimo para todo el sector público, esta materia dejaría de ocupar un papel central en el ámbito negociador o como

---

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., La ampliación de la jornada semanal de los empleados de las administraciones locales, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 6, Nº 2 (May), 2013, págs. 249.

<sup>13</sup> ARRIBAS LÓPEZ, J.E., “La jornada de trabajo de los empleados públicos y el RD-Ley 20/2011: una oportunidad perdida que se puede recuperar, *Actualidad Jurídica Aranzadi* num. 837/2012

moneda de cambio para cada una de las Administraciones o Entidades de carácter público.

El Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 47 respecto a la jornada laboral de los empleados públicos declara 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*».

A la vista de la anterior regulación normativa habría sido suficiente para unificar el límite mínimo de la jornada laboral de todos los funcionarios incorporar un mínimo añadido relativo a este extremo para que hubieran quedado afectados por la norma cualesquiera funcionarios independientemente de la Administración o Entidad Pública para la que prestaran servicios. Y ello, siempre sería así de encontrarse bajo el ámbito de aplicación del indicado Estatuto Básico.

En la forma expuesta de haberse contemplado la reforma del artículo 47 del Estatuto Básico del Empleado Público haciendo mención expresa a la regulación del número mínimo de horas a desempeñar por los empleados públicos, las Leyes de Función Pública que lo desarrollan se habrían visto obligadas a contemplar este aspecto sin poder acometer un incumplimiento del mismo, quedando así fijadas a nivel general para todas las Administraciones del Estado.

### **2.3 La experiencia francesa como punto de referencia**

Uno de los logros más significativos de los planteamientos políticos y sociales acometidos por la izquierda francesa, la jornada de 35 horas de trabajo aprobadas por el gobierno socialista de LIONEL JOSPEN (cuyo mandato cubrió el período 1997 a 2002) llegó a su fin con la votación en el parlamento francés llevada a cabo el día 23 de julio de 2008. Quedó así aprobado un proyecto de ley sobre la renovación de la democracia social que venía a incorporar una de las promesas electorales formuladas por el presidente NICOLAS SARKOZY, que procedió así a destacar uno de los emblemas de su mandato, condensado en la fórmula «*trabajar más para ganar más*».

Desde la oposición se consideró la medida como una «*regresión social*» y una «*desregularización sin precedentes*» que devolvía a los trabajadores a la situación característica del año 1919. Sin embargo, la reforma no acomete una eliminación de las 35 horas como mínimo legal. Se mantienen si bien se autoriza a las empresas a incrementar el tiempo de trabajo previo pacto sector a sector con sindicatos o representantes de los trabajadores. Se admite así que la norma amplíe el recurso a las horas extras sin necesidad de solicitar permiso a los inspectores de trabajo, siempre que se observe el límite máximo de 48 horas



semanales. En el sentido expuesto las empresas podrán acometer la negociación de la jornada laboral y las contrapartidas a la misma dejándose sin efecto las obligaciones establecidas en cada sector hasta la fecha.

La jornada de 35 horas semanales ha sido una de las materias objeto de controversia más destacadas en el ámbito laboral en Francia trazando una línea fronteriza –a favor o en contra- entre las posiciones características de la derecha y la izquierda generando una enconada confrontación.

Del informe realizado por tres economistas de prestigio para el CAE (*Conseil d'Analyse Economique*<sup>14</sup> (CAE), se desprendía una valoración negativa de la normativa de las 35 horas, toda vez que la misma había acentuado la reducción del tiempo de duración del trabajo respecto a los principales socios comerciales de Francia. Considerando un lapso temporal que cubre los años 1998 a 2004 la duración media del tiempo de trabajo anual del conjunto de los trabajadores asalariados se había reducido en un 1% en Francia, mientras que en otros países se había reducido: un 0,1% en EE.UU., el 0,2% en España, el 0,4 en el Reino Unido, mientras que en Alemania quedaba reducida al 0,9%. La disminución descrita se centraba en el supuesto francés en los trabajadores a jornada completa mientras que en los demás países se centraba en el desarrollo del trabajo a tiempo parcial.

El paladín de la reforma fue el presidente francés SARKOZY que se había referido a la jornada de 35 horas como «*una catástrofe generalizada para la economía francesa*»<sup>15</sup>. La iniciativa incorporó en su momento un caso único en Europa traduciendo una emblemática propuesta socialista de reducción de la jornada de 39 a 35 horas. Su propulsor, LIONEL JOSPEN, expuso como argumento la necesidad de luchar contra el desempleo a través del reparto del tiempo de trabajo.

Las estimaciones que facilitó el Instituto Nacional de Estadística concluyeron que la adopción de la jornada de 35 horas permitió la creación de 350.000 puestos de trabajo durante el periodo 1998 a 2002. No obstante, había que tener presente que esa reactivación del mercado laboral en buena medida se alcanzó a través de subvenciones públicas facilitadas por el Estado a las empresas.

La posición tanto de la derecha como de las empresas estimó que las 35 horas implicaban un peso para la economía francesa al penalizar la competitividad empresarial. Por su parte los partidos socialista y comunista ante la reforma

---

<sup>14</sup>ARTUS, P., CAHUC, P., ZILBERBERG, A., Temps de travail, revenu et emploi, Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), n.º 68, 2007, París, pág. 19.

<sup>15</sup>HUBER, M, Sarkozy volteó la ley de 35 horas laborales, *Revista Científica Equipo Federal del Trabajo* - núm. 40, Septiembre 2008.

laboral acometida hablaron de «*regresión social*» que venía a introducir perjuicios en el equilibrio entre la vida privada y la profesional.

La Ley francesa se había marcado como objetivo conseguir para la generalidad de las empresas la jornada de 35 horas, a través de dos etapas: en la primera, y de forma automática, para las plantillas de trabajadores con más de 20 empleados, estableciéndose la obligatoriedad para el resto de las empresas a partir del año 2002. Como contrapartida se dispuso el establecimiento de un calendario anual para las empresas, así como la concesión de subvenciones a aquellas empresas que crearan empleo y, en último término el conocido y reivindicado «*aménagement*» que permitía a los empresarios disponer del tiempo de trabajo en forma irregular.

Quienes se oponían a la medida impuesta oponían el paralelo incremento de costes salariales situado en un 11,43%. Frente a ello los partidarios de la nueva jornada aducían que este incremento de costes podría moderarse a través de tres mecanismos, que debían administrarse adecuadamente: la sustitución del tiempo de trabajo que se dejaba de prestar; las contrataciones compensatorias y, en último término, los impactos de la organización del tiempo de trabajo<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva empresarial la obligación de reducir la jornada semanal imponía obligadamente la necesidad de reacción para que la competitividad no se viera notablemente afectada. A tal efecto se imponían dos tipos de medidas: establecer fórmulas de trabajo que permitieran incrementar la productividad de los trabajadores o bien acometer una reducción del salario que pudiera traducir la consecuente menor prestación de servicios.

Tras la contrarreforma SARKOZY formalmente se mantuvo la referencia legal de las 35 horas semanales si bien las empresas podían solicitar a los trabajadores prestar servicios más horas (o incluso más días). Se facilitaba así un coste suplementario de la hora de trabajo que apenas venía a incrementar el coste de una hora de trabajo ordinaria, lo que venía a contrastar con lo ocurrido en el Reino Unido donde las horas que superan las 40 semanales se venía a abonar con un recargo del 50%.

Se puede constatar que las iniciativas recientes para repartir el trabajo se han saldado con un final desafortunado<sup>17</sup>. Junto a la experiencia francesa, Alemania también dio un paso en falso en los años 80 cuanto intentó introducir por

---

<sup>16</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARPÍN, I., MERCADER UGUINA, R., El permanente debate sobre la jornada laboral, cit., pág. 1.

<sup>17</sup> Lo expuesto no obsta los análisis que consideran ejemplar y muy valiosa la experiencia francesa. Vid. DE LA FUENTE LAVÍN, M., ZUBIRI REY, J.B., Efectos sobre el empleo de la reducción del tiempo de trabajo: Aprendizajes de la experiencia francesa, Ian Harremanak, 2016, I, 79 a 105.

la vía de la negociación colectiva la reducción de jornada. No obstante, en el caso caso es destacable la gran innovación propuesta por la empresa *Volkswagen* y el Acuerdo llevado a cabo en el sector metalúrgico de 1994 al ponerse en práctica la semana de cuatro días.

En cuanto a la iniciativa francesa, más allá del apoyo público a la limitada creación de empleo quedó saldada con una situación de fracaso pudiéndose constatar en la actualidad que las nuevas líneas reformistas del gobierno *Macron* están alejadas de las medidas próximas a la reducción de la jornada laboral. Parece constatarse así la insuficiencia de la reducción de jornada a 35 horas no solo por carecer del efecto deseado respecto a la creación de empleo sino debido al carácter elástico del rendimiento.

De otro lado, también ha de tenerse en cuenta que el proceso de liberalización de los flujos de capital y la globalización han alcanzado unos niveles de desarrollo tales que parece imposible no tenerlos en consideración en el análisis de la situación económica actual al plantearse la posibilidad de una reducción de la jornada de trabajo, y más en consideración a la posible alteración de los mecanismos en que se sustenta la competitividad.

En relación al efecto de la globalización sobre la jornada se trabajo se ha afirmado por la doctrina que: «*Tiene el potencial de desencadenar una competencia reguladora destructiva, con el resultado de una nivelación descendente de las protecciones presentes en las legislaciones de trabajo, incluidas las relativas a las horas de trabajo*»<sup>18</sup>.

### **3. ARGUMENTOS QUE EXPRESAN LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA**

El pasado 14 de julio de 2017 el Gobierno de España anunció la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional frente al Decreto ley de la Junta de Andalucía que estableció la jornada de 35 horas semanales para los empleados públicos. Simultáneamente el ministro portavoz Sr. Méndez de Vigo anunció la intención de recurrir los Presupuestos de la Junta de Andalucía.

Se anticipó en la comparecencia realizada por el ministro que la rebaja a 35 horas respecto de las 37,5 que tienen el resto de trabajadores públicos infringe lo previsto a tal efecto en los Presupuestos Generales del Estado de 2013, al fijar para toda España una jornada de trabajo en las Administraciones Públicas en 37,5 horas. La medida también venía a incumplir lo previsto en

---

<sup>18</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., GORELLI HERNÁNDEZ, J, Tiempo de Trabajo y ciclos vitales, op. cit., pág. 56.

el Real Decreto de Medidas Urgentes de racionalización del gasto público establecidas en el ámbito educativo.

La precisión que se subrayó en este anuncio traducía la idea de que los funcionarios «*son funcionarios del Estado*» que quedan sometidos a un régimen uniforme que no puede quedar sujeto o dependiente de cada una de las comunidades que integran el Estado, pues resulta uniforme y general que todos los funcionarios independientemente de su residencia quedan sujetos a la obligación de cumplir con las 37,5 horas de trabajo<sup>19</sup>.

Las razones que se exponían como justificadoras del recurso se centraban en motivos de fondo y de forma. En cuanto al motivo de fondo se apelaba a que la media no era «*vertebradora, ni cohesionadora*»; en cuanto a la cuestión de forma se recriminaba el recurso al Decreto Ley, dado que se apreciaba que no concurría un supuesto de excepcional y urgente necesidad para deshacer el marco común aplicado al resto del país.

En lo que se refiere a la incidencia en los Presupuestos se advertía que afecta a la partida que permite la contratación de trabajadores como refuerzo de la plantilla para aquellos supuestos en que se estime necesario, provocando además una notable desviación de los presupuestos inicialmente fijados.

La Junta de Andalucía por su parte mantiene su competencia para la regulación de la jornada del personal público que se encuentra bajo su ámbito, estimando el Gobierno que el Decreto Ley 5/2016 de la Junta viene a infringir lo dispuesto en los Presupuestos Generales del Estado para 2013, al establecer una jornada para el personal al servicio de las Administraciones Públicas fijada en 37,5 horas, incumplimiento que se extiende al Real Decreto ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Se advierte, además que la fórmula del Decreto Ley no es el instrumento idóneo para afrontar la regulación planteada toda vez que existe una normativa estatal de la materia, de modo que al no existir una extraordinaria y urgente necesidad para introducirlos sólo cabrían a través de la previa modificación y reforma de la ley estatal, habiéndose constatado la constitucionalidad de este planteamiento por el propio Tribunal Constitucional.

---

<sup>19</sup> Agencia EFE de noticias, El Gobierno recurre la jornada de 35 horas del sector público en Andalucía. La anulación de la medida de la Junta puede afectar a más de 270.000 funcionarios, 14-07-2017. Disponible en la URL: [http://www.huffingtonpost.es/2017/07/14/el-gobierno-recurre-la-jornada-de-35-horas-del-sector-publico-en\\_a\\_23030456/](http://www.huffingtonpost.es/2017/07/14/el-gobierno-recurre-la-jornada-de-35-horas-del-sector-publico-en_a_23030456/)

De otro lado, el recurso interpuesto con el dictamen favorable del Consejo de Estado, se formalizó al no haberse logrado un acuerdo en las negociaciones llevadas a cabo con los representantes de la Junta.

Falta, por otra parte, recoger la postura de los actores sociales implicados. El Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF) dejó de manifiesto que la reducción de la jornada a 35 horas para los funcionarios, dada la modificación legislativa acometida por el Gobierno fijándola en 37,5 sería una opción de muy limitado recorrido que se traduciría en un mero «*brindis al sol*».

Por su parte UGT Andalucía tachó a la postura del Gobierno como irresponsable quedando en el aire la materialización de los 7.000 contratos de trabajo previstos para compensar la reducción de jornada, dejando en evidencia una vulneración del derecho fundamental a la negociación colectiva.

El Recurso también se extendió contra los presupuestos de la Junta de Andalucía para 2017, incidiendo específicamente sobre los preceptos que permiten la contratación de personal laboral así como el nombramiento de personal de carácter estatutario temporal y funcionario interino, en desarrollo de la facultad de contratación asociada a la reducción de la jornada ordinaria a 35 horas semanales.

Se advierte que tras la aprobación en 2012 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, quedaron fijados unos límites de déficit y endeudamiento establecidos por la Administración estatal, que dieron lugar a una disposición contenida en los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a 2013 en cuya Ley se fijó una jornada general de trabajo que estableció como tope mínimo las 37,5 horas, en tanto que la constitucionalidad y vigencia de la medida fue adverada por el propio Tribunal Constitucional.

En el modo que se describe la eventual declaración de inconstitucionalidad del establecimiento de la jornada laboral ordinaria en 35 horas semanales, implicaría la consecuente inconstitucionalidad de la habilitación presupuestaria para materializarla en la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía, quebrantando así e invadiendo, como expresa el Consejo de Estado, competencias de carácter estatal.

### **3.1 Análisis de los precedentes doctrinales del Tribunal Constitucional (STC de 26 de septiembre de 2016)**

En términos de interpretación jurídica la fricción que se produce entre la Administración Autonómica que establece dentro de su ámbito un horario mínimo legal inferior al fijado por la Administración Estatal plantea cuestiones relacionadas con una posible colisión con derechos fundamentales de los trabajadores, entre los que destaca el derecho a la negociación colectiva o

el derecho de libertad sindical, afectando a las relaciones entre fuentes del Derecho del Trabajo<sup>20</sup>.

A la hora de ubicar el problema de la constitucionalidad de la medida adoptada por la Junta de Andalucía respecto de los empleados públicos que dependen de las Entidades que integran la Comunidad Autónoma, resulta conveniente analizar los pronunciamientos existentes al respecto de cuestiones paralelas procedentes del Tribunal Constitucional.

A tal efecto debemos remitirnos a la sentencia, de 26 de septiembre de 2016, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2165-2016 promovido por la representación del Gobierno frente al artículo 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre. Esta norma venía a modificar la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, extendiéndose el recurso frente a la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015.

La demanda interpuesta expone que la norma impugnada *«introduce una regulación de la jornada laboral del personal al servicio del sector público en treinta y cinco horas semanales»*. Como puede advertirse se trata exactamente del mismo presupuesto normativo evaluado en el caso de la medida adoptada por la Junta de Andalucía.

La argumentación de la demanda mantiene que la previsión normativa sobre la jornada laboral de los empleados públicos *«contradice de forma directa la regulación estatal sobre la materia contenida en la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, dictada con carácter básico al amparo de los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª CE»* según la cual se establece que *«la jornada de trabajo del personal del Sector Público, incluido el personal estatutario, no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual»*.

La aludida contradicción implica, a tenor de la demanda la vulneración del artículo 149.1.18ª CE., advirtiendo según la STC 156/2015 que *«corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación*

---

<sup>20</sup> VALLEJO DA COSTA, R., Sobre la legitimación de las Administraciones Públicas Autonómicas para modificar el régimen de jornada de trabajo establecido en convenio colectivo del personal laboral a su servicio, Revista Doctrinal Aranzadi Social paraf. núm. 39/20125/2012, pág. 107.

*con la función pública autonómica y local...». También quedarían afectados los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (STC 148/2006) al repercutir sobre las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones.*

Concluye la demanda que la imposición de una jornada laboral mínima también afecta a los instrumentos de contención del gasto público, de modo que la normativa autonómica cuando reduce la jornada por debajo del límite mínimo establecido por el Estado lesiona su competencia para determinar las bases de planificación económica general contenidas en el artículo 149.1.13ª CE.

Por su parte la representación de la demandada (las Cortes de Castilla La Mancha) aduce que corresponde al Estado la *«determinación de la tipología y modalidades de la jornada, que es el marco de referencia del deber de trabajar»* si bien no le corresponde *«la cuantificación concreta y específica de esta jornada, ni siquiera con carácter mínimo»*, regulación que excedería el contenido propio de la normativa básica del régimen estatutario correspondiente a los funcionarios públicos.

Prosigue la demandada indicando que la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público limitó las bases del régimen estatutario correspondiente a los empleados públicos dando cabida a amplios márgenes de actuación al legislador autonómico al objeto de que pudiera configurar su propia política de personal. Se entiende que las normas estatales y autonómicas que se encuentran en vigor en materia de empleo público *«atribuyen la competencia para fijar la jornada laboral de sus empleados públicos a cada Administración Pública»*.

Se argumenta, además, que la disposición autonómica carece de contenido económico, motivo por el que no tiene conexión directa con los ingresos o gastos del Estado. A este respecto se matiza que el incremento de la jornada de trabajo no retribuido dispuesto por la norma estatal, no muestra repercusión, ni siquiera en forma mediata respecto de la contención del gasto público, quedando sólo amparadas las medidas que muestren un efecto relevante sobre la economía general.

Se añade que la norma recurrida no constituye una regulación directa de la relación laboral existente entre trabajador y empresario sino la determinación específica existente en un sector económico concreto. Se niega, al tratarse de un título transversal, que se produzca una invasión de las competencias estatales.

Pasando al contenido de la fundamentación jurídica de la sentencia del Tribunal Constitucional comentada se hace constar (FJº 2º) que la DA septuagésimo primera de la Ley 2/2012 ha resultado derogada por el Real Decreto

Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, de tal modo que conforme al *ius superveniens* el parámetro de control de la norma autonómica ha dejado de ser la disposición adicional citada, al no estar vigente al momento discutido en que habían entrado en vigor los artículos 47 y 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, preceptos que constituyen el parámetro mediato de control en virtud del cual procede resolver.

Se advierte a continuación que en el ámbito del régimen jurídico autonómico inciden determinadas competencias estatales, entre ellas el establecimiento de la regulación básica de los derechos y deberes del sector público que tuviera la condición de funcionario. A tales efectos se alcanza a la determinación básica de las retribuciones (STC 96/1990 y 103/1997), permisos y vacaciones (STC 156/2015) y jornada de trabajo (STC 99/2016).

De otro lado, en lo que se refiere al personal del sector público autonómico con vínculo laboral resulta relevante observar la competencia exclusiva que se encuentra atribuida al Estado en el artículo 149.1.7ª CE en materia de legislación laboral. Precisamente al respecto la STC 99/2016 ha indicado que *«el título competencial ‘legislación laboral’ tiene ‘un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios’»*.

Con criterio complementario, respecto de lo anterior, compete a las Comunidades Autónomas respecto de los funcionarios que en su ámbito desarrollen la prestación de sus servicios, el desarrollo legislativo de la regulación básica estatal partiendo de lo establecido en el artículo 148.1.18ª CE, así como su ejecución. De otro lado cuando se trata de personal laboral a su servicio lo que corresponde no es otra cosa que proceder a la ejecución de la normativa laboral aprobada por el Estado (ex artículo 149.1.7ª CE). En consecuencia el ejercicio competencial que lleve cabo cada Comunidad Autónoma respecto de sus competencias será una actividad constitucionalmente legítima siempre que no se desnaturalicen o se ignoren las decisiones que el Estado pudiera adoptar en desarrollo de sus competencias.

En cuanto a la cuestión principal de debate (F.J.4º) estima el TC que *«de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la doctrina constitucional que lo ha interpretado, el Estado tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normación relativa “a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios” (por todas, STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13). No cabe duda de que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera “de los derechos y*



*deberes” de los funcionarios (STC 163/2012, de 20 de septiembre, FFJJ 6 y 9), quedando justificada su determinación por el Estado como normativa básica en tanto estamos ante una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario, sin que además el legislador haya establecido límite en cuanto a su período de aplicación (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). No olvidemos también que “este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar “como principio básico la utilización racional del funcionariado existente”, así como “básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42)” (STC 8/2010, de 27 de abril, FJ 4). Asimismo, el hecho de que la previsión examinada no se hubiera contemplado en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no constituye obstáculo para que, en virtud de la competencia normativa indicada, el legislador estatal proceda a su posterior incorporación en la disposición ahora cuestionada, debiendo recordar que, según este Tribunal ha señalado, “siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60)»*

En forma complementaria, la facultad estatal para fijar la jornada mínima comporta una prohibición de que la jornada laboral en el sector público pueda resultar inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo en promedio y en cómputo anual.

En definitiva (F.J. 6º) el TC resolvió que el artículo 1 de la Ley autonómica 7/2015 –pese a la atribución específica de competencias atribuida por los artículos 31.1.1 y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha– no ofrece una regulación constitucionalmente legítima, toda vez que ignora una norma que el Estado ha aprobado en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en relación al ámbito material del régimen normativo del personal al servicio del sector público autonómico.

#### **4. CONCLUSIONES**

El título del presente trabajo de investigación: “La jornada de 35 horas: avance social o planteamiento inconstitucional” ofrece una disyuntiva cuyas claves no reflejan una respuesta excluyente.

El curso histórico del Derecho del Trabajo moderno nos muestra la reducción del tiempo de trabajo, a partir de las amplísimas jornadas de trabajo de la Revolución Industrial, como una de las reivindicaciones claves que conformaron los perfiles en la configuración del nuevo Derecho. En la actualidad la reducción de la jornada de trabajo por debajo de los límites fijados en los

países más industrializados pone en el tapete la gruesa dificultad de superar el problema añadido que surge como consecuencia de verse afectada la competitividad de las empresas.

De hecho el experimento fallido llevado a cabo en Francia de reducir la jornada laboral a 35 horas semanales no produjo el efecto deseado y finalmente tras un corto recorrido fue dejada sin efecto con el cambio de gobierno, apreciándose en la actual tesitura que la cuestión no se encuentra en la agenda política como una de las medidas a aplicar en la mejora de la normativa laboral.

Resulta patente que todos los aspectos positivos que ofrece la disminución de la jornada (posibilidad de un mejor reparto del trabajo y la consecuente creación de empleo, la mejora de la conciliación de la vida familiar y personal, la mejora de las condiciones laborales y del rendimiento a través de una distribución menos extenuante en la distribución de la jornada laboral...) quedan empequeñecidos por los efectos que arroja la globalización: una disminución de la jornada unilateral en alguno de los países industrializados lleva aparejada una pérdida de competitividad que se traduce en un incremento de los precios.

Centrándonos en la cuestión de debate que nos ocupa (la jornada de 35 horas en la Administración) no existe en ningún país de nuestro que la mantenga fijada en esos términos. Tenemos pues una norma estatal que fija la jornada de trabajo en la Administración en 37.5 horas semanales y la iniciativa de varias Comunidades Autónomas centrada en la reducción de la misma a 35 horas semanales. En concreto la iniciativa fue plasmada a través de Decreto Ley por la Junta de Andalucía en sesión del Consejo de Gobierno de 11 de octubre de 2016.

Más adelante, con fecha 24 de julio de 2017 se hizo pública la noticia relativa a la suspensión cautelar acordada por el Tribunal Constitucional respecto de la jornada de 35 horas semanales. De este modo, el Tribunal aceptó a trámite el recurso interpuesto y anula de modo temporal la medida acordada hasta en tanto se produzca una resolución firme.

Pese a que la admisión a trámite del recurso no determina cuál habría de ser la resolución final que el tribunal pueda adoptar sobre la constitucionalidad de la norma, el escenario más probable que se baraja pasa por ratificar la doctrina expuesta en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, de 26 de septiembre de 2016, sentencia cuya argumentación deja poco espacio para que las Comunidades Autónomas puedan establecer un horario mínimo de trabajo para los funcionarios por debajo del establecido a nivel estatal.

Pese a todo, la difícil encrucijada en que se encuentra la propuesta de la Comunidad Autónoma andaluza, con unas expectativas de éxito limitadas tras la iniciativa de la representación estatal, adquiere una nueva perspectiva a tra-

vés de las próximas medidas que pretende implantar el gobierno, dado que se ha hecho pública la intención de estudiar para 2018 la jornada de 35 horas en el sector público, si bien se anticipa que se estudiarían los sectores concretos donde se podría aplicar la medida. Puede apreciarse, por tanto, que lo que parece una vía muerta desde el punto de vista de la normalización legislativa podría resultar viable después de la iniciativa propuesta por el ejecutivo.

Uno de los elementos cruciales para resolver las incógnitas abiertas tiene que ver con la financiación del gasto asociado a la creación de los puestos de trabajo. La predicada posibilidad de creación de 7.000 puestos de trabajo en el ámbito de la función pública andaluza no aparece como un mero automatismo entre la reducción de la jornada y la posibilidad de suscripción de esos puestos de trabajo.

Para poder incrementar el gasto público resulta imprescindible disponer de medios financieros para cubrir la ampliación de gasto. En períodos de expansión económica como el presente la creación de los citados puestos de trabajo puede incluso no generar déficit; el problema puede surgir en la consideración de un ciclo económico largo donde no es fácil pensar que durante el mismo se mantenga la evolución expansiva de la economía<sup>21</sup>. En ese contexto sí se podría plantear la dificultad para sostener presupuestariamente el coste añadido que se vincula a la citada creación de puestos de trabajo.

La lógica interna de la decisión de adoptar la jornada de 35 horas semanales hace entrar en juego diversas variables a tener en cuenta. Entre ellas los antecedentes de la medida en países de nuestro entorno. No existe, efectivamente, en ningún país de la Unión Europea y el único lugar donde estuvo temporalmente vigente fue en Francia, donde no sólo fue dejada sin efecto, sino que no entra dentro del debate de las posibles reformas legislativas planteadas en la actualidad en este país.

Analizando la medida desde otra perspectiva se pueden asumir criterios de transparente justicia respecto de la decisión adoptada por la Junta de Andalucía a la hora de acordar la reducción de la jornada laboral de los funcionarios de 37,5 a 35 horas. La reducción de jornada implica una reducción de un 6,66% de la jornada previa preexistente. Ahora bien, si observamos los datos existentes respecto de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios se confirma que los empleados públicos han sido uno de los sectores más afectados por la crisis situándose la pérdida de poder adquisitivo en una cifra que se encuentra en torno al 10%.

---

<sup>21</sup> Cfr. Crespo Rodríguez, A., "Indicadores de competitividad: la importancia de la asignación eficiente de los recursos", en AA.VV. Informe del Banco de España, Boletín Económico, Diciembre de 2011.

Queda claro a través del mandato constitucional del artículo 103.1 de la Constitución Española que las Administraciones Públicas quedan obligadas a aplicar una política de gestión eficiente de los recursos de que disponen, expresando este precepto que: «*La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*». Por el motivo expuesto, en el año 2010 el gobierno socialista de Zapatero dio paso a una etapa de austeridad que provocó una reducción media del sueldo de los funcionarios en torno al 5%, siendo el recorte más significativo para los que ocupaban altos cargos. En los años siguientes se acordó la congelación salarial que se prolongó hasta el año 2016. Durante ese período se puede constatar una subida de precios del 7% lo que lleva en promedio a una pérdida media del 10% para los funcionarios públicos.

Esta cifra viene a coincidir con la devaluación genérica operada por los salarios durante el periodo de crisis posterior al año 2008. Como muestra el Instituto Nacional de Estadística considerando un valor 100 para precios y salarios el 2014 el índice de precios al consumo se sitúa en el 108,5 en tanto que los salarios se han reducido al 99,3. De los datos expuestos se desprende una pérdida de poder adquisitivo general de los trabajadores del 9,2%.

Como conclusión al debate aludido si la pérdida de poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios durante la crisis se sitúa en una cifra que ronda el 10%, no parece que se produzca un desequilibrio en cuanto a derechos si la jornada de trabajo se reduce en un 6,66%, pues como consecuencia de la crisis la disminución de la jornada habría sido totalmente absorbida por una correlativa (e incluso superior) pérdida de salarios reales por debajo del incremento de la inflación.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia EFE de noticias, El Gobierno recurre la jornada de 35 horas del sector público en Andalucía. La anulación de la medida de la Junta puede afectar a más de 270.000 funcionarios.

Artus, P., Cahuc, P., Zilberberg, A., *Temps de travail, revenu et emploi, Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE)*, n.º 68, 2007, París, pág. 19.

AA.VV. Jornadas y Horarios de trabajo. Datos a partir de la VII encuesta nacional de condiciones de trabajo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Madrid, 2014.

- Alarcón Caracuel, M.R., “La jornada ordinaria de trabajo y su distribución”, Aparicio Tovar, J., y López Gandía, J. (Coord.). *Tiempo de trabajo*. Albacete: Bomarzo, 2007.
- Aparicio Tovar, J., “Prolog”. En: Trillo Párraga, FJ, *La reglas sociales Construcción y del tiempo de Trabajo: identidades y Trayectorias laborales*. Valladolid: Lex Nova, 2010.
- Arribas López, J.E., “La jornada de trabajo de los empleados públicos y el RD-Ley 20/2011: una oportunidad perdida que se puede recuperar, *Actualidad Jurídica Aranzadi* num.837/2012 parte Comentario.
- Crespo Rodríguez, A., “Indicadores de competitividad: la importancia de la asignación eficiente de los recursos”, en AA.VV. *Informe del Banco de España, Boletín Económico*, Diciembre de 2011.
- De la Fuente Lavín, M., Zubiri Rey, J.B., Efectos sobre el empleo de la reducción del tiempo de trabajo: Aprendizajes de la experiencia francesa, *Ian Harremanak*, 2016, I.
- García-Perrote Escarpín, I., Mercader Uguina, R., El permanente debate sobre la jornada laboral: una cuestión clásica (reducción del tiempo de trabajo) y otra reciente (el derecho a la desconexión del trabajo), *Revista de Información Laboral* num.10/2016.
- Hernández Núñez, R., “*La reducción de la jornada a 35 horas*”, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1998.
- Huber, M, Sarkozy volteó la ley de 35 horas laborales, *Revista Científica Equipo Federal del Trabajo* - núm. 40, Septiembre 2008.
- Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J, *Tiempo de Trabajo y ciclos vitales: estudio crítico del modelo normativo*, Comares, 2009.
- Ribero de Oliveira Silva, J.A., *La flexibilización del tiempo de trabajo y la violación del derecho a la salud laboral*, 2012, Ciudad Real.
- Rodríguez Escanciano, S., La ampliación de la jornada semanal de los empleados de las administraciones locales, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 6, Nº 2 (May), 2013.
- Rusell, B., “*Elogio de la ociosidad*” (1932), Diario Público, Madrid, 2010.
- Sagardoy & Abogados, Reflexión sobre la reducción de la jornada a 35 horas en España, *Revista de Derecho Alex*, VLEX-112434
- Thompson, E. P., *The making of the English working class*. Penguin Books. Harmonds-worth. Middlesex, 1968.

Trillo Párraga, F.J., “*La construcción social y normativa del tiempo de trabajo: identidades y trayectorias laborales*”, Lex Nova, 2010.

Vallejo Da Costa, R., Sobre la legitimación de las Administraciones Públicas Autonómicas para modificar el régimen de jornada de trabajo establecido en convenio colectivo del personal laboral a su servicio, *Revista Doctrinal Aranzadi Social* paraf. núm.39/20125/2012.