

Empleados públicos. La jornada de trabajo de los empleados de las entidades locales tras la ley 6/2018: ¿es posible reducir la jornada sin disminuir las retribuciones? (Segunda parte)

## 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 11

Noviembre 2018

Sumario:

- [I. Tipología de jornadas de trabajo en la Ley 6/2018 \(RCL 2018, 1020\) y requisitos exigibles para su determinación](#)
  - [1. La jornada de trabajo general](#)
  - [2. El requisito de temporalidad inferior al ocho por ciento](#)
  - [3. Régimen aplicable a las entidades no consideradas Administraciones públicas](#)
- [II. La normativa estatal supletoria](#)
- [III. La negociación de la jornada con carácter de conciliación](#)
- [IV. Las jornadas de trabajo continuadas de tipo especial](#)
- [V. El nudo gordiano de la da 144.<sup>a</sup> de la ley 6/2018: ¿son posibles jornadas de trabajo generalizadas inferiores a 37,5 horas?](#)

RESUMEN:

El artículo analiza, en esta segunda parte, la nueva regulación de la jornada de trabajo de los empleados públicos locales a partir de la Ley 6/2018, en aspectos muy específicos y la posibilidad de pactar jornadas inferiores a 37,5 horas semanales, sin disminución retributiva.

RÉSUMÉ:

L'article analyse, dans cette deuxième partie, la nouvelle réglementation de la journée de travail des agents publics locaux espagnols conformément à la loi

6/2018, en questions très spécifiques et la possibilité d'accorder travail inférieur à 37,5 heures à la semaine, sans perdre la retribution habituelle.

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

MOTS-CLÉS: Travailleur public - Journée de travail - Journée de travail generale - Journée ordinaire

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

A diferencia de las cuestiones tratadas en la primera parte de este artículo, publicada en el número 10/octubre de 2018, en este concreto apartado primero (1) plantearemos una serie de dudas que no tienen fácil respuesta o quizá incluso, no existen tales respuestas de forma clara e indubitada, tal como ya expusimos en el citado núm., con la previa finalidad de fijar el marco que nos permita plantear si es posible, tras la [Ley 6/2018](#), disminuir la jornada de trabajo por debajo del linde de las 37,5 horas sin que ello implique la disminución proporcional de retribuciones.

En este sentido, nos centraremos en los siguientes ámbitos: la jornada de trabajo general, el requisito de temporalidad inferior al ocho por ciento y la aplicación de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) a entidades que no son, jurídicamente, Administraciones públicas, como paso previo a la reflexión sobre la hipótesis retributiva de la reducción de la jornada.

### **1. LA JORNADA DE TRABAJO GENERAL**

Curiosamente, en todos los análisis jurídicos efectuados se acostumbra a centrarse en el marco normativo que fija la [DA 144.<sup>a</sup>](#), segundo apartado, obviando el precepto inicial, primer párrafo, del primer apartado.

En concreto, tal como hemos expuesto, aquí se instituye la denominada «jornada de trabajo general<sup>1</sup>» en el sector público – también en el local– en su cómputo anual y su cálculo semanal de 37,5 horas y media, además de las «jornadas especiales» persistentes o que puedan configurarse en el futuro.

A diferencia del siguiente apartado segundo, esta [DA 144.<sup>a</sup>.uno](#) guarda una redacción muy similar a la instituida en la derogada [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012. Y un análisis, aunque breve, de este redactado, nos permite destacar algunos elementos a tener en cuenta por parte del gestor público:

a) la norma no prevé ningún tipo de negociación colectiva posible para aumentar o disminuir el «tempus» de esta jornada de trabajo general.

b) es una redacción considerada norma básica.

Por consiguiente, si bien la [DA 144.<sup>a</sup>](#) permite diversas opciones, previa negociación colectiva, en cuanto a la jornada de trabajo general, las Corporaciones locales carecen a partir del 5 de julio de 2018 –como tampoco tenían capacidad con anterioridad– para determinar, vía acuerdo de funcionarios o convenio colectivo, un cómputo anual de la jornada de trabajo general diferente a la prevista en la norma.

Es un «mandato expreso de una norma con rango de Ley», que en este caso «no puede desconocerse o modificarse en virtud de una negociación colectiva», ya que si así fuera, podría dar lugar a una multiplicidad de jornadas laborales generales, todas ellas distintas, como consecuencia de las negociaciones efectuadas en cada una de las entidades locales<sup>2)</sup>.

Temor que el legislador y la jurisprudencia han tenido con la jornada general, pero no parece que ya exista con las «jornadas ordinarias» muy plurales que se pueden crear a partir del 5 de julio, lo que es un evidente contrasentido.

---

1.- Personalmente la expresión se nos antoja errónea. Creemos que hubiera sido más correcta «jornada general de trabajo», por cuanto en las jornadas especiales y las jornadas ordinarias, el calificativo lo es en relación al sustantivo «jornada», ya que la [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#) se refiere a «jornadas ordinarias de trabajo».

2.- Estas literales consideraciones fueron efectuadas por el Tribunal Supremo en sus [sentencias de 20-2-1996](#) (RJ 1996, 1617) y [5-12-](#)

[1997](#) (RJ 1997, 9327), al analizar el [artículo 94](#) de la [Ley de Bases de Régimen Local](#) y que, para la jornada de trabajo general que fijó la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012 reproduce como aplicables la [STSJ de Canarias/Las Palmas de 7-3-2017](#) (JUR 2017, 222730), FD 4.º, JUR/2017/222730.

---

## **2. EL REQUISITO DE TEMPORALIDAD INFERIOR AL OCHO POR CIENTO**

En base a lo que expusimos en el núm. 10/2018 (octubre) de esta revista, resulta que es factible que cada año, en el calendario anual negociado, se fijen otras jornadas ordinarias de trabajo diferentes a la general o un reparto anual de la jornada en base a determinadas consideraciones.

Por lo demás, esta anualidad se refuerza al exigir el requisito de que el año anterior a la jornada o reparto previsto se hayan cumplido los objetivos presupuestarios y de endeudamiento y gasto.

Sin embargo, ya tuvimos ocasión de indicar que se fija un requisito más: «lo anterior no podrá afectar al cumplimiento por cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos».

Este requisito es de muy difícil concreción y nos parece más bien un brindis al sol parecido al previsto en el año 2012 al suprimir la paga extraordinaria de diciembre, en donde se indicó que su recuperación sería en base a aportaciones a planes de pensiones, para luego olvidarse por completo cuando se permitió la recuperación de los importes no devengados.

Aquí se reproduce un nuevo desiderátum, posiblemente instituido para incumplirse. Los elementos básicos son los siguientes:

- a) el objetivo de alcanzar una temporalidad que no supere el 8 por ciento se fijó en la [Ley de Presupuestos para el 2017](#) y se indicó que debía alcanzarse como máximo en diciembre de 2019. No obstante, la [Ley 6/2018](#) demora un año este cumplimiento – sin indicarlo expresamente–, cuando en su [artículo 19.uno.9](#) establece que «la tasa de cobertura temporal de las plazas incursos en los procesos de estabilización, deberá situarse al final del período, en cada ámbito, por debajo del 8 por ciento» –párrafo

tercero—, periodo que lo deducimos del párrafo segundo: ofertas de empleo que articulen procesos de estabilización que deberán aprobarse y publicarse en los ejercicios 2018, 2019 y/o 2020. ¿Volverá a demorarse en la hipotética Ley que se aprueba de presupuestos para el 2019?

b) por consiguiente, la jornadas o jornadas que se pacten para el 2018 y años siguientes estarán expuestas a una condición ad futurum, que será que en el 2021, no suponga superar un 8 por ciento de temporalidad. A nuestro juicio, el año de referencia será el 2020, y no antes, pues el propósito de alcanzar el 8 por ciento se articula entre el presente año 2018 y los dos futuros, 2019 y 2020.

c) si llegada esa fecha (1-1-2021) se superara la temporalidad estructural —esto es, que a sensu contrario del redactado de la ley, sí afecte «al cumplimiento por cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos»—, no será posible fijar para ese año 2021 la excepción o excepciones mencionadas y dejarán de existir en cada entidad local afectada «jornadas ordinarias de trabajo distintas de la establecida con carácter general».

Nos tememos que este requisito quedará en nada. En primer lugar, porque no tiene eficacia negativa retroactiva, ya que es imposible que quien efectuó una jornada ordinaria de trabajo distinta a la general o un reparto anual de jornada especial en el 2018, 2019 y/o 2020, pueda revertir lo efectuado.

Y en segundo término, porque los objetivos a tan largo alcance tienen tendencia a disolverse con el paso del tiempo; así el problema real que tendrá el gestor público al inicio del año 2021 será si con una tasa de temporalidad estructural superior al 8 por ciento podrá o no negociar para ese año jornadas ordinarias distintas a la general o un reparto anual particular.

Habida cuenta, además, que nos hallaremos a mitad de la próxima legislatura local —2019/2023— y con una nueva legislatura en el Parlamento español y, en el interín —suponiendo que hubiese presupuestos todos los años— un total de tres presupuestos estatales más —2019, 2020 y 2021— para corregir o enmendar la norma de julio de 2018.

---

### 3. RÉGIMEN APLICABLE A LAS ENTIDADES NO CONSIDERADAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Es importante destacar que todo lo expuesto está previsto para las Administraciones Públicas, en cuanto a la [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#). Si bien el punto «uno» de la DA incorpora a todo el sector público local, la posibilidad específica de jornadas ordinarias de trabajo distintas o el reparto anual de la jornada de forma especial, lo es exclusivamente para «cada Administración Pública».

Por ello, dado que el elenco de entidades de la galaxia pública es muy amplio –vid, letras a) a f) del apartado «uno»–, la [DA 144.<sup>a</sup>.tres](#) establece el siguiente marco jurídico:

a) es aplicable lo anteriormente señalado también a otras entidades de derecho público o privado y organismos dependientes de cada Administración Pública. Sería el supuesto de una fundación, una empresa municipal o un consorcio adscrito al Ayuntamiento o Diputación.

b) para ello, se requerirá que la Administración local «matriz» cumpla todos los requisitos anteriormente fijados de estabilidad y temporalidad. No se exige que estos requisitos lo sean por parte de la entidad «dependiente», sino de la «matriz». Por tanto, el dato a tener en cuenta es que ambos requisitos deben cumplirse por parte de la Administración principal, lo que tiene un doble efecto:

- si lo cumple la Administración matriz pero no la dependiente, se podrán aplicar también las opciones de la [DA 144.<sup>a</sup>](#).
- si lo cumple la entidad o empresa dependiente, pero no la Administración matriz, no se podrán establecer estas jornadas o repartos anuales.

Esta previsión, aunque pueda guardar una cierta lógica, puede dar pie a disfunciones en el supuesto de los consorcios, que quedan adscritos a una entidad «matriz» en función de unos determinados criterios de la Ley local, que podrían dar pie a que tal entidad matriz sea una u otra en función del cambio de los mismos. En este supuesto, el personal del Consorcio se verá afectado por el cumplimiento o no de los requisitos de una entidad local o no local

que sea la «matriz» en cada momento, creando una inseguridad jurídica significativa.

---

## II. LA NORMATIVA ESTATAL SUPLETORIA

La [DA 144.<sup>a</sup>](#) pretende evitar el vacío normativo. En este sentido entendemos que hay disposiciones que no requieren ninguna actuación más de la Administración y otras que sí. En concreto:

a) desde el 5 de julio de 2018, la jornada de trabajo general en el sector público local, en cuantía anual y en base al promedio semanal, será de 37,5 horas, sin perjuicio de que puedan existir jornadas especiales, antes y después de esa fecha. Precepto, que como hemos indicado, es norma básica y además, sin que se prevea posibilidad de que la negociación colectiva permita una reducción de este cómputo de horas totales.

b) desde el 5 de julio de 2018 es posible negociar, a través del calendario laboral, «jornadas ordinarias de trabajo distintas de la establecida con carácter general» o bien el «reparto anual de la jornada» en base a particularidades, pero –como hemos señalado– siempre a través de negociación colectiva o –según nuestro criterio, en ausencia de esta negociación– por decisión del Pleno. Esto es, en cualquier caso, al posibilidad de la [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#), primer apartado, requiere una acción, un movimiento de la Administración. No es aplicable en supuesto de inacción.

c) en consecuencia, si no se aprueba ningún calendario para dotarse de las jornadas ordinarias o reparto de jornada, se aplicará la normativa estatal de forma supletoria.

Por tanto, cuando el lector tenga ante sí este artículo de LAP y no haya aún aprobado en su Administración Pública el acuerdo correspondiente, «la regulación estatal de jornada y horario tendrá carácter supletorio en tanto que por dichas entidades se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva» –[DA 144.<sup>a</sup>.dos](#), segundo párrafo–.

El gestor público deberá estar alerta a la norma que cada año o periódicamente aprueba el Estado, para aplicarla, lo que supone

que una norma estatal, diseñada en clave también estatal, se aplique a una realidad como la local, que puede dar pie a disfunciones. De ahí la importancia de que cada Administración local apruebe su régimen jurídico, en la medida de lo posible, a fin de evitar quedar a merced de una normativa estatal escasamente sensible –cuando no ignorante– de la realidad del mundo local.

Por ello, en esta expresión mencionada de la [DA](#), se residencian las objeciones de algunas voces jurídicas a que la imposibilidad de negociación colectiva impide la aplicación de la [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#), primer párrafo o, aún más, que si no hay acuerdo final –o desacuerdo, y la Administración no ha ejercido su derecho dictar unilateralmente las condiciones de trabajo– se aplicará la normativa estatal.

En este criterio, la «negociación colectiva» es imprescindible, si bien nosotros relativizamos la obligación para el único supuesto de que no sea posible negociar por tratarse de entidades locales que, aunque lo deseen, no pueden constituir ninguna Mesa o ámbito legal de negociación.

---

### **III. LA NEGOCIACIÓN DE LA JORNADA CON CARÁCTER DE CONCILIACIÓN**

La [DA 144.<sup>a</sup>.cinco](#) establece una posibilidad de acumulación de «bolsa» de horas para unas razones muy tasadas.

Es de destacar que la propia ley emplee el término «bolsa de horas», un término coloquial incorporado ahora a la definición jurídica, muy empleada en la selección, cuando se instituyen «bolsas de empleo» o «bolsas de candidatos para nombramientos interinos o temporales».

La voluntad de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) es que, previa negociación colectiva, cada Administración podrá fijar una «bolsa de horas de libre disposición», acumulables entre sí –por tanto, fraccionables pero también disfrutables de forma acumulada total– de hasta un 5 por ciento de la jornada anual. Esto supone en torno a unas 80 horas de trabajo efectivo.

Las reglas para tal ejercicio son las siguientes:



- cada Administración regulará las reglas para constituir tal bolsa.
- el tope máximo es el 5 por ciento, por tanto es factible un porcentaje inferior, pero no así uno superior.
- estas 80 horas –aproximadas– podrán gozarse en fracciones o incluso, acumuladas, lo que supondría algo más de 10 días laborables, en una franja entre 9 y 11 días, aproximadamente.
- lógicamente, estas horas son recuperables, o quizá mejor dicho: deben forzosamente recuperarse. Estas horas no se trabajan cuando corresponden –según los criterios instituidos en cada entidad local– pero deben recuperarse como trabajo efectivo. En consecuencia, no es un nuevo «permiso» o «causa de ausencia» ni un equivalente a días de asuntos propios. Es, específicamente, una bolsa para ser usada con una finalidad que, a nuestro juicio, tiene un valor constitucional.
- en concreto, las horas disponibles a recuperar deberán justificarse en su goce inicial, pese a tal recuperación. Las razones son de numerus clausus: medidas de conciliación para el cuidado y atención de mayores, discapacitados e hijos menores, según en cada caso se determine por la Administración.
- esta misma Administración local deberá establecer el periodo de tiempo en que se podrá generar la posibilidad de hacer uso de esta bolsa de horas, los límites y las condiciones de acumulación, así como el plazo –dato muy importante– en que deben recuperarse con tiempo de trabajo efectivo.
- no creemos que la Administración pueda excluir al personal laboral temporal y a los funcionarios interinos de este derecho, máxime tras la doctrina dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos años y aún más cuando la finalidad de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) –a nuestro juicio– está amparada en razones de mejor protección de derechos constitucionales.
- cuestión distinta es que la Administración, en su regulación, fije medidas para evitar que el fin de un contrato temporal o un nombramiento interino suponga una pérdida de trabajo no recuperable, pero ello deberá regularse específicamente.

La misma regulación será necesaria para el supuesto de funcionarios de carrera o laborales fijos que finalicen su relación con

la Administración, de manera definitiva o bien por pase a alguna situación administrativa que no implique la prestación de servicios efectivos, como la situación de servicios especiales –o excedencia forzosa, en el personal laboral–, comisiones de servicios en otras Administraciones, licencias sin sueldo, entre otras muchas otras opciones.

---

#### **IV. LAS JORNADAS DE TRABAJO CONTINUADAS DE TIPO ESPECIAL**

La [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#), apartado quinto, establece en su último párrafo, la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan instituir un «sistema específico de jornada continua» para unos supuestos, también de atención a hijos y personas con discapacidad. En concreto, ello está previsto para los supuestos de «cuidado de hijos menores de 12 años o discapacitados podrá establecerse un sistema específico de jornada continua».

Este precepto, a nuestro juicio, no viene a añadir nada novedoso a la regulación ya existente en muchas entidades locales. Creemos oportuno, no obstante, señalar algunos aspectos para la reflexión jurídica:

a) en primer término, no podemos obviar criticar la técnica del legislador a la hora de regular las diversas opciones.

Así, si la [DA 144.<sup>a</sup>.dos](#) regula la posibilidad de «jornadas ordinarias de trabajo distintas» a la general o «un reparto anual de la jornada» y lo hace exclusivamente para las «Administraciones públicas». Por ello, expresamente en el apartado tres de la [DA](#) se indica que las restantes entidades de derecho público o privado y organismos dependientes también lo podrán aplicar, siempre que se den los requisitos y procedimientos allí previstos.

Por el contrario, cuando el apartado quinto de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) regula la bolsa de horas de libre disposición antes analizada y también, la previsión de un «sistema específico de jornada continuada», sólo se refiere a «cada Administración pública, previa negociación colectiva». Parece, por tanto, que excluye a las entidades y organismos antes mencionados.

b) la anterior conclusión nos parece, pese al redactado literal, inconsecuente y absurda. A nuestro juicio, tanto la bolsa de horas de libre disposición como en el concreto caso de la jornada continua específica para cuidado de hijos menores de 12 años y discapacitados, pueden ser aplicables a la Administraciones y a empresas y organismos dependientes. Es surrealista que un posible derecho que supone implementar o mejorar derechos constitucionales, fuera excluido para entidades y organismos diferentes a la Administración matriz.

Y aún más absurdo es por el hecho de que, en el supuesto del personal laboral, no era preciso, antes de la [Ley 6/2018](#), tal cobertura legal. Dado que la [DA 144.<sup>a</sup>.cinco](#) no supone, per se, una ilegalidad, los convenios colectivos del personal laboral podían y pueden regular esta bolsa y estas medidas, así como otras muchas más.

El legislador, una vez más, ha fijado una [DA 144.<sup>a</sup>](#) pensada en clave «funcionarial», olvidando que la negociación colectiva laboral en el empleo público no sólo existe sino que, además, sino supera normas de derecho indisponible –por ejemplo, el incremento retributivo prescrito año tras año para el personal del sector público– goza de un amplio margen de actuación, algo que no sucede en idénticos términos en los Acuerdos y Pactos de funcionarios.

Ello no obsta para que, en nuestra interpretación, si se opta por aplicarlo a entidades y organismos especialmente sí lo es para personal funcionario, en el documento de aprobación final se indique con claridad las razones jurídicas y el fundamento constitucional de protección que instituye el apartado cinco de la [DA 144.<sup>a</sup>](#).

---

## **V. EL NUDO GORDIANO DE LA DA 144.<sup>a</sup> DE LA LEY 6/2018: ¿SON POSIBLES JORNADAS DE TRABAJO GENERALIZADAS INFERIORES A 37,5 HORAS?**

No debemos engañarnos: la [Ley 6/2018](#) no se atreve a afrontar el que ha sido uno de los caballos de batalla del sindicalismo desde el 2012, cual es recuperar la posibilidad de que se pacten jornadas de

trabajo inferiores a las 37,5 horas semanales en cómputo anual, volviendo al terreno factible –aunque con dudas, por la existencia de «cierta confusión interpretativa»[3](#)– existente entre 2007 ([EBEP](#)) y 2012 (Ley de Presupuestos), en el ámbito local.

El legislador, de nuevo, se decide por respuestas alicortas. Ha indicado que la jornada de trabajo general es de 37,5 horas, pero permite –con dos prescripciones vinculadas al equilibrio financiero y la temporalidad del 8 por ciento– la existencia de «jornadas ordinarias de trabajo distintas».

No existe, como hemos dicho, distinción entre «jornada (...) general» y «jornada ordinaria». Lo ordinario es aquello que es general, o a sensu contrari, algo es general cuando es ordinario. Por ello el EBEP y la propia [DA 144.<sup>a</sup>.uno](#) se refieren también a jornadas «especiales», concepto plenamente asentado en el derecho laboral y funcional, del que son buen ejemplo aquellas jornadas en trabajos de riesgo, trabajo en el mar, en condiciones de frío, las jornadas en el trabajo aeronáutico, en cuerpos de seguridad y policía, sector sanitario, entre otros.

Sin embargo, la petición de las 35 horas semanales –o en todo caso inferior a las 37,5 horas impuestas por la Ley del 2012– había sido perseguida por todos los sindicatos y muchas Administraciones y una vez aprobada la [Ley 6/2018](#) inmediatamente algunas anunciaron la entrada en vigor de jornadas inferiores a 37,5 horas.

Sirva como ejemplo, la Junta de Andalucía al anunciar que a partir del 13 de julio, sus empleados públicos pasaban a disfrutar de una jornada de 35 horas, mientras que en otros ámbitos autonómicos y locales los sindicatos anunciaban la negociación de esta nueva jornada al amparo de la [Ley 6/2018](#). En otras Administraciones, se ha planteado una reducción progresiva, para los próximos dos o tres años. Esto es, la [DA 144.<sup>a</sup>](#) parece permitir aquello que, a nuestro juicio, no dice, aunque no prohíba.

¿Cuáles son las claves del debate?

a) en primer lugar, la imposibilidad real de distinguir entre jornada de trabajo general y jornada ordinaria de trabajo, o mejor dicho, «jornadas ordinarias de trabajo» distintas de la general, pues diversas pueden ser esas «ordinarias».

No hay definición conceptual diferente, por mucho que se pretenda. Ello no obsta, sin embargo, que permitido por la norma, podamos definir la jornada de trabajo general como la de 37,5 horas y que haya otras jornadas ordinarias de trabajo, cuya «ordinariedad» sea que son de 40 horas, 39, 38, 36, 35 o incluso menos horas.

Esto es, frente a la jornada general, sería factible que una Administración instituya una jornada ordinaria de 40 horas o bien una jornada ordinaria de 35 horas, que no requiera una justificación, como sí se requiere para una «jornada especial» –penosidad, trabajo en el mar, sector médico, etc.– o para un reparto anual de la jornada diferente. Creemos importante destacar que la [DA](#) no señala que las jornadas ordinarias deban ser inferiores a la general, pudiendo ser también superiores.

b) fijado ello, la Administración puede diseñar un marco de jornada distribuida entre la general y diversas de ordinarias, que a nuestro juicio fundamentalmente se basarán en el hecho de que no serán las que cumplan 37,5 horas. Criterio personal que mantenemos pero que entendemos que guarda lógica con la estricta definición de la jornada de trabajo general de 37,5 horas.

c) pero suponiendo que ello queda resuelto, la clave de la cuestión no es otra que la retribución que se deriva.

No debemos engañarnos: todo el debate de pase a jornada de 36 o 35 horas lo es para que esa jornada sea –en muchos casos– la auténtica jornada «general» de la Administración local respectiva y que lo sea, además, sin disminución retributiva. Esto es, los eufemismos y bucles de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) no tienen otra finalidad –cuanto menos para los sindicatos– que esconder, amagar o permitir sin expresarlo una jornada general inferior a 37,5 horas, bajo el título de «jornada ordinaria» diferente a la general. De ahí la ambivalencia de los términos.

Sin embargo, el problema no es menor y varios son los factores a tener en cuenta, que aquí aportamos a fin de que el operador jurídico y el gestor local puedan madurar sus propias conclusiones, más allá de la opinión personal que cada uno de nosotros podamos tener en cuanto a este dislate de idas y vueltas sobre la jornada y la falta de coherencia a la hora de redactar los preceptos, pues hasta el momento, al menos cuatro normas jurídicas han regulado la cuestión entre la entrada en vigor del EBEP y la [Ley 6/2018](#).

a) en el 2012, la Administración debió pasar forzosamente a una jornada semanal en cómputo anual de 37,5 horas, como mínimo, y si ello requería un aumento del trabajo, no era posible compensarlo económicamente. Esto es, por imperativo legal, era factible trabajar más horas a la semana pero sin incremento retributivo.

b) en el 2018, se permiten jornadas ordinarias distintas a las de 37,5 horas, pero absolutamente nada se dice sobre las retribuciones. Esta ausencia de mención es evidentemente buscada, no es un olvido del legislador, un error o lapsus. De hecho, en toda la [DA 144.<sup>a</sup>](#) subyace una sombra que acompaña a los seis apartados de la disposición adicional: ¿Cómo afecta todo ello a las retribuciones?

c) en realidad, si lo pensamos con frialdad, era bastante lógico el oscurantismo del legislador. ¿Acaso hubiera osado introducir una norma que dijera, que previa negociación colectiva, se podía pactar una jornada ordinaria inferior a las 37,5 horas, sin disminución de las retribuciones? La respuesta es negativa, por supuesto, pues perdía toda lógica el apartado uno de la [DA 144.<sup>a</sup>](#).

d) también en términos de lógica jurídica y de sentido común, no es asumible que las Administraciones fijen jornadas ordinarias superior a 37,5 horas –por ejemplo, de 40 horas o incluso de más, como en el caso de 42 horas– sin que la persona afectada no vea incrementada su retribución.

Por consiguiente, podemos afirmar con toda rotundidad que si una Administración fija una «jornada ordinaria» de 40 horas –por ejemplo– y ella se aplica a un grupo de empleados que con anterioridad realizaban 37,5 horas, todo el proceso implicará aumento retributivo y esta acción deberá tener muy en cuenta la regulación sobre incremento de la masa salarial en términos de homogeneidad.

e) sin embargo, a la inversa no se está planteando en las Mesas de Negociación ni tan solo en el discurso previo de los negociadores al reflexionar sobre la cuestión. Se pretende aprobar una jornada ordinaria de 35 horas –en todo caso, inferior a 37,5 horas– sin disminución retributiva, lo cual no nos parece posible, pues strictu sensu se establecería una diferencia entre empleados con jornada general de 37,5 horas y empleados de jornada ordinaria de 35 horas –p.ej.–, con idéntica retribución y por tanto, con un desequilibrio: a igual trabajo, diferente retribución.

f) por lo demás, ello es tan evidente que lleva al absurdo que sólo podrán evitarse los conflictos –al menos, en primera instancia– si «todos» los empleados de la Administración abandonan la jornada de trabajo general y pasan a una jornada ordinaria de trabajo distinta de la general. Sólo así se evitaría la discriminación y la absurda distinción. En este caso, el «trabajo general» desaparecerá, lo cual no deja de ser irónico, y todos los empleados efectuarán «jornadas ordinarias».

g) Y no puede olvidarse, como reflexión final, que la retribución total de un empleado público es el sumatorio de diversos conceptos, derivados de la Relación de Puestos de Trabajo.

¿Cómo casaría igual retribución para empleados de idénticas funciones pero adscritos unos a jornada de trabajo general y otros a jornada ordinaria?

La respuesta sólo puede ser una: no es factible ni legal, ni esa RPT soportaría un análisis en vía judicial.

Por consiguiente, si el gestor público pretende acordar con las organizaciones sindicales una jornada ordinaria inferior a las 37,5 horas, deberá aplicarla a todos los empleados públicos, cuanto menos de un determinado sector o ámbito homogéneo, para evitar una discriminación legalmente insalvable y, aún más, a nuestro juicio entendemos que si el resultado final strictu sensu de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) es la absoluta generalización, sin disminución retributiva, de todos los empleados de una misma Administración, la citada disposición habrá sido empleada en fraude de ley para obtener una finalidad distinta a la teóricamente perseguida por ella, suponiendo –irónicamente– que la finalidad buscada por el legislador no haya sido realmente, abriendo la puerta pero sin decirlo, a que ello sea lo que se pacte: la vuelta atrás de la Ley del 2012 sin afirmarlo ni expresarlo por escrito.

Por ello, nos hacemos eco de las dos consideraciones finales que se efectuaron en la Jornada sobre la aplicación de la [Ley 6/2018](#) a la función pública, organizada por la Diputación de Barcelona, antes mencionada<sup>4</sup>), y que se centran en lo acontecido entre la [2/2012](#) y la [Ley 6/2018](#) y más en concreto:

a) en primer término, que muchas entidades locales emplearon métodos paralelos «paliativos» para la implantación de la jornada obligatoria mínima de 37,5 en base a la [DA 71.<sup>a</sup>](#) de la Ley 2/2012.

En otras palabras, creemos que los negociadores en el 2018 deben tener muy presente si los acuerdos y pactos firmados en su momento supusieron el cumplimiento de la [Ley del 2012](#) o no.

Esto es, si una Administración local buscó subterfugios o sorteó la legislación del 2012 y, en la práctica, sus empleados no vieron incrementada la jornada de trabajo hasta el mínimo de 37,5 horas, es evidente que a la hora de aplicar la nueva [DA 144.<sup>a</sup>](#) ello deberá tenerse muy presente, pues el beneficio del pasado no puede de nuevo convertirse en un beneficio presente.

b) en segundo término, que cualquier acuerdo en base a la [DA 144.<sup>a</sup>](#) debe tener presente no sólo los intereses de los empleados sino también la repercusión en el servicio público. Es más, ello debería ser a nuestro juicio una premisa previa de cualquier negociación; cómo afectará a esta prestación lo acordado, cómo disminuirán los horarios, cómo se verá perjudicada o disminuida la atención a los ciudadanos, y si ello supondrá un real incremento de la necesidad de personal o incluso que incremento de gasto del capítulo I puede derivarse.

Sin embargo, mucho nos tememos que la «ingeniería» negociará llevar a reducciones generalizadas de jornada sin disminución retributiva. De hecho, ello ya se aplica –según la prensa– en la Junta de Andalucía y a buen seguro, lo que se pacte, como ya sucedió para sortear en el 2012 el incremento de jornada, tendrá apariencia de legalidad, porque «el papel lo aguanta todo».

Esta famosa frase nació de la relación entre Diderot y la emperatriz Catalina II de Rusia. Diderot pretendía arrastrar a la corte rusa a la causa de la Ilustración. Catalina, que se encontraba en ese momento defendiendo el reino de una rebelión de los cosacos, interpelló al entusiasta Diderot: «[...] Usted trabaja sólo sobre el papel, que se presta a todo; es obediente y flexible y no pone obstáculos ni a su imaginación ni a su pluma; en cambio yo, pobre emperatriz, trabajo con la naturaleza humana [...]». ¿Quién ejercerá el papel de Diderot y quien de Catalina II en la negociación y aplicación de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018 en nuestras administraciones locales?

---



3.- [STSJ de las Islas Canarias/Las Palmas de 7-3-2017](#) (JUR 2017, 222730), JUR/2017/222730.

4.- Debate sobre la nueva regulación de la jornada de trabajo a través de la [DA 144.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018. Diputación de Barcelona, Seminario de 23 de julio de 2018. Gerencia de asistencia a los gobiernos locales.