

Calendario de fiestas y horario de trabajo en las Oficinas Públicas 35.083.53:331.81(46)

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

La coyuntura del decreto de 23 de diciembre de 1957 sobre festividades ha suscitado el planteamiento del difícil y espinoso problema del horario de trabajo. El autor considera el cumplimiento efectivo de un horario de trabajo productivo, como una de las piedras maestras para la reforma administrativa.

Se trata de un tema de actualidad.

El reciente Decreto de 23 de diciembre de 1957 regula el calendario de fiestas y vacaciones en general. El problema que plantea es el motivo inmediato de este comentario, puramente informativo, en lo que afecta a las oficinas públicas. Excluye, por tanto, la problemática de las vacaciones académicas y judiciales.

El estudio del "calendario de fiestas" suscita inmediatamente, y como consecuencia lógica, otra cuestión de mucho mayor interés, y que pasa a ser la parte medular de este tema; se trata del "horario de trabajo" en las oficinas públicas.

I. CALENDARIO DE FIESTAS

1. ¿CRITERIO EXTENSIVO?

En los países de alto nivel de vida—que no se logra si no es mediante un alto *standard* laboral—, las fiestas constituyen una especie de liberación arrancada al trabajo. Las fiestas y las vacaciones representan una cara victoriosa; son un premio que se defiende a ultranza. Por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica comenzaron a trabajar con un calendario de fiestas mínimo; en la actualidad existen unas nueve fiestas anuales en casi todos los Estados de la Unión. Evidentemente, el criterio que preside el calendario de fiestas norteamericano es extensivo.

¿Es esto un síntoma de decadencia? Es posible. Los años que se sucedan inmediatamente aclararán cumplidamente este interrogante. No obstante, la tendencia extensiva en relación con las festividades y vacaciones es un índice.

claro de productividad satisfactoria. Mientras las fiestas no supongan disminución de la productividad, están evidentemente justificadas.

Por esta razón, la defensa de las fiestas en Norteamérica resulta en cierta manera legítima. Allí las fiestas son sagradas; si por casualidad alguno de los aludidos nueve días de fiesta al año coincide con sábado o domingo, entonces se traslada su disfrute al viernes o lunes más inmediato.

Ahora bien: el caso de Norteamérica no es vulgar. Por el contrario, es un lujo, y sólo los ricos pueden permitirse lujos. Cuando un país es pobre ha de incrementar su tiempo de trabajo al máximo. He ahí la causa que explica el denominado milagro alemán. La Alemania postrada y devastada de 1948, ha logrado en estos diez últimos años una productividad enorme a costa de jornadas de trabajo extraordinarias; Alemania es uno de los países que menor calendario de fiestas tiene.

Por el contrario, Gran Bretaña es un país históricamente rico; ahora lo es mucho menos, pero nada se resiste más al reconocimiento de la realidad que un ser "venido a menos". Por tanto, Gran Bretaña sigue con un calendario extensivo en las festividades; ha aceptado el lujo de considerar como festivos a los sábados. ¿Hasta cuándo? Es difícil de contestar; no obstante, se observa últimamente que sus festividades carecen de una justificación optimista al estilo norteamericano.

2. ¿CRITERIO RESTRICTIVO?

Pues sí, éste es el criterio normal a observar para las festividades y vacaciones en relación con la productividad. Unas y otras gozan de la naturaleza del privilegio, y los privilegios sólo pueden ser soportados a título de excepción.

España no tiene razones especiales que alegar para apartarse del criterio restrictivo normal. Cada día no trabajado en las oficinas públicas cuesta, aproximadamente, cuarenta millones de pesetas a la nación, sólo en haberes. Si a esto se añade el valor de los servicios no producidos durante ese día, la cantidad se eleva muchos millones más.

Consciente el Gobierno español de esta realidad, ha promulgado el Decreto de 23 de diciembre de 1957. En el preámbulo o exposición de motivos se afirma el propósito de que "el número de días de trabajo sea el máximo" y, en efecto, el número de festividades civiles, que se acercaban a la decena, queda reducido en la práctica a sólo dos: una nacional—18 de julio—y otra laboral—1 de mayo—. Dejan de ser fiesta, a efectos de las oficinas públicas—puesto que en ningún caso podrán coincidir con fecha

hábil—, el Día de la Victoria—1 de abril—, Día del Movimiento—19 de abril—, Día del Caudillo—1 de octubre—.

En relación con las festividades religiosas, es materia sobre la cual no puede disponer unilateralmente el Gobierno. Ahora bien, éste ha aprovechado la ocasión para reafirmar su criterio restrictivo, y en el preámbulo del referido Decreto manifiesta el deseo de que se concuerde con la Iglesia su reducción.

¿Hasta qué límite se halla justificado este criterio restrictivo? Una respuesta exacta es imposible. Pero sí se puede formar criterio por comparación con lo que ocurre en otros países de cultura análoga. Tomemos con cierta arbitrariedad los ocho países siguientes: Italia, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, Suiza, Alemania, Estados Unidos y Australia. Pues bien: después del Decreto restrictivo de festividades, España aún tiene un calendario de días inhábiles más recargado que en siete de los países aludidos, excluida Italia.

Este dato es lo suficientemente elocuente para justificar por sí solo la acción del Gobierno de restringir las festividades y de intentar ir aún más allá en su empeño, previa negociación con la Iglesia.

3. CRITERIO COMPARATIVO

En los países no confesionales, resulta verdaderamente difícil diferenciar las festividades cívicas de las religiosas. Teóricamente, son cívicas todas las festividades, pero no cabe duda que en el sustrato de muchas está el fondo religioso profundamente arraigado en la sociedad. Por ejemplo, el 25 de diciembre es una típica festividad religiosa en los países católicos, pero también lo es en los de confesionalidad oficial protestante, como Gran Bretaña y aquellos otros, como los Estados Unidos, que carecen de confesionalidad alguna.

Es decir, hay festividades típicamente religiosas que han alcanzado arraigo tradicional en países cuyos Gobiernos no reconocen religión oficial alguna. Por ejemplo, el Directorio uruguayo no ha podido suprimir las fiestas religiosas tradicionales, pero ha alterado su naturaleza variando la denominación; así, el día de Navidad, ha pasado a ser “Día de la Familia”, y la Semana Santa, la “Semana del Turismo”.

En todo caso, resulta evidente el siguiente principio: el calendario de fiestas está en proporción directa con el arraigo religioso de la nación, y con la actitud oficial del Gobierno frente a la Religión.

Veamos cómo se desarrolla el fenómeno en los diversos países:

Estados Unidos.—Existen siete días de fiesta general en toda la Unión. Son: Año Nuevo, Nacimiento de Wáshington (22 de febrero), Día de la Independencia (4 de julio), Día del Trabajo (primer lunes de septiembre), Día de los Excombatientes (11 de noviembre), Día de Acción de Gracias (cuarto jueves de noviembre) y Día de Navidad.

Además, pueden añadirse otros tres días que se festejan en una gran parte de los Estados de la Unión. Son: el Día de los Caídos (Memorial Day, 30 de mayo), el Día de Colón (12 de octubre) y el Día del nacimiento de Lincoln (12 de febrero).

Australia.—El artículo 76 de la “Public Service Act 1952-1955” dispone que son fiestas de la Commonwealth australiana las siguientes: “1 de enero. 26 de enero. El día de Navidad y el siguiente día. Viernes Santo y los siguientes sábado y lunes. El día de cumpleaños de la Soberana. El 25 de abril. Cualquier día proclamado por una ley o el gobernador general para ser observados en lugar de alguno de los días antes señalados.”

El párrafo segundo del mismo artículo dispone que “si alguno de estos días, a excepción del 25 de abril, cae en domingo, el lunes siguiente será observado como festivo en las oficinas públicas en lugar de tal domingo”. Se autoriza para que existan otros festivos en circunstancias extraordinarias, que en ningún caso pueden exceder de “cuatro días en el calendario de un año”.

Hay, pues, en total nueve festividades fijas al año y, en ningún caso, pueden exceder de un total de trece.

Gran Bretaña.—Tiene sólo siete fiestas fijas al año. Son: Viernes Santo, Lunes de Pascua, Lunes de Pentecostés, cumpleaños de la Reina (13 de junio), primer lunes de agosto, 25 de diciembre y el primer día laborable después de Navidad.

Suiza.—El número de fiestas es variable según los cantones. En Berna, prototipo de cantón protestante, existe siete días festivos al año. Son: 1 y 2 de enero, Viernes Santo, Lunes de Pascua, Lunes de Pentecostés, Ascensión y Navidad. En los cantones católicos existen cinco fiestas más. Son: San José, Corpus, Asunción, Todos los Santos y la Inmaculada.

Hay una fiesta nacional (1 de agosto), común a todos los cantones, que sólo se festeja durante media jornada.

Alemania.—Como es Estado federal, se dan los mismos problemas que en Suiza, de manera que sólo son fiestas generales a toda Alemania aquellas

comunes a católicos y protestantes y que quedan reducidas a 1 de enero, Viernes Santo, Lunes de Pascua, Lunes de Pentecostés y 25 y 26 de diciembre. En los territorios católicos, como Baviera, existen en adición otras fiestas religiosas, al igual que ocurre en Suiza.

Las fiestas civiles en toda Alemania son: el Día del Trabajo (1 de mayo) y el Día de la Unidad Alemana (17 de junio). Se trabaja media jornada hasta la una de la tarde los días 24 y 31 de diciembre.

Francia.—A pesar de que su Administración es laica según afirma su Constitución, existen siete fiestas religiosas reconocidas. Son: la Circuncisión, Lunes de Pascua, Ascensión, Lunes de Pentecostés, Asunción, Todos los Santos y Navidad. Las fiestas nacionales cívicas son cuatro, a saber: el Día del Trabajo (1 de mayo), Día de liberación de París (8 de mayo), Día de la República (14 de julio), Día del Armisticio de 1918 (11 de noviembre).

Bélgica.—Tiene exactamente las mismas siete fiestas religiosas que Francia. Además, tiene dos fiestas nacionales (21 de julio y 11 de noviembre) y la Fiesta del Trabajo (1 de mayo).

Italia.—Tiene las catorce fiestas religiosas siguientes: 1 de enero, 6 de enero, 19 de marzo, Viernes Santo, Lunes de Resurrección, Ascensión, Corpus, 29 de junio, 15 de agosto, 1 y 2 de noviembre, 8 de diciembre y 25 y 26 de diciembre.

Sus solemnidades civiles son cuatro: 25 de abril (aniversario de la liberación de Italia), 1 de mayo (Fiesta del Trabajo), 2 de junio (Conmemoración de la República), y 4 de noviembre (Unidad Nacional).

Existe sólo media jornada, o sea no se trabaja por la tarde, el 11 de febrero (aniversario del Concordato con la Santa Sede), el último día de Carnaval, el Jueves Santo, el 28 de septiembre (aniversario de la Insurrección Popular de Nápoles), Nochebuena y el último día del año.

II. HORARIO DE TRABAJO

1. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA DEPENDE MÁS DEL HORARIO DE TRABAJO QUE DEL CALENDARIO DE FIESTAS

Merece la pena plantear el tema, porque por mucho que se supriman festividades, nunca se logrará aumentar sensiblemente la producción de servicios, ya que éstos dependen mucho más del régimen de trabajo que del régimen de fiestas.

Por ejemplo, la semana norteamericana tiene dos días de fiesta—sábados y domingos—y los cinco restantes son laborables. En la semana española son seis los días laborables normales. Es decir, los Estados Unidos tienen muchas más festividades—ciento trece días inhábiles al año—que España—sesenta y cinco días inhábiles al año—, y, sin embargo, las oficinas públicas norteamericanas logran un rendimiento teórico superior en un tercio—dos mil horas por funcionario y año, frente a mil doscientas—.

Pues bien, si la producción de servicios públicos depende mucho más del Horario de Trabajo que del Calendario de Fiestas, y constituyendo la producción y productividad administrativa una preocupación reiteradamente manifestada por el Gobierno, cabe esperar que se afronte el problema del Horario de Trabajo.

En este punto ya se han dictado varias disposiciones que resultan ineficaces. Incluso se han establecido medidas de orden práctico como las firmas de entrada y salida y los relojes fichadores. Concretamente, estos sistemas han resultado depresivos para la moral del funcionario y la picaresca ha sido lo suficientemente rica para desvirtuar, en la mayor parte de los casos, esas medidas de orden práctico.

En realidad, el problema es muy complejo y para atajarlo debidamente será preciso conjugar, junto con el factor trabajo, otra serie de factores referentes a sueldos, rendimiento y responsabilidad. Es decir, se trata de un problema que exige el replanteamiento casi total de la función pública.

Ahora bien: el hecho de que el tema sea difícil no le resta importancia. Bien, por el contrario, se trata de uno de los temas más importantes—a la vez que espinoso—de cuantos se plantean a la reforma administrativa en España.

2. EL HORARIO DE TRABAJO EN LAS OFICINAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Nuestra Administración abordó el problema en la base 7.^a del Estatuto de Funcionarios, de 1918, y en el artículo 30 del Reglamento para su aplicación del mismo año. Ambos preceptos disponen que el funcionario asistirá a la oficina los días laborables seis horas como mínimo, que se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias. Estos preceptos han sido desarrollados por numerosas Ordenes interpretativas; así, la Real Orden de 17 de septiembre de 1918 fijó las horas de oficina de nueve de la mañana a una de la tarde y de las tres a las cinco; la Real Orden de 26 de octubre de 1918 fija las horas de oficina de ocho de la mañana a dos de la tarde

sin interrupción; la Orden de 25 de noviembre de 1940 dispone que la jornada de mañana y de tarde deberá terminar, como máximo, a la una y a las veinte horas, respectivamente, y que la hora de entrada se fijaría por los jefes de las oficinas.

Ahora bien, la situación de hecho es muy distinta de la que debería reflejarse de toda esta legislación. La realidad presenta tantísimas variedades, que resulta difícil generalizar. La sola ordenación de esta polivalencia real del horario de trabajo en las oficinas públicas españolas, ya supondría un mérito indudable en beneficio de la reforma administrativa. Ahora bien, no es nuestra intención escabullir el tema. Por eso vamos a aventurar dos observaciones:

La primera es que la jornada de trabajo de los altos dirigentes de la Administración no sólo es enorme; lo peor es que resulta totalmente desproporcionada a la jornada normal del funcionario medio. La conclusión resultante es que *la Administración española trabaja con su cabeza congestionada, mientras que su tronco y extremidades trabajan disipadamente.*

La segunda es que *la jornada normal de trabajo de un funcionario medio suele ser inferior de los empleados en las empresas privadas.*

3 EL HORARIO DE TRABAJO DEBE SER HEBDOMADARIO

El tema es complejo. Concretamente en España no podía abordarse la reorganización del horario de trabajo sin resolver a la vez una serie de cuestiones conexas y que podrían cifrarse, según se dijo antes, en los sueldos, rendimiento y responsabilidad.

Dejando para otra ocasión las cuestiones conexas, centremos la cuestión exclusivamente en el horario de trabajo.

Nada más orientador en este punto que pasar revista a los sistemas comparados. Pues bien, en los ocho países que se han tomado como referencia para la confección de este estudio, el horario de trabajo se monta sobre un cupo de horas laborables a repartir entre los diferentes días de la semana. El sistema de considerar a la semana como unidad a efectos del trabajo humano da una gran perfección; como que fué el propio Señor quien implantó el sistema hebdomadario al crear el Universo.

Veamos, en concreto, los sistemas extranjeros.

ALEMANIA es el país de calendario más recargado. Su cupo son cuarenta y ocho horas semanales, o sea a razón de ocho horas diarias. El sábado por la tarde no se trabaja, pero estas tres horas han de recuperarse durante la semana.

En SUIZA se entra al trabajo, en verano, media hora más temprano que en invierno, lo que motiva la existencia de dos calendarios distintos durante el año. El de verano es más recargado, con 47 horas de trabajo semanales, y el de invierno con sólo 44 horas. Como quiera que la tarde de los sábados es inhábil, resulta que la jornada diaria de verano supone ocho horas y media, y la de invierno se reduce a ocho horas, excepto los sábados, que son cuatro horas y media, y cuatro horas, respectivamente.

En GRAN BRETAÑA sólo se trabaja de lunes a viernes, un total de 42 horas. Son inhábiles los sábados y domingos.

En los ESTADOS UNIDOS el sistema es idéntico, pero sólo se trabajan 40 horas, o sea ocho horas cada día de lunes a viernes.

La Administración ITALIANA trabaja también cuarenta horas semanales, distribuídas desde el lunes por la mañana hasta el sábado a mediodía.

En BÉLGICA son 39 horas semanales, a razón de siete horas diarias de lunes a viernes, y cuatro horas el sábado.

La ADMINISTRACIÓN FRANCESA trabaja 38 horas semanales, distribuídas igual que en Bélgica, salvo el sábado, en que se trabaja sólo tres horas.

En AUSTRALIA son 37 horas distribuídas en la semana, a excepción del sábado por la tarde, que es inhábil al igual que el domingo.

Si se repasan estos datos con cierto detenimiento, se observa que las Administraciones Públicas de los Estados Unidos y Gran Bretaña están entre las más trabajadoras, a pesar de que se han reducido la semana a cinco días laborables y dos festivos. De donde se infiere, una vez más, que la productividad de la Administración depende mucho más de su régimen de trabajo que de su calendario de festividades.

4. HORARIO DE ENTRADA Y SALIDA DE LAS OFICINAS

Es éste un problema secundario y subsidiario del horario semanal de trabajo. Es decir, que si hay cuarenta horas laborables a la semana, lo verdaderamente importante es que dicho horario se cubra, siendo ya mucho más inocuo el hecho de que la jornada diaria comience y termine a una u otra hora. En realidad, el horario de entrada y salida no es problema, porque vendrá resuelto por las costumbres sociales del país.

La cuestión actualmente más debatida en los países latinos es la relativa a la jornada en sesión continua, que sacrifica el almuerzo familiar por otro mucho más funcional y frugal en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones. Ahora bien, el problema no se plantea para suscitar su enjuiciamiento, sino para constatar su realidad. Salvo algunos altos funcionarios londinenses

que tradicionalmente vienen almorzando en su "club", todos los demás que en cualquier parte del mundo han dejado de almorzar en familia es porque la conglomeración urbana donde viven—caso de Inglaterra—o la infraestructura social motorizada que les envuelve—caso típico de los Estados Unidos—les impone con carácter de obligatoriedad esta servidumbre. Alemania ha resuelto la cuestión con gran ponderación; ha establecido la jornada en sesión continua en todos los centros urbanos, considerando como tales a las aglomeraciones de más de cincuenta mil habitantes.

Otra cuestión es la que relaciona los horarios con los medios de transporte. Por ejemplo, la Administración pública helvética tiene unas horas de entrada y de salida raras, con la finalidad de evitar que los funcionarios graven a los transportes en las denominadas "horas punta".

Veamos en relación con esto, y a título informativo, los horarios de oficina más usuales en algunos países.

En Suiza, el horarios de verano es de 7,15 a 11,45 y de 13,45 a 17,45, y el de invierno es igual, sólo que retrasando la hora de entrada a las 7,45.

El horario de Alemania es de 8 a 17—o 17,30 los días que sea preciso recuperar la tarde del sábado—, con un intervalo de 12 a 13 para almorzar.

En Estados Unidos lo más normal es el horario ininterrumpido de 9 a 17, sin que en ningún momento se interrumpa el servicio para almorzar.

Gran Bretaña suele utilizar la jornada de 9 a 17,30 con un breve intervalo para almorzar.

Australia emplea la jornada de 9 a 16,45 con una hora de intervalo para comer.

Francia y Bélgica utilizan la misma jornada de 9 a 12 y de 14 a 18.

5. CÓMO ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DEL HORARIO DE TRABAJO

Ante todo, conviene aclarar que se trata de una cuestión de hecho más que de derecho. Una ley o un decreto que regule coactivamente el horario de trabajo corre el riesgo de quedar incumplido si no concurren determinados supuestos de hecho convincentes.

Desde luego el parte de firma, como único medio, es perjudicial. La solución es más compleja:

Primero. Todo funcionario debe estar encargado de una función adecuada a su jornada, pues nada hay más vejatorio que tener que acudir a la oficina y estar la mayor parte del tiempo cruzado de brazos por falta de función. O sea, no debe haber más funcionarios que "puestos de trabajo" efectivos.

Segundo. Todo funcionario debe estar responsabilizado de su función, pues nada es más ineficaz que un funcionario irresponsable.

Tercero. Todo funcionario debe estar sometido a un serio sistema de incentivos y castigos.

Combinando estos factores de hecho, será la única forma de asegurar el cumplimiento de un horario de trabajo por convicción. Y los horarios de trabajo por convicción son mucho más eficaces que los horarios de trabajo por coacción.