

ENTREVISTA DEL MES

**EL HORARIO DE TRABAJO:
ENTREVISTA CON
DON LUIS RODRIGUEZ MIGUEL,
SUBSECRETARIO DE GOBERNACION**

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA
inicia en este número una nueva
sección: la «Entrevista del mes».
En ella se tratarán los temas de
más actualidad a través de las
opiniones de las personas que por
su cargo sean más cualificadas
para tratarlos.

— *La preocupación por los problemas que plantea el horario se viene manifestando hace tiempo en nuestra Patria, y todos ellos han sido objeto de comentarios en la prensa repetidas veces, ¿puede decirnos cuál es el origen de esta inquietud en torno a la jornada de trabajo?*

— La falta de lógica de la actual distribución del horario laboral, con los inconvenientes de todo orden que presenta, ha sido el mayor acicate para su reconsideración. La misma extensión que ha alcanzado en toda España la preocupación por el tema es la mejor prueba de que su modificación era una necesidad, que, en mayor o menor grado, sentían todos.

Sin embargo, el origen directo, aunque en cierto modo remoto, del horario que ahora se establece está en las preocupaciones de la Presidencia del Gobierno en torno a la reforma administrativa y en las del señor Ministro de la Gobernación para el adelanto de la hora final de los espectáculos públicos.

— *Respecto de la Administración se habían dictado ya disposiciones que regulaban el horario de despacho al público en sus oficinas, ¿qué alcance y qué significado tuvieron estas normas?*

— La Ley de Procedimiento administrativo, en su artículo treinta y siete, dispone que «el horario de despacho al público en las oficinas de la Administración deberá ser coordinado entre los distintos Centros de una localidad y uniforme en cada uno de ellos y lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los administrados», y añade que «en caso de afectar el servicio a gran número de administrados se habilitará un horario compatible con el laboral», encomendando el velar por el cumplimiento de las anteriores normas a los Gobernadores civiles en todas las provincias, y en Madrid, a la Presidencia del Gobierno. Estos preceptos tuvieron luego un desarrollo más detallado en la Orden de la Presidencia del Gobierno de ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho, pero no se adoptó

disposición alguna de carácter general sobre el horario de trabajo en la Administración central del Estado o sus Servicios provinciales, como tampoco se hizo por lo que a espectáculos se refiere, pues por ser estos aspectos muy importantes del régimen de vida español hubiera resultado contraproducente no enfocar el problema con visión de conjunto que permitiese soluciones armónicas para todos los restantes sectores de la vida del país.

— *La orden que establece el nuevo horario hace referencia en el preámbulo a los trabajos llevados a cabo con anterioridad a su aparición, ¿puede decirnos cuál ha sido el proceso de elaboración de dicha disposición?*

—De acuerdo con las directrices sobre la elaboración de disposiciones de carácter general, y concretamente con lo dispuesto en el artículo ciento treinta, número cuatro, de la Ley de Procedimiento administrativo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en septiembre de mil novecientos cincuenta y nueve, se constituyó una Comisión Interministerial, de amplio carácter representativo, que, presidida por el Oficial Mayor de la Presidencia del Gobierno, tenía como misión «estudiar y proponer un nuevo horario de vida laboral en España». Se llevó a cabo, además, una encuesta sobre la materia, que realizó la Organización Sindical, y, en definitiva, se recibieron múltiples sugerencias de toda suerte de Corporaciones y de los sectores interesados.

Sobre la meritoria, laboriosa y acertada propuesta de la Comisión deliberaron luego en diversas ocasiones tanto la Comisión Delegada para Asuntos Económicos como el Pleno del Gobierno, quienes acentuaron la flexibilidad y la amplitud de los criterios a adoptar (a fin de evitar drásticas disposiciones que por carecer del consenso general pudieran caer en desuso), y asimismo la necesidad de una pausada, pero segura, evolución. Como resultado de todos estos trabajos se aprobó, en definitiva, el texto de la Orden de diecinueve de abril de mil novecientos sesenta y uno, que apareció en el *Boletín Oficial del Estado* del pasado día veinticinco.

—*Entre los puntos que más se comentaron en las semanas precedentes a la aparición del nuevo horario, figuraba la posible vuelta a la hora solar, como medio de facilitar el adelanto de las horas de entrada al trabajo. ¿Se consideró esta posibilidad durante los trabajos preparatorios de la Comisión?*

—En efecto; uno de los temas estudiados fué el de la vuelta a la hora solar. Pero como sobre este punto existen diversos criterios, aun en los países del Occidente europeo y son ya muchos los años en que venimos habituados a la hora legal, no se adopta este régimen, aunque se preste atenta observación a las ventajas e inconvenientes del otro sistema una vez se hayan producido con la amplitud deseable las modificaciones de los horarios de trabajo y de recreo.

— *El horario que ahora se establece es de una gran flexibilidad, pues deja amplia libertad de acción dentro de los límites que señala; dentro de ellos, ¿cuál es su opinión sobre la implantación de la jornada continua en las oficinas públicas?*

—Ante todo conviene evitar la confusión entre una jornada continua de trabajo y la llamada intensiva. En el primer caso se trata de una jornada ininterrumpida, en la que se prestan todas las horas normales de trabajo, con tan sólo una breve pausa para el almuerzo; la segunda, que se adopta en nuestra Patria por algunos sectores en determinadas épocas del año, no es, en realidad, sino un acortamiento de la jornada normal de trabajo. De ahí que convertida en normal y vigente durante los doce meses del año puede dar lugar a una ficción, con la secuela inevitable de disminuir la dedicación, percibiéndose, sin embargo, los devengos de una jornada completa, con el resultado de favorecer el doble empleo.

Con referencia ya a la jornada continuada se han calculado en tres millones de horas anuales las empleadas en el viaje del mediodía desde la oficina o taller al propio domicilio y en el regreso de éste a aquéllos; se conocen igualmente las mayores exigencias y obligaciones que imponen a los Servicios públicos de transporte estas «horas punta», y la repercusión que en la economía doméstica supone el importe de cuatro billetes diarios, lo que impide que su precio se fije de modo que cubra con desahogo no sólo los gastos de explotación, sino los fondos de amortización para una regular renovación del material. Todo esto abunda en favor de una jornada continua; pero han de cumplirse antes de que pueda adoptarse o imponerse una serie de premisas que es impolítico o inhumano desconocer, cuales son, por ejemplo, la disponibilidad en los propios lugares de trabajo de cafeterías o comedores económicos para que se pueda soportar ese gasto; aun cuando al hacerse más liviana la «restauración» del actual almuerzo, disminuiría su importe y podría transferirse la diferencia a reforzar el desayuno, lo que también sería resultado por el adelantamiento de la hora de la cena. En suma: todo cuanto significa que los trabajos domésticos del almuerzo y la vida hogareña de esa hora—hoy casi inexistente por las prisas y apremios de unos y de otros—se desplacen a un desayuno y a una cena más importantes, porque ésta fué más temprana.

— *En muchos países las horas de entrada y salida de las oficinas públicas está escalonada respecto de las correspondientes a otros sectores, a fin de evitar la «congestión» en los transportes urbanos. ¿Ofrece el nuevo horario la posibilidad de implantar un sistema semejante?*

—Efectivamente, la hora de principio de las oficinas públicas puede oscilar entre las ocho y media, y entiendo que, como máximo, las nueve y media; pues debe de coordinarse con las horas de entrada en las restantes oficinas,

fábricas y comercios para evitar las aglomeraciones de viajeros, que hoy da lugar a tantos enojos y obliga a renovadas ampliaciones de la flota de las Empresas de transportes urbanos.

Corresponde propiamente a la Presidencia del Gobierno la organización del horario de las oficinas públicas entre los límites que la orden señala, y al hacerlo entiendo que han de tenerse en cuenta las directrices de la actual evolución en lo que respecta a la dedicación y retribuciones del funcionario.

— *Con esto, hemos abordado uno de los temas claves del régimen de los funcionarios españoles. ¿Cuál puede ser la repercusión del nuevo horario en la actual situación y qué objetivo se persigue para el futuro?*

— Vivimos en un período de transición de la reforma administrativa, cuyo fin no es otro que la dedicación completa del funcionario, compensada con una retribución suficiente. Su consecución afecta a muchas cuestiones, pero principalmente al número de funcionarios, al volumen de las plantillas y a la disponibilidad de créditos. En la actualidad ya se vienen habilitando fondos para devengos complementarios, que se distribuyen con arreglo a los módulos que marca el artículo veinte de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, entre ellos el rendimiento y la productividad del funcionario. No obstante, durante algún tiempo subsistirán las jornadas de mañana, cortas o prolongadas, y junto a ellas las jornadas completas de mañana y tarde o continuadas, con retribución complementaria bastante, según las características y medios de cada servicio o dependencia.

La transición de uno a otro sistema ha sido o será distinta, como decía antes, según las exigencias del servicio, el número de funcionarios y de los créditos que se dispongan para las remuneraciones complementarias. Ahora bien, para hacer obligatorio el régimen de jornada completa han de jugar no digamos «los derechos adquiridos», pero sí la apreciaciones de equidad, que deben tenerse en cuenta siempre que la compatibilidad no afecte a la independencia de la función.

Tras de ratificar el criterio del ideal de la dedicación completa, creo que el nuevo horario no trastornará estas situaciones de transición, porque si se anticipa el final de la jornada de tarde en otras actividades, también resulta adelantada la jornada de mañana en las dependencias oficiales.

En suma: es urgente, como primera medida, señalar las directrices para que sin precipitaciones, pero sin pausa, se superen las situaciones viciosas a que se ha llegado y dieron lugar a desigualdades injustas por exceso o por defecto y, en general, se cayó en el círculo vicioso de que por la insuficiencia de los sueldos se tolerasen disminución de rendimientos, cortas jornadas, dedicaciones incompletas o compatibilidades escabrosas, y que las retribuciones no se aumentaran ante la inseguridad de que esto fuera acompañado de

una rectificación de aquellos defectos o por el convencimiento de que, salvados éstos, la plétora sería manifiesta.

— *De hecho, la norma de la jornada uniforme y prestada a las mismas horas en todos los Departamentos se halla en total desuso. ¿Cree que es éste uno de los objetivos a lograr con la implantación del nuevo horario?*

— En efecto; dada por supuesta, en fecha cuanto más próxima mejor, la solución de estos problemas—me refiero a puestos de trabajo bien definidos, número adecuado de funcionarios y retribuciones suficientes—me parece indispensable la total dedicación, fijándose por la mañana un horario común para todas las oficinas públicas (con unas cuatro horas y media o cinco de trabajo) para prestarse las restantes durante la jornada de tarde, sin rebasar en ningún caso las diecinueve horas, o bien en régimen de jornada continua, con la misma hora de apertura, pero terminando, naturalmente, antes de la discontinua, porque no habrá sido necesario disponer de dos horas para la comida en el domicilio, sino tan sólo de una media hora de descanso, que, entre las doce y treinta a las catorce, puede escalonarse dentro de cada dependencia por secciones o por grupos homogéneos de servicios.

— *Ultima pregunta. La flexibilidad y libertad del horario dentro de los límites de terminación de la jornada parece haber sido una de las máximas preocupaciones de cuantos han intervenido en la nueva regulación. ¿Qué alcance y qué amplitud se pretende dar a su aplicación a escala nacional?*

— La regulación del régimen de trabajo de las actividades profesionales busca más que una «disciplina oficial» un «orden racional», y resulta, paradójicamente, que puede traducirse en una mayor libertad del horario de despacho al público. Por ejemplo: al decretar tan amplios límites del comercio en general, o en el ramo de la alimentación, en particular, dentro de ellos por barrios, cabe organizarse de modo que se cubran las horas de venta de la manera más conveniente para el público y para el propio comerciante. De otro lado, problemas como el de la jornada continua, el evitar la coincidencia de entrada y salida de obreros, empleados, etc., no se dan en las pequeñas poblaciones, aunque, salvo excepciones justificadas, se mantendrán los límites horarios señalados en las de treinta o cuarenta mil habitantes en adelante. En las pequeñas poblaciones el radio urbano es asequible a todo peatón, sin medios de transportes públicos o particulares, a diferencia de lo que ocurre en núcleos de mayor población, donde hay barriadas que distan varios kilómetros del lugar de trabajo, talleres, oficinas, etc., y en las que el nuevo horario tendrá, sin duda alguna, efectos beneficiosos para todos.

Además, las disposiciones de la Orden de diecinueve de abril permiten que puedan tomarse en cuenta todas aquellas situaciones que por razones objetivas reclamen una regulación diferente a la prevista. A este respecto se otorgan a

los Gobernadores civiles amplias facultades de propuesta o decisión en sus provincias, por ser ellos quienes mejor pueden juzgar de la conveniencia de acceder a las solicitudes que se les presenten.

★

El diálogo con don Luis Rodríguez Miguel ha sido fácil. Las ideas y las palabras han surgido de él seguras, rápidas, como de quien conoce el tema a fondo y sabe de sus últimas repercusiones. En sus respuestas quedan apuntados con singular precisión temas que desbordan el problema de la regulación de la jornada de trabajo, para señalar las líneas directrices de la evolución del régimen de la función pública española.—E. SÁNCHEZ PINTADO.