

# Función pública. La jornada de trabajo de los empleados de las entidades locales tras la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado (Primera parte)

## Empleados públicos.- Jornada laboral

*XAVIER BOLTAINA BOSCH*

Profesor de Empleo Público de la Universidad de Barcelona Gerente de la Diputación de Barcelona y de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, sede de Cataluña

ISSN 0210-2781

La Administración Práctica 10

Octubre 2018

Sumario:

- [I. La jornada de trabajo en la Administración Pública: un debate permanente](#)
- [II. Los antecedentes normativos y el caos jurídico](#)
- [III. La jornada de trabajo en la Ley 6/2018 \(RCL 2018, 1020\): la disposición derogatoria 4.<sup>a</sup> y la disposición adicional 144.<sup>a</sup>](#)
- [IV. La jornada de trabajo en el sector público local: ámbito de aplicación, vigencia y rango jurídico](#)
- [V. Tipología de jornadas de trabajo en la Ley 6/2018 \(RCL 2018, 1020\) y requisitos exigibles para su determinación](#)

RESUMEN:

El artículo analiza, en esta primera parte, la nueva regulación de la jornada de trabajo de los empleados públicos locales a partir de la Ley 6/2018. Este documento se completará con una segunda parte, exponiendo algunos aspectos más específicos del régimen jurídico empleado.

ABSTRACT:

L'article analyse, dans cette première partie, la nouvelle réglementation de la journée de travail des agents publics locaux espagnols conformément à la loi 6/2018. Ce document sera complété par une deuxième partie, présentant des aspects plus spécifiques du régime juridique entré en vigueur en juillet 2018.

PALABRAS CLAVE: Empleado público - Jornada de trabajo - Jornada de trabajo general - Jornada ordinaria

KEYWORDS: Travailleur public - Journée de travail - Journée générale de travail - Journée ordinaire

## I. LA JORNADA DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN DEBATE PERMANENTE

A diferencia del sector privado, en donde la jornada y el horario de trabajo están regulados con carácter de norma mínima de derecho necesario en el [Estatuto de los Trabajadores](#) y desvía cualquier mejora o modificación factible legalmente a la negociación colectiva y, si acaso, al contrato de trabajo, en el ámbito público –inclusivo del personal funcionario y personal laboral–, el debate sobre la jornada de trabajo y muy específicamente, el número mínimo –y máximo– de horas de trabajo se prolonga en el tiempo, en una regulación que no sólo es jurídica y de gestión sino también basada en criterios políticos y económicos.

Ya antes del [EBEP](#) este debate era constante en el mundo local, como consecuencia de la norma jurídica estatal básica que prescribía una regulación y la expansión de la negociación colectiva del empleo público, tendente de manera casi generalizada a reducir la jornada de trabajo y superar la previsión legal fijada en la ley local ([LBRL](#)).

El [EBEP](#) pareció resolver el problema –aunque con muchas dudas sobre si era posible negociar jornadas inferiores a la estatal por parte de los entes locales<sup>1</sup>–, pero de nuevo un [real decreto-ley, de 30 de diciembre de 2011](#), incorporó una modificación de calado y una duda interpretativa de aplicación a las entidades y sector público local. Ello se resolvió, de manera definitiva, en la [Ley de Presupuestos para el 2012](#), aprobada mediado el año 2012 como consecuencia de la existencia de un nuevo gobierno que tuvo que tramitar un Presupuesto estatal durante el primer semestre de ese año.

Entre el 2012 y el 2018 ha habido un constante regateo entre la previsión legal y la práctica de las entidades locales que, en principio, parece haberse resuelto –de hecho, sólo parcialmente, como tendremos ocasión de analizar– con la [Ley 6/2018 de 3 de julio](#) de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

El objetivo de este artículo es analizar la nueva configuración de la jornada de trabajo del sector público local, en base a la previsión de la [disposición adicional 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018 y plantear las dudas interpretativas que, desde luego, surgen una vez más.

---

1. La [STSJ de las Islas Canarias/Las Palmas de 7-3-2017](#) (JUR 2017, 222730) (JUR 2017, 22230) es muy expresiva cuando señaló que «es cierto que la entrada en vigor del [EBEP](#) introdujo una cierta confusión interpretativa sobre el alcance de las competencias de las Corporaciones locales para determinar, vía acuerdo con los funcionarios, el cómputo anual de la jornada laboral de sus funcionarios y, en particular, sobre las consecuencias de su posible colisión con el [artículo 94](#) de la LBRL» (FD 4.º).

## II. LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS Y EL CAOS JURÍDICO

A nuestro juicio, y vaya como primera consideración, el caos jurídico se deriva de la voluntad expresa del legislador a lo largo de la historia de ser ambiguo, una ambivalencia que quizá es fruto de la dificultad de cohesionar las normas de empleo público más restrictivas cuando el propio Gobierno o Parlamento no creen excesivamente en su eficacia. La jornada de trabajo en el sector público es un buen ejemplo.

En la práctica, el empleo público español parece, prima facie, que es extraordinariamente generoso a la hora de obligar al empleado a «trabajar»: vacaciones, días de asuntos propios, días de antigüedad por años de servicio, días «moscosos», días «canosos», días «montoros», permisos, licencias, pausas para el desayuno, resistencia pertinaz de la negociación colectiva a cumplir la ley sobre jornada y horario, flexibilidad de entrada y salida en el trabajo, escaso control presencial, expansión de las causas retribuidas por enfermedades así como generosa tenacidad de no pocos empleados públicos a considerar que «por lo que cobro, ya hago bastante con venir a trabajar» –en una copia actualizada el viejo adagio soviético donde se afirmaba que «el gobierno hace ver que me paga y yo hago ver que trabajo»–, cual especie de resistencia pasiva a un real maltrato en la última década por ausencia de incrementos retributivos, ofertas de empleo escuálidas y ausencia de una auténtica carrera profesional, entre otros males.

El trabajador público español goza, por lo general, de condiciones en la jornada de trabajo y un elenco de permisos y licencias muy generosos y quizá por ello, determinados segmentos de población en edad de trabajar optan por una plaza de empleado público, ya que a menudo permite una mejor conciliación familiar, una posibilidad de estudiar o llevar a cabo otro trabajo compatible, entre otros factores, que es difícil hallar en el sector privado.

Sin embargo, quid pro quo, si el legislador ha sido «generoso» a la hora de gestionar todo este grupo conformado por la jornada, horarios, permisos y licencias, lo ha sido –explícita o implícitamente– a cambio de algunos perjuicios, avanzados en las líneas anteriores en gran parte.

Fundamentalmente, dos han sido los «castigos» sufridos por los empleados públicos sin que ellos individual o colectivamente ningún mérito han hecho para merecerlos.

En primer término, la imposición de tasas de reposición de efectivos exiguas –cuanto menos hasta el año 2016– ha creado una bolsa de temporalidad tan grande que el empleo público temporal ha alcanzado cuotas que superan los 600 mil empleados en toda España pendientes de que su plaza salga a convocatoria pública. Así, hay Ayuntamientos en que prácticamente toda su plantilla es temporal, interino o formada por indefinidos no fijos y las Corporaciones que mejor situación tienen pueden alcanzar fácilmente porcentajes de temporalidad del 25 por ciento o cifras superiores. En los próximos números de la LAP tendremos ocasión de analizar las opciones que

la [Ley 6/2018](#) ofrece al gestor público local para reconducir este enorme problema, que ya se inició con la [Ley de Presupuestos para el 2017](#).

En segundo lugar, los incrementos retributivos en la última década han sido escasos, nulos o negativos. Los empleados públicos a 2018 –y ello aún después de que se les apliquen los incrementos retributivos fijados para este mismo año– perciben retribuciones inferiores al 2009. Cabe recordar la disminución retributiva media del 5 por ciento en mayo del 2010, la supresión – y luego recuperación– de la paga extraordinaria de diciembre del 2012, los diversos años con incremento cero y los exigüos incrementos –incluso para el año 2018– previstos, han supuesto que la retribución anual de un empleado público español se haya mantenido en términos de estabilidad lineal, que es tanto como decir, que ha perdido espectacularmente capacidad adquisitiva, en relación a sus homólogos en el sector privado y también como consecuencia de la inflación.

El legislador –a nuestro juicio muy erróneamente– ha querido a menudo compensar estas dos importantes circunstancias favoreciendo una mejor jornada o reduciéndola; no creemos que esta combinación de puntos negativos y positivos comporte necesariamente un resultado de equilibrio, sino que ocasiona una disfunción nada menor en la gestión de los empleados públicos y aún más, en la negociación colectiva.

¿Cómo ha ido avanzando la jornada de trabajo en el sector público español en la última década hasta llegar al momento actual?

1. Los empleados públicos –específicamente, los funcionarios locales– se les aplicaba –y aplica, pues no está derogado– el [artículo 94](#) de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), que ostenta carácter básico, según la cual «la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración civil del Estado. Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada». En base a ello, en las entidades locales viene a la memoria la Resolución del 20-12-2005 –ahora derogada– según la cual esa duración máxima era de 1647 horas anuales, en base a una teórica jornada semanal, de promedio en cómputo anual de 37,5 horas.

No debemos olvidar, que este cómputo anualizado de la jornada laboral, partiendo de las 37,5 horas semanales es una traslación del modelo laboral, que fija una jornada semanal máxima de 40 horas, en cómputo anual, fruto de la reforma del mercado de trabajo de los lejanos años 1993 y 1994. Una previsión que permite distribuir la jornada a lo largo del año, en función de las necesidades de la empresa y de lo previsto en la negociación colectiva y contratos de trabajo.

La fuerza expansiva de la negociación colectiva en el empleo público intentó superar esta barrera, a través de fijar jornadas inferiores, por lo general de 37, 36, en muchos casos de 35 horas, pero también inferiores, habiendo localizado en nuestras investigaciones prácticas, jornadas reales de 32 horas semanales,

sin perjuicio de jornadas aún más inferiores para colectivos muy específicos, como la policía local o brigadas municipales.

Por el contrario, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los TSJ era insistente: la norma estatal era básica y era imprescindible cumplirla y los acuerdos firmados contrarios a la misma devenían nulos.

2. A ello vino a «liberalizar» el sistema el [artículo 47](#) del EBEP, en mayo del 2007: cada Administración pública fijará la jornada general y las jornadas especiales de sus empleados públicos. Se permitió, además, que la jornada de trabajo pudiera ser a tiempo completo o a tiempo parcial, superando la jurisprudencia que indicaba que no era posible que los funcionarios locales gozaran de jornada a tiempo parcial. En todo caso, además, para el personal laboral, el [artículo 51](#) del EBEP fijó –y sigue haciéndolo– que el régimen de la jornada de trabajo a este personal será el previsto en el [EBEP](#) y en la legislación laboral correspondiente. Sin embargo, el precepto no era claro y como bien afirma la [STSJ de las Islas Canarias/Las Palmas de 7-3-2017 \(JUR 2017, 222730\)](#), se creó una «cierta confusión interpretativa» entre el [artículo 94](#) de la LBRL y los [arts. 47](#) y [51](#) del EBEP.

3. El cambio de Gobierno en 2011 y la situación de crisis financiera de la Administración, dio pie a una de las primeras normas de «dura» aplicación: el [RD-ley 20/2011 de 30 de diciembre](#) –al que antes hemos hecho referencia– que fijó una jornada ordinaria de trabajo de promedio semanal «no inferior» a las 37,5 horas –[art. 4](#). Un largo debate se inició al respecto, entre quienes afirmaban que por aplicación del [artículo 94](#) de la LBRL, este [RD-Ley](#) que se refería expresamente al «sector público estatal» también era aplicable al local, frente a quienes consideraban que la dicción literal debía ser interpretada en sus justos términos: jornada no inferior exclusivamente para la Administración del Estado.

El profesor SÁNCHEZ MORÓN<sup>2)</sup>, a principios del 2012, consideró que este precepto era aplicable al ámbito local; por el contrario, otros autores y sentencias consideraron que el ámbito subjetivo de aplicación era sólo el estatal. No obstante, el conflicto tuvo escaso recorrido y fue resuelto por la [Ley 2/2012](#).

4. Efectivamente, la [Ley 2/2012 de 29 de junio](#) de Presupuestos generales del Estado para el 2012 –la primera de tal tipo del gobierno Rajoy–, resolvió las dudas, a través de su [DA 71.<sup>a</sup>](#): la jornada de trabajo del «sector público», que incluía a las entidades que integran la Administración local, no podrá ser inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de media en cómputo anual.

Además, se señalaba que la existencia de jornadas ordinarias inferiores, debían incrementarse a ese mínimo de 37,5 horas, sin que ello llevara parejo incremento retributivo alguno. Y un añadido más: ya no había distinción entre funcionarios y trabajadores, pues a todos se les aplicaba ese mínimo de 37,5 horas, en un buen ejemplo de clara intervención del poder público en las condiciones de trabajo del personal laboral y soslayando la negociación colectiva. Circunstancia que no por «agresiva» suponía inconstitucionalidad,

como ya el máximo Tribunal español había afirmado en su momento en las limitaciones a los incrementos retributivos para todo tipo de empleados, incluidos los trabajadores, del sector público.

La cifra de «horas» no ha sido fija, sino mutable, pues dependía del respectivo calendario, de tal manera que se deducía de dos factores: días efectivos de trabajo a lo largo del año, de tal forma que en algunos años (2013) la jornada anual era de 1664 horas, mientras en el 2016 lo fue de 1642.

5. ¿Tuvo real aplicación esta jornada «impuesta» desde el Estado? La teórica finalidad de la misma era aumentar la productividad a coste cero, pues cualquier otra explicación no tendría sentido en el contexto del momento y porque difícilmente se podía señalar que era un «castigo» por alguna «culpa» intrínseca del empleado público, como es que mayoritariamente mantenían un vínculo laboral fijo o eran funcionarios de carrera, pese al elevado número de temporales e interinos. O dicho a sensu contrario: aumentar la jornada no debía ser la contraparte de la estabilidad teórica del empleo público. Claro está que muchos lectores recordaran que desde las esferas políticas sí se señaló tal inconsciente –o consciente– finalidad, al señalar que determinados perjuicios a partir del 2012 tenían su contraprestación en la estabilidad del «empleo de por vida», inexistente en el sector privado.

No obstante, la negociación colectiva, de nuevo, aunque de manera mucho más sibilina y taimada, intentó evitar la pérdida de las condiciones mejores existentes de la jornada preexistente a la [Ley 2/2012](#). Así, se aprobaron convenios colectivos y acuerdos funcionariales en donde la imaginación jurídica y sindical abrazó nuevas fórmulas de trabajo a domicilio, formación continua, medidas de flexibilidad y conciliación, simulación de jornada de 37,5 en donde una, dos o tres horas eran de libre disposición de los empleados para supuestos teóricamente loables, como las antes señaladas de la autoformación o el trabajo en casa, o conciliar sin justificación su vida laboral y personal.

Sin embargo, otras muchas entidades locales aplicaron la nueva norma, creándose sin duda un agravio entre las que sí cumplieron con la ley y las que la sortearon, dependiendo de factores muy aleatorios: existencia o no de representantes sindicales, mayor o menor flexibilidad del responsable político, rigor de la fiscalización de la secretaría y/o intervención, predisposición contraria a la Ley por parte de las mayorías del Pleno, entre otras diversas.

Llegados aquí, y perdidas las mayorías parlamentarias por parte del Gobierno que la mantuvo entre el 2011 y 2015, se iniciaron –bajo la teórica premisa de la mejora de la situación económica general y de la financiera de la Administración– procesos de retorno a la norma anterior al 2012; así, aprobación progresiva de las tasas de reposición superiores a cero, recuperación de días de asuntos propios y de días de antigüedad, incrementos exiguos pero ya concretos de la retribución anual, entre otros supuestos.

La jornada, sin embargo, quedó petrificada en la [Ley del 2012](#) y ahí vino el legislador, que necesitaba para el 2018 acuerdos muy amplios en el Congreso, a modificar la norma y permitir una nueva regulación, que en absoluto es –tal

como ha quedado el redactado— fácil de aplicar, salvo que se desee recurrir de nuevo a las sutilezas o los subterfugios.

Algunos juristas plantearon que el texto refundido del 2015 de Estatuto Básico del Empleado Público ([RD-legislativo 5/2015 de 30 de octubre](#)) había derogado la previsión de la Ley del 2012; sin embargo, tal tesis de «norma posterior deroga norma anterior» fue considerada errónea por el Tribunal Constitucional cuando se trata de un texto refundido de diversas normas previas ([EBEP del 2015](#) en sustitución del 2007 y sus modificaciones posteriores), en su [STC 99/2016 de 25 de mayo \(RTC 2016, 99\)](#).

---

2. Miguel Sánchez Morón, informe de enero del 2012, elaborado a instancias de la Diputación Provincial de Barcelona.

### III. LA JORNADA DE TRABAJO EN LA LEY 6/2018: LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA 4.<sup>a</sup> Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 144.<sup>a</sup>

Dos son los preceptos básicos a analizar en el momento presente, en base a la [Ley 6/2018](#) de Presupuestos Generales para el 2018.

En primer lugar, la [disposición derogatoria 4.<sup>a</sup>](#), según la cual se deroga expresamente la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley de Presupuestos del 2012, por lo que la denominada «jornada mínima» de 37,5 horas semanales de trabajo efectivo semanal en cómputo anual, ha sido expulsada del ordenamiento jurídico vigente.

Y en segundo término, la nueva regulación establecida en la [DA 144.<sup>a</sup>](#), o literalmente, «disposición adicional centésima cuadragésima cuarta», denominada «jornada de trabajo en el sector público».

La conjunción de la [DD 4.<sup>a</sup>](#) y de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) comporta un nuevo paradigma en la jornada de trabajo, por cuanto la flexibilización que aquí se incorpora no es de fácil interpretación. Nuestro objetivo es analizar punto por punto y plantear dudas e hipotéticas respuestas, habida cuenta que, por lo demás, se ha generalizado la creencia de que esta [DA 144.<sup>a</sup>](#) permite una jornada inferior a las 37,5 horas, incluso la vuelta a la relativamente habitual de 35 horas con anterioridad al 2012 –en el mundo local–, sin disminución retributiva, pese a que en realidad de manera expresa ello no se indique y sobre cuya virtualidad real tenemos muchas dudas.

Por ello, los siguientes apartados analizarán los diferentes aspectos de la DA, habida cuenta que el gestor público local –al leer este artículo posiblemente ya habrá resuelto el conflicto o bien estará sobre su mesa– afrontará que la [DA 144.<sup>a</sup>](#) entró en vigor el 5 de julio de 2018, de conformidad con la [DF 46.<sup>a</sup>](#), apartado primero, de la [Ley 6/2018](#) –publicada en el BOE de 4-7-2018–.

### IV. LA JORNADA DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: ÁMBITO DE APLICACIÓN, VIGENCIA Y RANGO JURÍDICO

1. No se repiten las dudas del [RD-ley de 30-12-2011](#). En el presente supuesto, la regulación de la jornada de trabajo lo es para el «sector público» y el apartado primero (uno) de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) concreta que, para nuestro supuesto, abarca a «las entidades que integran la Administración Local» (uno.a), «los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia dependientes o vinculadas a una Administración Pública o a otra entidad pública» (uno.c), «los consorcios» del [artículo 118](#) de la [Ley 40/2015](#) (uno.d), las fundaciones con aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público o cuyo patrimonio fundacional esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las citadas entidades (uno.e) y las sociedades mercantiles cuyo capital social, directa o indirectamente, esté



participado en más de un 50% por cualquier de las entidades antes señaladas (uno.f).

Por consiguiente, todo el ámbito elenco del «sector público local» queda comprendido en la nueva disposición.

Por lo demás, esta regulación –pese a los debates que hubo sobre su homóloga del 2012, [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012– hemos de entenderla plenamente constitucional –a pesar de sus ambigüedades y que esté prevista en una Ley de Presupuestos– como ya sucedió con aquella primera DA del 2012, tal como declaró el Tribunal Constitucional en diversas sentencias del año 2016 y 2017<sup>3</sup>.

2. La [DA 144.<sup>a</sup>](#) tiene una vigencia indefinida, una fórmula muy cuestionable de uso de las disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos cuando regulan aspectos que forman parte del núcleo principal de la función pública, pues debe recordarse la existencia de un precepto como el [art. 47](#) del EBEP –y también el [51](#)–, por lo que el operador jurídico deberá acudir a dos textos diferentes en el futuro: al [Estatuto Básico](#) y a la [Ley de Presupuestos del 2018](#), que pasa a integrarse en el régimen jurídico del empleo público hasta nuevo aviso, en lo referido a la [DA 144.<sup>a</sup>](#).

No obstante, el Tribunal Constitucional validó esta posibilidad de empleo de la Ley de Presupuestos, ya en el 2012, al afirmar que una regulación de la jornada de trabajo –que «per se» no constituye una previsión de ingresos o gastos– sí guarda «relación directa» con estos ingresos o gastos, pues responde a un criterio de política económica o a una mayor «inteligencia o mejor ejecución del presupuesto», afirmándose que así lo fue en el 2012 –y ahora, entendemos, en el 2018– porque las «jornadas ordinarias» se vinculan a criterios de estabilidad económica ([STC 44/2015](#) (RTC 2015, 44), RTC 2015, 44)<sup>4</sup>.

Y en cuanto al carácter «indefinido» de un precepto de la Ley de Presupuestos, el Tribunal Constitucional no lo considera contrario al principio de seguridad jurídica, rechazando esta hipotética «quiebra del principio de seguridad» y señala la «idoneidad» de esta opción, para regular «con vocación de permanencia la jornada laboral (...) en el sector público» ([STC 99/2016](#) (RTC 2016, 99), FJ 8.º, RTC 2016, 99).

Por ello, el gestor público debe tener en cuenta que esta [DA 144.<sup>a</sup>](#) no se circunscribe al ejercicio presupuestario del 2018, que su eficacia es permanente, que las obligaciones allí fijadas lo son igualmente y el marco de negociación y requisitos también; una vocación «de que se mantenga en el tiempo dicha previsión hasta tanto no se modifique por otra norma de igual rango», regulándose así a través de la Ley de Presupuestos «un aspecto del régimen de los empleados públicos con evidente repercusión en la ordenación económica y financiera general de España» ([STSJ del País Vasco de 20-12-2016](#) (RJCA 2017, 170), FD 3.º, RJCA 2017, 1705).

3. ¿Existe contradicción entre una regulación vía Ley de Presupuestos, como sucedió en el 2012 y ahora en la [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018, cuando existe una norma básica –el EBEP– que prevé expresamente una regulación específica en los [arts. 47](#) y [51](#)? Esta hipotética colisión ha sido resuelta en sentido negativo, de inexistencia de tal.

La jornada de trabajo puede ser regulada por el Estado pero es «incuestionable» que también las Comunidades Autónomas tienen competencia y, en el supuesto de las entidades locales, según el marco de actuación que permitan las leyes que les son aplicables.

Sin embargo, que se promulgue una DA como la [144.<sup>a</sup>](#) no es contradictorio con el EBEP han señalado los tribunales; así, podemos concluir que tal disposición «viene a modular el marco derivado de los [arts. 47](#) y [51](#) de la Ley 7/2007 de 12 de abril del EBEP –reproducidos ahora en el [RD-legislativo 5/2015 de 30 de octubre](#)– de tal forma que la libertad que esos preceptos otorgan a las Administraciones públicas para establecer la jornada de trabajo de su personal se ejerce ahora en el contorno predeterminado por la [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018, cuya regulación específica no impide que las Comunidades Autónomas y el resto de entidades públicas locales –en el marco estricto de sus competencias– puedan «adoptar las decisiones que estimen oportunas sobre las condiciones de trabajo de ese personal sin perjuicio de las competencias estatales» ([STS de 29-1-2018](#) (RJ 2018, 239), FD 6.º, RJ 2018, 239) [6](#)).

4. Finalmente, esta norma tiene carácter de norma básica y se dicta, por si fuera poco y no quepa duda, al amparo de tres preceptos constitucionales para reforzar este régimen jurídico: el [art. 149.1.7.<sup>a</sup>](#), el [149.1.13.<sup>a</sup>](#) y el [149.1.18.<sup>a</sup>](#) de la Constitución, si bien la jurisprudencia más reciente considera que realmente son el primero y tercero los títulos realmente habilitantes, por ser específicos, en contra del [149.1.13.<sup>a</sup>](#), mucho más genérico<sup>7</sup>). Por lógica y consecuencia, la [DA 144.<sup>a</sup>.cuatro](#) establece que cualquier Acuerdo, Pacto o Convenio anterior o los que puedan suscribirse a partir del 5 de julio de 2018 que contravengan toda la disposición adicional –y no sólo el apartado dos, tres o cinco, y por supuesto, el uno–, quedan sin efecto.

---

3. En concreto, [SSTC 99/2016 \(RTC 2016, 99\)](#), [158/2016 \(RTC 2016, 158\)](#) y [STC 142/2017 \(RTC 2017, 142\)](#).

4. Con mayor detalle también sobre estas posibilidades, vid. [SSTC 274/2000 de 15 de noviembre, FJ 4.º \(RTC 2000, 274\)](#), [STC 109/2001 de 26 de abril \(RTC 2001, 109\)](#), FJ 5.º ([RTC 2001, 109](#)) y [STC 74/2011 de 19 de mayo, FJ 3.º \(RTC 2011, 74\)](#), entre otras.

5. El texto de la sentencia del TSJ del País Vasco se refiere a la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012, pero dado su alcance, es aplicable sin ninguna mayor dificultad a la [DA 144.<sup>a</sup>](#), ahora vigente.

6. Estas citas se derivan de la [STC 156/2015 de 9 de julio, FJ 8 \(RTC 2015, 156\)](#) y la STS de 29-1-2018 ([RJ 2018, 239](#)), si bien referidas a la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012, que consideramos aplicables al supuesto aquí tratado, dado su idéntico contenido finalista.

7. [STC 84/2016 de 28 de abril, FJ 5.º \(RTC 2016, 84\)](#) y STS de 29-1-2018 ([RJ 2018, 239](#)), que si bien se refieren a la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012, son plenamente aplicables, según nuestro criterio, a la nueva [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018.

## V. TIPOLOGÍA DE JORNADAS DE TRABAJO EN LA LEY 6/2018 Y REQUISITOS EXIGIBLES PARA SU DETERMINACIÓN

A diferencia de los aspectos anteriores, en este apartado se inicia una serie de dudas que no tienen fácil respuesta o quizá incluso, no existen tales respuestas de forma clara e indubitada.

En primer término, se señala una previsión esencial e inicial: desde el 5 de julio de 2018, la «jornada de trabajo general» en el sector público se computará en cuantía anual y supondrá un promedio semanal de 37,5 horas. No obstante, a continuación, se indica que será posible la existencia de «jornadas especiales», que ya existan o bien puedan fijarse en el futuro.

En segundo lugar, se incorpora un nuevo concepto, el de «otras jornadas ordinarias de trabajo», que por definición serán «distintas» a la «general».

Y, aunque la redacción no es todo lo clara deseable, una «reparto anual de la jornada» en base a criterios diversos.

Por consiguiente, con la [Ley 6/2018](#), hay cuatro presuntos conceptos diferenciados:

- a) la jornada de trabajo general.
- b) la jornada de trabajo especial, que pueden ser diversas.
- c) las «jornadas ordinarias de trabajo», en plural.
- d) las jornadas de trabajo fruto de «un reparto anual» derivado de particularidades.

Al respecto debemos señalar algunos aspectos clave, derivados de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018, en su apartado segundo:

- esta cuádruple tipología es aplicable a las «Administraciones Públicas» y, por tanto, a la Administración local, según los criterios que para tal definición establece la [Ley de Bases de Régimen local](#).
- pese a la denominación, desde un punto de vista laboral y funcional, no hay distinción entre el término «jornada de trabajo general» y «jornada ordinaria de trabajo», por mucho que la [DA 144.<sup>a</sup>](#) indique que esta última sea distinta a la general. De hecho, el Estatuto de los Trabajadores emplea el término «jornada ordinaria» y las normas de empleo público usan el término «general» y «ordinaria» de manera simultánea.
- la posibilidad del «reparto anual de la jornada» puede dudarse si es propiamente dicho una «jornada de trabajo» específica –cuarta opción– o bien una aplicación ad hoc en cada supuesto, ya que la Ley fija unos requisitos, que son de numerus clausus. En concreto:

a) el reparto anual distinto a la jornada general o las jornadas ordinarias deberán basarse en las particularidades de cada función, tarea y ámbito sectorial.

b) será posible también en el caso de que lo fuere en base al «tipo de jornada», sin que se defina el concepto ambiguo de «tipo».

c) o también se justificará atendiendo a los turnos, trabajo nocturno o trabajo especialmente penoso.

Debe señalarse que el redactado de la [Ley 6/2018](#) es impreciso. De hecho, esta triple distinción podría ser una interpretación –nuestra– incorrecta, pues quizá haya otra posible interpretación. En concreto:

– será posible un reparto anual de la jornada en atención a las particularidades de cada función, tarea y ámbito sectorial, siempre y cuando se atiendan a factores tales como:

- tipo de jornada.

- Jornadas a turnos, jornadas nocturnas o jornadas especialmente penosas.

Sea cual fuere la interpretación, lo cierto es que la [DA 144.<sup>a</sup>](#) dos, señala que en el caso de estas nuevas jornadas ordinarias de trabajo distintas de la general o bien el reparto anual de la jornada en base a determinadas características, deberán cumplirse requisitos añadidos y, específicamente:

a) se fijarán a través del calendario laboral de la Administración local, lo que significa –en la mayoría de supuestos– una hipotética negociación anual del calendario y por tanto, de las jornadas o del reparto anual de la jornada.

b) a nuestro juicio, la negociación debe ser anual y por tanto, es factible que haya un resultado distinto en un ejercicio u otro. La razón no es otra que la necesidad del cumplimiento de uno de los requisitos, el de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

c) siempre deberá existir negociación colectiva previa. Dado que es muy difícil diferenciar entre personal laboral y funcionario, creemos que el ámbito de negociación es el de la Mesa de materias comunes establecida en el EBEP. Esta negociación, sin embargo, no es posible en cuanto a la jornada de trabajo general de la [DA 144.<sup>a</sup>](#).uno, primer párrafo.

d) un resultado negativo de la negociación no debe paralizar la posibilidad de que la Administración recupere su capacidad de fijación de condiciones de trabajo y las establezca unilateralmente.

e) la ausencia de negociación colectiva por falta de interlocución –entidades locales sin posibilidad de constituir Mesa– no debería impedir la posibilidad, tomando la decisión el órgano plenario de la Corporación. No vemos amparo legal para una interlocución directa con los empleados públicos, si bien es

factible que en entidades de escasa plantilla sí sean escuchados, pues les puede afectar en ocasiones de manera unipersonal o para un pequeño grupo, o que se instrumentalice algún método de adhesión voluntaria individual, para mayor seguridad jurídica. Sin embargo, queremos resaltar que este nuestro criterio de posibilidad de implementar jornadas ordinarias o repartos anuales de jornada en ausencia de posibilidad de negociación colectiva no es compartido por todos los analistas y juristas. Algunas voces indican que es obligatorio siempre la negociación –con o y sin resultado positivo–, pero si no hay esta posibilidad legal, no sería factible aplicar el apartado «dos» de la [DA 144.<sup>a</sup>](#). Criterio negativo que se ampara en un dato que más adelante comentaremos y que en todo caso, debe ser valorado por cada gestor público, pues es una zona «oscura» de la norma. Si nosotros apostamos por una respuesta favorable es porque la finalidad de la negociación colectiva es regular los derechos y obligaciones de los empleados públicos y también gestionar el sector público, y no parece razonable que la ausencia de negociación ocasione un perjuicio a uno y otros, en los supuestos muy específicos de que no hay posibilidad de constituir Mesa de negociación conjunta o bien Mesa de personal laboral y Mesa de personal funcionario, en su caso.

f) todo ello sólo será posible si la Administración ha cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto «en el ejercicio presupuestario anterior», lo que supone que el calendario negociado cada año que fije la jornada ordinaria de trabajo «distinta» o el «reparto anual» deberá tener en cuenta, año tras año, el cumplimiento o no de este requisito y por consiguiente, se modificará pudiéndose establecer o suprimiéndola si no se da la condición.

g) finalmente, todas estas posibilidades no podrán suponer un incremento de la temporalidad o, mejor expresado, no podrá comportar que quede afectado el objetivo de alcanzar una temporalidad inferior al 8 por ciento a finales del 2020, que a continuación detallaremos con algo más de precisión.

Es necesario resaltar que al vincular la jornada de trabajo a los referentes de estabilidad económica y también a que el empleo temporal no supere el 8 % se evita la duda jurídica de si una Ley de Presupuestos es la norma adecuada para regular a aquella.

Cuando en el 2012 una ley de tal tipo estableció la jornada obligatoria mínima del sector público, la constitucionalidad se salvó porque se vinculó a la ausencia de incremento retributivo alguno para el supuesto de jornada diaria superior.

Idéntica conclusión nos llevaría la actual [DA 144.<sup>a</sup>](#), pues siguiendo –entre otras– la [STS de 29-1-2018 \(RJ 2018, 239\)](#), el vincular la jornada de trabajo a cuestiones retributivas o de déficit, es «una previsión que, en su conjunto tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (FD 7.º).

Finalmente indicar, que la [DA 144.<sup>a</sup>](#) dos señala que las diversas posibilidades que permite deben efectuarse a través de los «calendarios laborales». Nosotros planteamos que la redacción es literal, y que estos calendarios, previa negociación, son el teórico instrumento para regular las posibilidades de los apartados dos y tres, mientras que la bolsa de trabajo y la jornada continua específica del apartado cinco no exigen tal inclusión en el calendario.

Sin embargo, es posible una interpretación más amplia. En el Seminario organizado por la Diputación de Barcelona (julio, 2018) sobre la aplicación de la [Ley 6/2018](#) al ámbito de función pública, se planteó que el calendario anual es una de las fórmulas, pero también es posible hacerlo vía regulación de carácter más general, a través de acuerdos de funcionarios y convenios colectivos, siempre respetando la normativa local y cumpliendo los condicionantes fijados: estabilidad presupuestaria y objetivo máximo del 8 por ciento de temporalidad estructural, tal como defendió la ponente Meritxell VIDAL<sup>8</sup>).

En una segunda parte de este artículo, a publicar en el próximo número de la revista LAP, nos centraremos en analizar aspectos concretos de la jornada de trabajo general, los requisitos de temporalidad inferiores al 8 por ciento, la aplicación a las entidades que no son consideradas Administraciones públicas, así como la nueva figura de la «bolsa de horas» para conciliar trabajo y vida personal y especialmente, si es posible pactar jornadas inferiores a las 37,5 horas semanales sin disminución de retribuciones, objetivo final de las negociaciones colectivas en curso y que, por su trascendencia, hemos creído oportuno distribuir en dos artículos diferenciados para tratar la cuestión de forma extensa y completa.

---

8. Jornadas sobre el efecto de la [Ley de Presupuestos del 2018](#) en diferentes ámbitos de los recursos humanos. Ponente Meritxell VIDAL, 23 de julio de 2018.