

Nº: 188/2026

SEÑORAS y SEÑORES :

Calvo Poyato, Presidenta
Valerio Cordero
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Alonso García
Carcedo Roces
Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín,
Secretario General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2026, con asistencia de las señoras y señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen con el voto concurrente del Consejero Sr. Ledesma Bsartret que se copia a continuación:

“En virtud de una Orden de V. E. con registro de entrada de 17 de febrero de 2026, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de registro de jornada.

De antecedentes resulta:

Primero. El proyecto de Real Decreto y su contenido

El proyecto enviado al Consejo de Estado consta de un preámbulo en el que se expone que las obligaciones de registro y control de la jornada constituyen un instrumento esencial para garantizar el cumplimiento de la regulación de las jornadas máximas y los descansos mínimos establecidos legal o convencionalmente.

El Real Decreto proyectado pretende regular de forma más precisa los requisitos que debe cumplir el registro de jornada, instrumento esencial para garantizar el derecho a la debida duración de la jornada y al descanso efectivo. Señala que se han de tener en cuenta los requisitos de objetividad, fiabilidad y accesibilidad, en relación con la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, realizada por el TJUE en su Sentencia de 14 de mayo de 2019 (asunto C-55/18). Y a ellos se añaden requisitos adicionales como la utilización de medios digitales, la cumplimentación de forma personal y directa, las garantías de autenticidad y trazabilidad, la utilización de formatos comprensibles, el establecimiento de obligaciones documentales y la accesibilidad inmediata.

Cita el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que estableció la obligación genérica de la empresa de garantizar la realización y conservación de un registro diario de jornada, con la participación de la negociación colectiva y entiende que el mejor control horario en el trabajo fomentará un mejor equilibrio entre la vida profesional y personal, fomentará el bienestar de las personas y mejorará las condiciones de trabajo y la calidad de vida. De todo ello se desprende que impulsará la competitividad y productividad a nivel nacional.

Añade que, a pesar de los notables avances experimentados en los últimos años en el control, persiste el fenómeno de prolongaciones excesivas de jornada, en muchas ocasiones ni siquiera remuneradas, en nuestro tejido empresarial, lo cual incide en la precarización del mercado de trabajo y actúa en detrimento de la obligatoria financiación de la Seguridad Social como consecuencia de la falta de cotizaciones. Este fenómeno es, además, un elemento de distorsión del mercado y de competencia desleal. Los datos de la evolución en esta materia son palmarios: en el año 2018 se llevaron a cabo 23.102 actuaciones, en las que se detectaron 5.803 infracciones, con sanciones por importe de 5.332.469,5 euros; en el año 2023 las actuaciones fueron 35.501, las infracciones 14.292 y las sanciones ascendieron a un importe de 15.501.445 euros. Igualmente se produjo un incremento notable de personas

trabajadoras afectadas por infracciones de 78.560 (2019) a 147.861 (2023). Ello pone de manifiesto, por un lado, que el registro horario, como elemento de control de la jornada está permitiendo desarrollar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social una actuación general y planificada y detectar, en consecuencia, más incumplimientos en materia de tiempo de trabajo y horas extras. De otro, permite constatar que, a pesar de ello, persisten un importante número de incumplimientos.

Expresa el preámbulo que “[p]articular mención requiere la incorporación de la obligación de utilización del registro de carácter digital. La utilización de cualquier medio, particularmente si son escritos, permiten la fácil adulteración de los documentos o la posibilidad de contar con un doble registro de jornadas por determinadas empresas, por lo que, atendiendo las exigencias de Tribunal de Justicia de la Unión Europea de que el registro debe ser objetivo, fiable y accesible, es deseable la mayor concreción en la norma de estos conceptos indeterminados y de difícil valoración en la práctica. A este respecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de febrero de 2022, en la que se enjuicia un sistema concreto de registro horario en papel, señala que “No expresa la norma el soporte en el que deben conservarse estos registros, papel o aplicación informática, aun cuando la lógica de los tiempos se inclina por esta segunda opción dado que esos datos han de estar a disposición de los trabajadores, de sus RLT y de la ITSS cuando así sean requeridos”.

Se opta por ello por un sistema de registro digital, que es el “único que permite garantizar” adecuadamente el cumplimiento de las exigencias derivadas de los repetidos principios de objetividad, fidelidad, accesibilidad, al que se añade ahora la trazabilidad del registro.

La habilitación para dictar el Real Decreto se encuentra en el artículo 34.7 y en el apartado primero de la disposición final segunda del Estatuto de los Trabajadores.

Por lo que se refiere al contenido de la norma, consta de nueve artículos con el siguiente contenido:

- El artículo 1 se dedica al objetivo de la norma
- El artículo 2 determina el ámbito de aplicación general y define cómo se llevan a cabo las obligaciones de registro en las relaciones laborales de carácter especial y jornadas especiales de trabajo
- El artículo 3 fija la obligación de disponer de un registro de jornada
- El artículo 4 se refiere al contenido mínimo del registro de jornada
- El artículo 5 regula los asientos
- El artículo 6 regula los derechos de acceso, consulta y copia del registro de jornada
- El artículo 7 fija la obligación de evaluar periódicamente el funcionamiento del registro
- El artículo 8 se refiere a determinadas especialidades en los casos de subcontratación y empresas de trabajo temporal
- El artículo 9 dispone que los requisitos técnicos se desarrollaran por otras disposiciones

El proyecto se completa con una disposición adicional única que establece medidas para facilitar la puesta en marcha del sistema en las pequeñas y medianas empresas.

Figuran, además, en el proyecto varias disposiciones finales:

- La disposición final primera, que modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo
- La disposición final segunda, que modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000,

de 4 de febrero, en relación con sus facultades de acceso a los centros o lugares de trabajo sujetos a inspección

- La disposición final tercera, que modifica el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, en relación con el registro de jornada
- La disposición final cuarta versa sobre el título competencial
- La disposición final quinta se refiere a la habilitación para el desarrollo, y
- La disposición final sexta afecta a la entrada en vigor, que tendrá lugar a los veinte días de su publicación, con la salvedad de los desarrollos precisos para la puesta en marcha del sistema

El preámbulo se refiere, finalmente, a los principios de buena regulación y su cumplimiento durante la tramitación y destaca que la proyectada regulación entronca con las previsiones y exigencias comprometidas con la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en particular, con los relativos al componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo». Además, con la norma se avanza en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, principalmente en el ODS 8 («Trabajo decente y crecimiento económico») y en concreto en la consecución de las metas 8.5, relativa a lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, y 8.8, para proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro.

El título competencial es el artículo 149.1.7.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

Segundo. La memoria del análisis del impacto normativo

La memoria, que tiene fecha de febrero de 2026, comienza con un resumen ejecutivo, que analiza la oportunidad de la propuesta, su contenido y los impactos que previsiblemente producirá, señalando que procede en el caso una memoria normal y no abreviada.

Especifica que el objetivo de la norma es desarrollar y concretar los requisitos de un registro de jornada eficaz, presidido por los principios de objetividad, fiabilidad y accesibilidad, en desarrollo de los artículos 12.4.c), 34.9 y 35.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Añade que hasta la reforma introducida por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, nuestro ordenamiento carecía de la regulación legal necesaria, ausencia que ha permitido la proliferación de las horas extraordinarias y la indefensión de los trabajadores y cita varias sentencias de la Audiencia Nacional sobre la trascendencia de este registro de jornada, a las que posteriormente se hará referencia.

Con el objeto de paliar este vacío normativo, se promulgó el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que modificó el artículo 34 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para establecer la obligación de implantar en las empresas un sistema de registro diario de la jornada de cada persona trabajadora.

De manera casi simultánea a la publicación del mencionado real decreto-ley, se dictó la Sentencia de 14 de mayo de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (C-55/2018) que, teniendo en cuenta la Directiva 2003/88/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, exige a los Estados miembros el establecimiento de la obligación de la empresa de implantar un sistema objetivo, fiable y accesible que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada persona trabajadora. Se menciona la jurisprudencia de nuestro Tribunal

Supremo, que ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre diversos aspectos relativos al registro, la forma de cumplimiento de las obligaciones legales y las consecuencias de su incumplimiento, entre otros, como lo hace, por ejemplo, la Sentencia del TS 1161/2024, de 24 de septiembre del 2024.

Señala la memoria que: *“Por la necesidad de dar soporte, a la mayor brevedad posible, a los objetivos de la norma, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2025 autorizó la tramitación administrativa urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de este real decreto”.*

El proyecto de Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución Española. No existen alternativas ya que la actual regulación del registro horario es insuficiente y lastra su eficacia. Procede, pues, acometer un desarrollo normativo.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia, se señala que se sustanció una consulta pública previa a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, entre los días 11 y 26 de septiembre de 2025. En esta consulta se recibieron 199 aportaciones. Han sido valoradas y contestadas en el anexo I de la memoria.

Expresa la memoria que de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el proyecto se sometió a audiencia e información públicas, entre los días 10 y 20 de octubre de 2025, ambos inclusive, trámite que se ha limitado a siete días en razón de la declaración de urgencia. Añade que se ha solicitado informe de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, sin especificar a quienes se ha enviado el proyecto, y a las autoridades laborales de las comunidades autónomas. Las sugerencias y consideraciones aportadas se valoran en el anexo II y el anexo III de la memoria.

La norma cumple con los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia. Es necesaria, pues responde a sus objetivos, es eficaz, pues regula los aspectos imprescindibles para conseguirlos, cumple con el principio de transparencia y se ha permitido la

participación de los interesados y responde al principio de seguridad jurídica. Añade la memoria: *“Por último, la norma es coherente con el principio de eficiencia, dado que su aplicación no impone cargas administrativas innecesarias y se ha velado en todo momento por la racionalización en la gestión de los recursos públicos. En este sentido, el proyecto permite alcanzar la consecución de los objetivos con el menor número de efectos indeseados y haciendo un uso óptimo de los recursos aplicados, sin aumentar las cargas administrativas y mejorando la coherencia de nuestro ordenamiento”*.

Insiste la memoria en la argumentación que contiene el preámbulo, señalando que con la norma se avanza en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, principalmente en el ODS 8 («Trabajo decente y crecimiento económico») y en concreto en la consecución de las metas 8.5 de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, y 8.8 para proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro.

No está prevista en el Plan Anual Normativo, ya que su contenido se insertaba inicialmente en el proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, que fue rechazado por el Congreso de los Diputados el 10 de septiembre de 2025.

En cuanto a la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias se destaca que el artículo 149.1.7.^a de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. En este sentido, y respecto del concepto legislación en esta materia, el Tribunal Constitucional ha señalado que el término «legislación» ha de ser entendido en sentido amplio o material, comprendiendo tanto las leyes formales como los reglamentos que las desarrollan (STC 33/1981, 18/1982, de 4 de mayo; 39/1982, de 30 de junio; 57/1982, de 27 de julio; 7/1985, de 25 de enero; 249/1988, de 20 de diciembre; 190/2002, de 17 de octubre; y 30/2003, de 18 de diciembre). Sobre la «materia laboral» reservada a la legislación estatal, ha indicado que no es la que se refiere genéricamente al mundo del trabajo, sino en un sentido concreto y restringido, la

que «regula directamente la relación laboral, es decir, [...] la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios» (STC 35/1992, 360/1993). Por tanto, para el Tribunal Constitucional, legislación laboral es la que regula el trabajo asalariado, cuyo estatuto jurídico propio surge de la existencia de un contrato de trabajo. En cuanto a la competencia de «ejecución por los órganos de las comunidades autónomas», estas gozan, de acuerdo con esta doctrina del Tribunal Constitucional, de potestad para promulgar disposiciones administrativas *ad intra*, que afecten a la «organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia» (STC 57/1982 y 360/1993, de 3 de diciembre). En consecuencia, tan solo pueden dictar las normas necesarias, para la ejecución regular de los servicios estatales que les sean transferidos, siempre que no alteren su régimen jurídico general, que es competencia del Estado.

Describe después la memoria la tramitación y especifica los informes recabados e incorporados al expediente.

En cuanto al análisis de impactos la memoria señala que la norma “*no tiene efectos significativos sobre la economía en general*” y no tiene efectos sobre la unidad de mercado, la competencia o la competitividad. Esta apreciación se funda en que la obligación de tener un registro de la jornada ya estaba vigente. En cuanto al impacto presupuestario se entiende que la norma no tiene impacto de este tipo ya que, en las Administraciones públicas, tanto el personal funcionario como el personal laboral realizan actualmente el registro de la jornada a través de medios digitales, sin que existan diferencias en el procedimiento de registro entre ambos tipos de empleados públicos. No obstante, se destaca que el mayor control sobre el tiempo de trabajo que facilita el registro puede repercutir en un incremento en la declaración de las horas extraordinarias no pagadas y no declaradas a la Seguridad Social, con el consiguiente incremento de la recaudación. Así lo expresa: “*Se estima que una mejora en el control horario y el registro de jornada de las personas trabajadoras podría suponer un incremento en cotizaciones e IRPF al aflorar parte de las 2.515.200 horas extra no pagadas. No obstante, estos potenciales incrementos de ingresos se consideran*

imponderables a priori y no se prevé que tengan un impacto significativo en términos presupuestarios”.

La última versión de la memoria acepta que las medidas que se pretenden adoptar generan nuevas cargas administrativas, ya que, aunque la obligación de registrar la jornada ya existe las empresas tendrán que llevar un registro digital. Para cuantificar el coste de la implementación del registro digital de jornada y de la elaboración del protocolo de organización y documentación *“se asume que: Tanto las empresas de más de 250 personas trabajadoras como las Administraciones Públicas ya realizan actualmente el registro de la jornada por medios digitales y, por lo tanto, la aprobación de esta norma no les supondrá coste adicional”*. También se supone que *“[e]s razonablemente posible que la mayoría de las empresas de más de 50 personas trabajadoras también empleen registros digitales, salvo excepciones poco habituales”*. El impacto económico sobre las pequeñas y medianas empresas que tendrán que adaptarse al registro digital se calcula tras haber evaluado las aplicaciones que existen en el mercado que suponen un gasto de *“4,62 euros al mes, lo que supone 55,4 euros de coste por trabajador al año”*.

Teniendo en cuenta el número de las empresas registradas en la Seguridad Social, se calcula que *“de acuerdo con las estimaciones realizadas, el coste total para el año de implantación de registro de jornada en pequeñas y medianas empresas se cuantifica en 441 euros por empresa el primer año y 291 euros por empresa cada año sucesivo”*.

La norma tiene un impacto positivo por razón de género, al igual que sobre la infancia y la adolescencia y la familia, ya que el control de la jornada influye en el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores, favorecerá la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y, por consiguiente, el reparto más equitativo de las tareas de cuidado de la familia y los menores.

Tiene, por el contrario, un impacto medioambiental nulo y no tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Añade la memoria que existen otros posibles impactos y expone: *“Existe un alto consenso en la literatura científica acerca de cómo el establecimiento de mecanismos de control de tiempo de trabajo se asocia con mejores resultados en salud física y mental, menor agotamiento, mejor conciliación del sueño, menores riesgos de accidentes, mayores niveles de conciliación familia-trabajo y menores índices de bajas laborales por enfermedad (Leineweber et al, 2016; Kubo et al, 2013; Salo et al, 2014; Tucker et al, 2016; Vieten et al, 2022; Albrecht et al, 2020; Natti et al, 2015). Unos beneficios que serían más pronunciados entre las mujeres trabajadoras (Albercht et al, 2024)”*.

Por lo que se refiere al impacto en materia de protección de datos se ha evaluado este impacto, a instancia de la Agencia Española de Protección de Datos, valorando los datos que se verán afectados y sus categorías. No se prevé el tratamiento de categorías especiales de datos. El sistema se considera necesario y proporcionado y no existe una alternativa menos intrusiva, ya que: *“La adopción de un sistema digital de registro de jornada no implica la recogida de nuevas categorías de datos personales, ni la ampliación de la finalidad del tratamiento, sino únicamente un cambio en el medio o soporte técnico utilizado para cumplir una obligación legal ya existente prevista en el artículo 34.9 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”*. La memoria señala que *“[l]a validez de cualquier medio para registrar la jornada permite la fácil adulteración de los documentos, especialmente sin son escritos y con hojas fácilmente intercambiables, así como la posibilidad de contar con un doble registro de jornadas por determinadas empresas (uno el realmente realizado por las personas trabajadoras y otro falso que es mostrado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)”*. Como se verá el proyecto ha sido informado por la Agencia Española de Protección de Datos que ha emitido un informe desfavorable, en cuanto estima que no se cumplen las exigencias propias de la reserva de ley en la materia.

La entrada en vigor de la norma está prevista a los veinte días de su publicación. No obstante, las obligaciones cuyo cumplimiento requiera del desarrollo de las disposiciones previstas en el artículo 9 no resultarán exigibles hasta que hayan transcurrido seis meses desde la entrada en vigor de estas últimas. Finalmente, la memoria estima que no está previsto someter la norma a

una evaluación *ex post*, ya que “no sería susceptible de evaluación por sus resultados”.

La memoria incorpora tres anexos con el contenido de las sugerencias y aportaciones planteadas y su valoración, de los que se dará cuenta después.

Tercero. El contenido del expediente y la declaración de urgencia

En el expediente constan varias versiones del proyecto de Real Decreto, elaborado por la Dirección General de Trabajo de la Secretaría de Estado de Trabajo, que comenzó a redactarse en octubre de 2025, junto con sus sucesivas memorias de impacto normativo. Se han incorporado los informes emitidos y las aportaciones en los tramites de audiencia.

Consta en el expediente la certificación expedida por el ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, secretario del Consejo de Ministros, acerca de la autorización, otorgada el 30 de septiembre de 2025, para la tramitación urgente del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de registro de jornada.

La tramitación urgente se justifica de este modo: *“La tramitación de urgencia se justifica en la necesidad de garantizar la cohesión y coherencia del marco normativo, así como la aplicación inmediata de las medidas previstas, dado que permite asegurar la adecuada protección del interés público y ofrecer seguridad jurídica a las personas trabajadoras, así como una garantía eficaz de la protección de su seguridad y salud. La reducción de plazos permitirá que el*

proyecto entre en vigor en el menor tiempo posible, respondiendo con eficacia a las demandas del interés general”.

Cuarto. El trámite de consulta pública previa

El proyecto de Real Decreto fue sometido al trámite de consulta pública previa entre el 11 y el 26 de septiembre, trámite en que el que se recibieron 199 aportaciones. Las sugerencias y consideraciones han sido valoradas en el anexo I que acompaña a la memoria. Ante la dificultad de dejar constancia en el dictamen de todas y cada una de ellas se extractarán las más significativas, agrupadas por sectores o por temas. Se ha de dejar constancia de que algunas de ellas se refieren a aspectos que no forman parte del contenido del proyecto sometido a consulta, como la reducción general de la jornada de trabajo o el llamado derecho a la desconexión digital.

Muchos de los participantes han mostrado su disconformidad con la oportunidad de la norma, como las empresas que llevan a cabo labores de limpieza, las empresas en las que solo trabajan dos o tres personas, las empresas de transporte por taxi y los servicios de vehículos de transporte con conductor, el personal de hostelería, los servicios de urgencias como cerrajeros o fontaneros, el sector agrario en el que las jornadas son estacionales, las empresas que trabajan en zonas en las que no existe acceso a internet, los servicios con puestos en los que existe obligación de estar disponible, las empresas de catering, las productoras de audiovisuales en las que existen pausas de espera entre rodaje y rodaje, el sector pesquero en el que es materialmente imposible el control digital, la red comercial de agentes sin presencia en la empresa, los repartidores que trabajan por ruta y no por hora, los profesores que organizan talleres, los servicios de seguridad privada en los que el trabajo se concentra por eventos o se desarrolla en espacios en los que existe dotación tecnológica suficiente, las empresas de instalaciones temporales y ferias, los organizadores de exposiciones itinerantes, los operadores de grúas móviles autopropulsadas, los empleados en hoteles y alojamientos turísticos cuyas jornadas pueden ser estacionales, los profesionales que ofrecen servicio de asistencia a domicilio, quienes se ocupan de las reparaciones de emergencias

eléctricas en empresas, los autónomos que gestionan bares o restaurantes, los artistas de cine y teatro y un largo grupo de empleados y empleadores.

Todos ellos destacan las especialidades de sus respectivos sectores, como, por ejemplo, el número reducido de trabajadores, la existencia de jornadas estacionales, los intermedios temporales entre prestaciones de servicios, la dificultad de acceso a internet, los trabajos por objetivo, el medio en el que se desempeña el trabajo, la rotación de trabajadores, la estacionalidad de los trabajos, la necesidad de adaptarse al clima o las circunstancias externas, la escasa digitalización del sector, y otros muchos datos.

Buena parte de los intervinientes estiman que estos aspectos son propios de la negociación colectiva, que debe llevarse a cabo en cada sector teniendo en cuenta sus peculiaridades, y entienden que hay sectores en los que la jornada puede controlarse por “tornos”, modelos en los que basta un registro en papel y otros en que será necesario un sistema digital. Varios de los participantes discrepan de la solución única y estiman que solo una negociación colectiva adaptada a cada sector puede permitir el éxito de la iniciativa. Entienden que el desarrollo por medio de una norma reglamentaria vulnera la reserva de ley establecida en favor de la negociación colectiva y destacan que la negociación colectiva abarca un 92 % de los trabajadores del país.

Estiman, en general, que este nuevo coste dificultará la competitividad de las empresas españolas ya que los países de la Unión Europea no tienen obligación de instalar sistemas semejantes. En este sentido se manifiesta la Confederación nacional de PYMES (CONPYMES) que representa a más de 2 millones de pequeñas y medianas empresas y autónomos de España, es decir, más del 95 % del tejido empresarial, que señala que el costo de las licencias del sistema supone entre 50 y 400 euros por usuario y año, de modo que una empresa de 10 trabajadores puede gastar anualmente hasta 12.000 euros, y eso sin incluir formación y actualizaciones. Añade datos sobre los registros horarios en los países de la Unión Europea, que tienen, en general, sistemas flexibles o solo se aplican en determinados sectores y entiende que la solución correcta está en la negociación colectiva. En semejante sentido se expresa la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos, que

supone el 10 % del total de la población trabajadora en España, y la Federación Inter comarcal de Hostelería, Restauración y Turismo.

Por otro lado, algunos de los participantes estiman que la introducción de este control adicional supone una modificación sustancial de las condiciones de trabajo de los empleados, con las consecuencias que para estas modificaciones dispone el Estatuto de los Trabajadores. Sobre el control de las horas extraordinarias ha manifestado la Confederación Nacional de la Construcción que la limitación en España, de 80 horas anuales como máximo, es mucho más rígida que en la Unión Europea, que permite las 48 horas semanales, incluyendo las extraordinarias, como promedio (el resultado es de 2.696 horas frente a 2.160 horas anuales).

Buena parte de ellos estima que el mejor modo de cumplir con las obligaciones sería la creación por parte de las Administraciones públicas de una aplicación o sistema que permitiera a las empresas registrar sus datos, aplicación que debería ser gratuita para facilitar el registro de estos datos. Este modelo se inspira en los programas para la facturación que ofrece a las pymes la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En este sentido se manifiestan particulares, empresas y otros interlocutores, como el Consejo General de Graduados Sociales, PIMEC, la Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos y PIMEC Autónomos.

Otra sugerencia es excluir del modelo a las empresas con pocos empleados, para lo que se han hecho varias propuestas que oscilan entre menos de 250 trabajadores y menos de 50 trabajadores, o bien fijar unos periodos transitorios que permitan la implantación de las tecnologías necesarias en los sectores en que sea posible. Esta propuesta es la que apoya CONPYMES, que estima que una línea de ayudas o subvenciones a la digitalización sería deseable en el periodo transitorio para poder después extender el sistema a todas las empresas. Se muestra partidaria de la flexibilidad en el modelo la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), entidad representativa del conjunto empresarial de la Economía Social en España, que supone más de 46.000 empresas y entidades y 2.1 millones de empleos.

Muchos de los particulares que han participado en el trámite estiman que es necesario obligar a las empresas a que registren regularmente las horas extraordinarias y paguen por ellas, garantizando, además, el llamado “derecho a la desconexión digital”. Algunos participantes entienden que debe computarse el tiempo de desplazamiento como tiempo de trabajo a efectos de la cotización y otros estiman que las pausas aceptadas en convenio deben ser incluidas en las jornadas como tiempo trabajado y retribuido.

Se han planteado cuestiones sobre la posibilidad de que el nuevo sistema se base en la geolocalización, que permitiría a la empresa verificar si el trabajador está efectivamente en su puesto de trabajo. Algunos participantes consideran útil este sistema para poder comprobar si sus empleados están efectivamente en el puesto de trabajo y otros entienden que supone una intromisión ilegítima de las empresas en la intimidad personal, protegida por la Constitución y por el estatuto. Se ha suscitado también como proteger los datos personales de los trabajadores en estos sistemas que pueden ser objeto de apropiación por *hackers* o por las propias empresas que crean los sistemas de control. Varias de las sugerencias se centran en el problema jurídico que plantea la geolocalización. El uso de datos de geolocalización únicamente podrá admitirse en aquellos casos en los que resulte imprescindible por la naturaleza de la actividad (por ejemplo, trabajadores en movimiento o en itinerancia) y dicho tratamiento debe limitarse estrictamente al tiempo de prestación laboral efectiva, quedando prohibido cualquier seguimiento o acceso a los datos fuera del horario de trabajo. En todo caso, debe dejarse claro que no sería válido recabar el consentimiento del trabajador para el uso de aplicaciones con geolocalización en su móvil personal, ya que, conforme al considerando 43 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos (RGPD)), el consentimiento no se considera libremente prestado cuando existe un desequilibrio claro entre las partes, como sucede en la relación laboral entre empleador y trabajador. Por el contrario, otras aportaciones defienden la posibilidad de uso de los móviles particulares para el control de jornada, que permitirán a las empresas un mejor control.

En relación con la posibilidad de acceso completo e instantáneo por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los sistemas de cada empresa, se ha pronunciado en alegaciones “Multinacionales por España” señalando que la Inspección tiene garantizada plena potestad para llevar a cabo los requerimientos que considere para que las empresas faciliten cuanta información se solicite en materia de los registros de las personas trabajadoras y concederle este nuevo acceso implica una intromisión en ámbito de la libertad de empresa. En el mismo sentido se ha expresado PIMEC Autónomos y la Unión de Empresas Siderúrgicas (UNESID), que entiende que el acceso remoto a los sistemas informáticos empresariales por parte de la Inspección de Trabajo atenta con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), así como en el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD). En particular, el artículo 32 del RGPD exige medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar la seguridad de los datos. La apertura de accesos remotos a sistemas internos puede comprometer dicha seguridad.

La Confederación nacional de la construcción estima que la norma proyectada pondría en riesgo el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 al imponer una rigidez en el control de horarios que no puede justificarse en la habilitación para el desarrollo del Estatuto de los Trabajadores. La norma remite a la negociación colectiva y el proyecto supone una regulación *ultra vires*. Sobre la necesidad de la negociación colectiva por sectores se ha manifestado también la Confederación Española de Transporte de Mercancías, CETM, que señala que esa negociación permite una mejor gestión del sistema y recuerda que la obligación del registro de jornada de los trabajadores móviles del sector del transporte por carretera cuenta con una normativa específica fruto de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, , de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

El sindicato USO propone incluir en la reforma reglamentaria una presunción de veracidad favorable a la persona trabajadora en caso de incumplimiento del empleador de la obligación de llevar a cabo el registro de

jornada o de adaptar el sistema digital. Entiende que esta previsión tiene por finalidad garantizar la efectividad del derecho a la limitación de la jornada y al descanso y reforzar el valor jurídico del registro horario. Sobre este extremo se pronuncia la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), que manifiesta sus dudas acerca de la posibilidad de que se introduzca en la norma propuesta una presunción de veracidad en favor de las declaraciones de los trabajadores en relación con las horas trabajadas y su calificación. Esta presunción, que se encontraba en el proyecto de ley que no prosperó, supone dejar en manos del trabajador la calificación de lo que se considera como tiempo de trabajo, tiempo efectivo y tiempo de disponibilidad. Por su parte la Asociación Española de Banca estima que no puede dejarse a criterio de la persona trabajadora la calificación de horas extraordinarias ya que esta cuestión debe estar supeditada a los acuerdos en convenios colectivos y su correcta interpretación jurídica. La persona trabajadora solo debe registrar sus horas efectivas de trabajo y la determinación de la existencia de horas extraordinarias será resultado del registro de jornada y la calificación jurídica del tiempo.

Algunas grandes empresas entienden que el sistema resulta en exceso intervencionista y multiplica las cargas empresariales, en su afán de definir todos los datos técnicos. Otras manifiestan su preocupación por la protección de los datos empresariales y personales, como es el caso de la Asociación Española de Empresas de Consultoría, cuyo trabajo se realiza en la sede de otras empresas, de modo que abrir sus redes facilitaría la invasión de terceros, que podrían acceder a información empresarial reservada. La Federación Nacional de Empresas de Instalaciones Eléctricas, Telecomunicaciones y Climatización de España señala que buena parte del trabajo que desarrolla consiste en reparaciones de emergencia en empresas, Administraciones o entidades del tercer sector, reparaciones sin las cuales no sería posible el funcionamiento de los servicios esenciales para la colectividad, de forma que un registro horario estricto paralizaría su actividad.

La Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos pone de manifiesto las dificultades para la aplicación del sistema en su sector, en buena parte compuesto por pequeñas empresas familiares en zonas donde es insuficiente o no existe cobertura de internet. Los sistemas de turnos o riegos

dependen de las cosechas de modo que la implantación del sistema sería una carga desproporcionada y de dudosa utilidad en el campo.

En semejante sentido se manifiesta la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio, que encuentra grandes dificultades para instalar el sistema de registro de jornada en cada vivienda de cada persona a la que se asiste y entiende que en el sector son posibles otros sistemas de registro eficaces y menos complejos y caros.

Sobre las peculiaridades del trabajo en el hogar familiar se ha pronunciado Cáritas España, señalando que la brecha digital es importante en el sector, de modo que debería haber un sistema de control de jornada no digital. La necesidad de control horario en el sector es destacada también por el sindicato USO.

La Asociación Española de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN) estima que no existe habilitación para el desarrollo reglamentario, ya que el artículo 34.7 se refiere a *“especialidades en las obligaciones de registro de jornada, para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran”*, no a una norma general para cualquier sector, trabajo o categoría profesional. La llamada es, por otra parte, a la negociación colectiva y no a un desarrollo reglamentario, de modo que el Real Decreto en proyecto incurre en *ultra vires*. En el mismo sentido se manifiesta la Asociación Española de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), que agrupa a los grandes almacenes que se rigen por su convenio en materia de cómputo de horas para prever su distribución con carácter trimestral en función de las necesidades de los clientes.

El sindicato Unión Obrera Balear, con implantación en el sector bancario, alerta sobre los peligros del sistema llamado “autodeclarativo”, en el que cada empleado declara sus horas de trabajo efectivo, señalando que por presiones de la empresa los empleados declaran menos de las trabajadas. Esta consideración es compartida por varios de los participantes.

Se han personado empresas especializadas en control de jornada, sugiriendo modelos y sistemas que resulten poco invasivos para los trabajadores y manifestando que el control resulta ser fuente de conflicto personal y sindical. Se suscita además si es posible obligar a los trabajadores a utilizar su propio teléfono móvil para acceder al sistema de control de jornada, lo que sería necesario en un modelo de identificación biométrica. Ha comparecido el llamado Consejo Español para el Registro de Jornada, que es una asociación formada por las empresas del sector (informáticos, técnicos en geolocalización, expertos en biometría, etc.). Señala que uno de los principios rectores de la regulación ha de encontrarse en una norma con rango de ley, dada la reserva de ley para la protección de datos personales, que puede verse afectada si se recurre a la identificación biométrica. Expone: *“Es imprescindible por reserva de ley cuando se incide en derechos fundamentales (p. ej., biometría) y para dotar seguridad jurídica a la eficacia probatoria (integridad/inalterabilidad) y al régimen sancionador específico”*. Entiende que solo cabe la obligación de identificación por biometría si concurre la habilitación legal expresa con la existencia de alternativas no “penalizantes” a esta identificación. Desarrolla además algunos aspectos técnicos de los sistemas propuestos.

La Asociación Española de Banca (AEB) manifiesta su preocupación por el control de los datos y la protección de la intimidad, ya que, en caso de establecer un registro de jornada con verificación de identidad (sea biométrica o con certificados digitales), las empresas podrían estar expuestas a posibles conflictos en materia de protección de datos por la imposición obligatoria de biometría o métodos invasivos. Coincide en ello la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles, que estima que no existen suficientes garantías en cuanto a la protección de los datos personales.

Se plantea la duda de la aplicación del sistema en las Administraciones públicas, ya que se aplicaría a los laborales, pero no a los funcionarios. Se suscita si será aplicable a todo el personal de los ayuntamientos, provincias y demás entes locales. Algunos de los intervinientes estiman que aplicar el sistema de control a los empleados con contrato laboral y no aplicarlo a los funcionarios supondrían una discriminación que produciría gran conflictividad.

La Confederación Intersindical Gallega estima que el desarrollo de las previsiones legales en materia de registro de jornada corresponde a la negociación colectiva y no a una norma reglamentaria.

La Federación Provincial de Cofradías de Las Palmas expone que en el sector pesquero resulta imposible aplicar este sistema, en cuanto depende de mareas y climatología y se cobra, en general, “a la parte”. Sugiere otras alternativas para el control y añade que en ningún país de la Unión Europea la pesca se ve sometida a estas limitaciones, con cita de la Directiva 2003/88/CE, que en su artículo 21 excluye expresamente a los buques de pesca de las reglas generales sobre descanso diario, pausas, descanso semanal y duración máxima del trabajo y la Directiva 1999/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad, que exime a los buques de pesca del registro horario. En el mismo sentido se pronuncian la Organización de Productores de Asturias, la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, la Federación Andaluza de Asociaciones Pesqueras y la Federación de Cofradías de Andalucía en relación con los buques de pesca.

La Federación Nacional de la Industria Audiovisual y Eventos (FIAVE) entiende que el registro de jornada, tal como se quiere implementar, convierte a todos los empresarios en sospechosos, ya que todas las compañías, sin importar su tamaño, estarán obligadas a adoptar un sistema digital de registro horario accesible tanto para los empleados como para la Inspección de Trabajo y los sindicatos, permitiendo así una supervisión remota y en tiempo real. Estima que acceso automático y remoto al registro de jornada supone una vulneración del derecho a la libertad de empresa y a la privacidad, y, al mismo tiempo, conlleva una presunción implícita de incumplimiento empresarial en materia de jornada que es inadmisibile.

Quinto. El trámite de audiencia e información pública

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, fue sustanciado el trámite de

audiencia e información pública, desde el 10 hasta el 20 de octubre de 2025. El trámite se redujo a siete días hábiles, debido a la declaración de urgencia, y se registraron un total de 97 aportaciones.

Señala la memoria que fue enviado a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (sin precisar cuáles) y remitido a las autoridades laborales de las comunidades autónomas, otorgando un plazo de siete días hábiles para formular observaciones, desde el 10 hasta el 20 de octubre de 2025. Estos datos se reflejan en el informe emitido por el Gabinete del Secretario de Estado de Trabajo sobre la tramitación.

Algunas de las entidades, asociaciones o federaciones que participaron en este trámite ya habían enviado sus sugerencias en el trámite de consulta previa.

La Confederación Intersindical Galega (CIG) insiste en las consideraciones ya realizadas, y estima que no cabe un reglamento en el papel reservado a la negociación colectiva. Propone modificaciones en varios de los artículos del Real Decreto proyectado, sugiriendo que se incorpore el derecho a la desconexión y señalando que la implantación del protocolo debe requerir el acuerdo con los representantes sindicales.

La Unión General de Trabajadores (UGT) considera que debe establecerse con claridad que los asientos del registro deben hacerse por los trabajadores y entiende que debe reforzarse el papel de los representantes de estos, concediendo a los sindicatos el mismo acceso que a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Estima que los sistemas biométricos no son admisibles en general, ya que son intrusivos, y entiende que los sistemas alternativos deben ser verificados por informes técnicos (la posibilidad de un sistema alternativo que aparecía en la primera versión ha desaparecido en la versión final del texto). Considera que la formación para manejar el sistema debe correr por cuenta de la empresa y, en general, señala que la negociación colectiva debe ser el fundamento del sistema.

Comisiones Obreras (CC. OO.) sugiere mayores precisiones en el registro, incorporando los datos sobre pausas, descansos, permisos, compensaciones y medidas de conciliación. Se pronuncia sobre la posibilidad de elección de la empresa de un sistema técnico alternativo, posibilidad que ha desaparecido en la redacción final, para sugerir que sea evaluada por un técnico. Sugiere que se incluya el derecho a la desconexión, que califica de derecho irrenunciable, controlado mediante la negociación colectiva, sugerencia que ha sido rechazada por la Administración instructora en cuanto necesitaría norma con rango de ley.

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y, en particular, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) estiman que la norma proyectada vulnera el principio de legalidad y jerarquía normativa, en cuanto el desarrollo del estatuto se remite a la negociación colectiva. Entienden que el hecho de que no se consiguiera un acuerdo en la negociación no habilita al Gobierno para desarrollar el estatuto en este sentido. La CEOE discrepa de la calificación de urgente, que no se justifica en la memoria y entiende que la valoración de impactos de la norma es claramente insuficiente. Considera que no existe habilitación suficiente para implantar un registro digital en todas las empresas, sobre todo si sus características no se desarrollan en la norma y añade que se concede a quien cumplimenta el registro un poder de calificación de las horas de trabajo prestadas que no le corresponde o atribuyéndole decisiones sobre el modo de compensación de los excesos de jornadas que tampoco le competen. Manifiesta especial preocupación por el tratamiento de datos personales, que puede suponer la invasión de un derecho constitucionalmente protegido, tanto en lo que se refiere al acceso de los representantes sindicales como al acceso remoto por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En cuanto al protocolo, entiende que su preparación y la formación de los trabajadores supone una nueva carga para las empresas. Finalmente estima que los breves plazos de entrada en vigor de la norma no permitirán a las empresas aplicar los nuevos sistemas.

Ha comparecido la Confederación Nacional de PYMES que estima que la norma no tiene habilitación suficiente ya que el Estatuto de los Trabajadores se remite a la negociación colectiva. Solicita que los sistemas de

registro sean flexibles y adaptados a la configuración de los sectores y las empresas y entiende que son imprescindibles ayudas públicas para la digitalización si se entiende de este modo la obligación de registro de jornada. Entiende que la imposición de un modelo único invade las competencias de la negociación colectiva. En el mismo sentido, es decir, señalando que no existe habilitación, se han pronunciado la Associació Catalana d'Empreses de Neteja d'Edificis i Locals, SEOPAN, la Confederación Nacional de la Construcción y la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), Multinacionales por España, la Confederación Empresarial de Hostelería de España y la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas.

Foment del Treball Nacional estima que el proyecto de Real Decreto vulnera los principios de legalidad y jerarquía normativa, extralimitándose en el ejercicio de la potestad reglamentaria. La norma habilitante remite a la negociación colectiva y este proyecto es nulo de pleno derecho. Una norma de rango inferior, como es un real decreto, no puede vulnerar la de rango superior, como es el Estatuto de los Trabajadores. Añade que la norma proyectada vulnera el derecho a la protección de datos personales.

La Asociación de industrias de la Carne de España expone que no existe fundamento para este desarrollo reglamentario, que supone además una gran rigidez para empresas y pymes. Manifiesta que el tratamiento de datos personales vulnera los derechos de los ciudadanos y supone riesgos para empresas y sistemas. Añade que el plazo previsto para la entrada en vigor de la norma no es suficiente para implementar las obligaciones que supone y sugiere conceder ayudas a la digitalización. En el mismo sentido se pronuncian PIMEC, la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito y PIMEC Autónomos.

Las federaciones y cofradías de pescadores se han personado reflejando las especialidades de su sector, así como los representantes de la hostelería, las farmacias, la Asociación de Empresas de Consultoría, las compañías de seguridad privadas, las empresas de transporte, la Unión de Actores y Actrices y las organizaciones representativas de agricultores y ganaderos.

La Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER) hace constar las peculiaridades del sector, en el que los conductores prestan su trabajo en permanente movilidad y el control se lleva a cabo mediante un tacómetro. Entiende por ello que debe incluirse una excepción para el transporte por carretera al igual que se ha incluido una excepción para la marina mercante.

La Asociación Española de Banca entiende que la norma limita la autonomía de empresas y trabajadores imponiendo una carga desproporcionada e innecesaria en la economía y reproduce las consideraciones ya expresadas en el trámite anterior. ABIRE Formación se refiere a la posibilidad inicialmente prevista en el proyectado artículo 5.2 de que la empresa pueda *“optar por un sistema alternativo”* de registro horario, siempre que cuente con *“un informe elaborado por un técnico competente que justifique la adopción de dicho sistema en función de las características de la empresa”* y se plantea cuales han de ser los criterios para este informe y qué persona ha de emitirlo. Se plantea también la duda acerca de los requisitos de seguridad que protegerán el acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con la protección de datos personales.

Las empresas del sector de control, programas y apps para control de jornadas y el Consejo Español para el Registro de Jornada han comparecido en este trámite proponiendo diversas modificaciones en el articulado y sugiriendo la creación de un modelo básico para microempresas y pequeñas empresas, así como una *vacatio legis* más amplia.

Muchas empresas y particulares han participado en este trámite expresando su disconformidad con la norma, en el mismo sentido en que lo hicieron en el trámite anterior. Algunos de ellos solicitan que sean dispensadas las pymes de la obligatoriedad de este registro digital o que, en su defecto, el periodo transitorio sea mayor para permitir la adaptación. Un particular solicita que sean incluidas en el ámbito de aplicación de la norma la totalidad de las Administraciones públicas. Algunas empresas estiman que no se ha valorado correctamente el impacto de la norma y las cargas que supone para el tejido

empresarial, de modo que a falta de una memoria que lo justifique el proyecto no debe prosperar.

Sexto. Las aportaciones de las comunidades autónomas en el trámite de audiencia e información pública

Se ha personado en el trámite la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la Dirección General de Trabajo, que entiende que la memoria no refleja las cargas e impactos que supone la norma, con la consiguiente vulneración de las normas que regulan el ejercicio de la potestad reglamentaria. Nada se argumenta sobre los costes de digitalización e interoperabilidad y las medidas resultan especialmente gravosas para las pymes. Añade que la disposición proyectada no tiene habilitación legal en cuanto el estatuto remite la materia a la negociación colectiva, que tiene, como dispone el artículo 37 de la Constitución, fuerza vinculante. La regulación, que tiene su origen en un fallido proyecto de ley, desdeña el dialogo social. Concluye: *“de conformidad a las fundadas argumentaciones expresadas en las alegaciones anteriormente formuladas, por razones formales y materiales, no es posible salvo vulneración del ordenamiento jurídico la aprobación de la disposición proyectada solicitando desde el Gobierno de Aragón no continuar su tramitación”*.

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears entiende que no se ha justificado debidamente la urgencia en la tramitación ni se ha valorado en la memoria el impacto del texto. Estima que el texto invade los márgenes constitucionalmente reservados a la negociación colectiva, *“ámbito de soberanía de los agentes sociales”*, prescindiendo de nuestro modelo constitucional de regulación de las relaciones laborales. Califica el proyecto de *“impertinente”* en cuanto resulta poco preciso y supone una nueva carga para empresas y autónomos, que repercutirá en los consumidores y la economía en general. Estas medidas deben ser precedidas de las oportunas valoraciones y consensos. Añade, finalmente, que el plazo previsto para la entrada en vigor es claramente insuficiente. Propone, por todo ello, la retirada del proyecto.

La Región de Murcia, en semejante sentido, discrepa de la calificación de urgencia y estima que no se han cumplido los trámites precisos

para elaborar una disposición reglamentaria. El proyecto supone una gran carga para las empresas que no se ha valorado en la memoria y no se ha tenido en cuenta el derecho a la protección de datos personales. Carece de habilitación en la norma de cabecera y la *vacatio legis* es insuficiente. Así se expresa, en conclusión: *“Finalmente, el anteproyecto vulnera el mandato del artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que el registro de jornada debe ser organizado y documentado mediante negociación colectiva, acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión empresarial previa consulta con la representación legal de los trabajadores. La propuesta reglamentaria, al imponer un modelo único y centralizado, desconoce la autonomía colectiva y limita la capacidad de adaptación sectorial o empresarial que el legislador quiso garantizar”*.

La Xunta de Galicia entiende que el proyecto de norma invade las competencias de la negociación colectiva y *“no tiene soporte en ninguna norma con rango de ley”* ya que el Estatuto de los Trabajadores remite precisamente a ella. Añade que impone cargas y costes desproporcionados a las empresas sin valorar adecuadamente los datos de impacto. Estima, finalmente que la entrada en vigor de las normas que impongan nuevas obligaciones a los particulares debe prever su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su publicación.

En las alegaciones de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral de la Comunidad Autónoma de Andalucía se destaca la falta de cobertura legal de la norma proyectada y la insuficiencia de la memoria de impacto, que se refiere al impacto presupuestario y el impacto económico como nulos. Expresa que: *“No se puede obviar que el Anteproyecto de Ley para la Reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, ya incluía en su Memoria justificativa, en relación con la nueva regulación del Registro, y en concreto respecto a sus cargas empresariales de digitalización e interoperabilidad, que en «atención a la configuración de la herramienta, la valoración de este impacto se realizará cuando se conozca la solución definitiva»*. Y, sin embargo, nada se indica en la MAIN respecto a costes de digitalización o de interoperabilidad, es más, se decide expresamente que *«no se aprecia que conlleven un impacto económico relevante»* las consecuencias de la aplicación de la norma sobre los agentes afectados. En ausencia de valoración no parece posible entender que este

desarrollo reglamentario sea la solución definitiva". Añade que es preciso tener en cuenta la falta de cobertura en determinadas zonas de la España vaciada y considerar el impacto sobre las pymes. Discrepa de la posibilidad de que sea el propio trabajador quien califique las horas prestadas y duda de la necesidad de la presunción de veracidad.

El Gobierno de Cantabria resalta la rigidez del modelo único que la norma trata de imponer, que, a su juicio, vulnera lo reservado a la negociación colectiva. Entiende que no se tiene en cuenta la realidad y tipología de las empresas españolas, la mayoría constituida por pymes y autónomos, que actúan en diversos sectores y actividades, muchas de las cuales operan con un nulo o escaso uso de la digitalización o prestando servicios en zonas con dificultades de conectividad. Solicita que el texto sea revisado.

La Junta de Castilla y León entiende que el texto elaborado no ha tenido en cuenta a las partes afectadas en la relación laboral y supone una invasión del campo propio de la negociación colectiva. No se han valorado las cargas para el tejido empresarial ni se ha conseguido un acuerdo entre empresas y trabajadores implicados. Por otra parte, la memoria no lleva a cabo la necesaria evaluación de impactos. Considera que la posibilidad de acceso inmediato al sistema vulnera los principios de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y el Reglamento general de protección de Datos europeo entra en el área de la intimidad de los trabajadores. Añade que: *"[l]a tramitación del presente Real Decreto obedece, única y exclusivamente, a la imposición unilateral de medidas desde el ejecutivo nacional que, habida cuenta de la imposibilidad de aprobación en sede parlamentaria de la regulación contenida en el anteproyecto de la Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, realiza ahora, sin debate ni Dialogo Social alguno, como contrapartida al fallido intento de modificación vía legal"*. Solicita, por ello, que se establezca un proceso de diálogo con los agentes sociales y económicos.

La Junta de Extremadura comienza sus alegaciones aludiendo a la insuficiencia de la memoria y su falta de adecuación al procedimiento para emanar disposiciones generales, señalando que se omiten las más mínimas

referencias a los impactos económico, presupuestario y de cargas. Añade que el Registro Digital de Jornada cuya aprobación exprés se pretende, es especialmente gravoso para las pymes, que deberán asumir una carga adicional a las numerosas que hasta ahora soportan, lo que repercutirá negativamente en el empleo y en los consumidores, a los que se trasladarán los sobrecostos impuestos. Entiende que el plazo previsto para la entrada en vigor no permitirá cumplir con las obligaciones previstas y propone crear una línea de ayuda a las empresas, en el caso de que finalmente se implantara este registro digital.

La Comunidad de Madrid entiende que la norma no puede sustituir a la negociación colectiva, de modo que carece de habilitación. Entiende que, si bien el registro diario de jornada constituye una obligación legal, la ley no impone un modelo único de registro, exclusivamente digital, debiendo bastar con que la empresa elija los medios que considere adecuados para este registro, siempre que cumpla con los requisitos de veracidad y conservación durante cuatro años, y esté disponible en todo momento para las personas trabajadoras, sus representantes y la Inspección de Trabajo. Por todo ello, la imposición del modelo vulnera el principio de jerarquía normativa ya que impone por reglamento obligaciones no previstas en la ley. Estima que la memoria es insuficiente, ya que no valora el impacto de la norma. Entiende que procede la reconsideración del proyecto.

Séptimo. El informe de la Agencia Española de Protección de Datos

El informe de la Agencia Española de Protección de Datos es desfavorable en relación con el cumplimiento del principio de reserva de ley al que se sujeta el tratamiento de datos personales.

El informe, de 18 de diciembre de 2025, comienza por expresar que la materia está sometida al principio de reserva de ley, como ha determinado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000 de 30 de noviembre, entre otras. El tratamiento de los datos ha de realizarse por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos y precisa de un informe acerca del análisis de riesgos en materia de protección de datos, de acuerdo con lo previsto en el

Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Este análisis de riesgos debe incorporarse a la memoria del proyecto. Así se ha hecho en la versión final de la memoria, a instancias de la propia Agencia.

Se pronuncia el informe acerca de la existencia de una base reguladora habilitante del tratamiento de datos que se desea realizar y señala que:

“En este sentido, el TJUE en su sentencia de 30 de mayo de 2013, en respuesta a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera acerca de si un Estado Miembro (en dicho caso el portugués) estaba obligado en virtud del artículo 17, apartado 1, de la Directiva 95/46, a prever medidas técnicas y de organización adecuadas para la protección de los datos personales contra la destrucción accidental o ilícita, la pérdida accidental y contra la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento incluya la transmisión de datos dentro de una red; y acerca de si, en caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, podía interpretarse el principio de primacía del Derecho de la Unión en el sentido de que el Estado Miembro no podía sancionar a la entidad empleadora por dicho comportamiento, cuanto el Estado Miembro no hubiera adoptado ninguna medida en cumplimiento del citado artículo 17.1 y cuando la entidad empleadora, responsable del tratamiento de los datos, hubiera adoptado un sistema de acceso restringido a tales datos que no permita el acceso automático de la autoridad nacional competente para la supervisión de las condiciones de trabajo, dictamina lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si la obligación del empleador de dar acceso a la autoridad nacional competente para la supervisión de las condiciones de trabajo al registro del tiempo de trabajo, de forma que se permita su consulta inmediata, puede considerarse necesaria para el cumplimiento por esta autoridad de la misión de

supervisión que le incumbe, contribuyendo a una mayor eficacia en la aplicación de la normativa sobre condiciones de trabajo y, especialmente, de la relativa al tiempo de trabajo. 44 A este respecto, debe precisarse que en cualquier caso, aun cuando esta obligación se considere necesaria para alcanzar tal objetivo, las sanciones impuestas para garantizar la aplicación efectiva de las exigencias establecidas en la Directiva 2003/88 han de respetar el principio de proporcionalidad, circunstancia que debe verificar también el órgano jurisdiccional remitente en el litigio principal (véase, por analogía, la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist, C-101/01, Rec. p. I-12971, apartado 88).

Por consiguiente, procede responder a las cuestiones segunda y tercera que los artículos 6, apartado 1, letras b) y c), y 7, letras c) y e), de la Directiva 95/46 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que impone al empleador la obligación de poner a disposición de la autoridad nacional competente para la supervisión de las condiciones de trabajo el registro del tiempo de trabajo, de forma que se permita su consulta inmediata, siempre que esta obligación sea necesaria para el cumplimiento por esta autoridad de la misión de supervisión que le incumbe en relación con la aplicación de la normativa sobre condiciones de trabajo y, especialmente, de la relativa al tiempo de trabajo".

El informe entiende que la base habilitante para el proyecto de norma pretende hallarse en los artículos 12.4.c), 34.7 y 9 y 35.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, si bien lo cierto es que el estatuto se refiere a que el desarrollo tendrá lugar "*mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa*" y no mediante desarrollo reglamentario. No existen en el caso datos de categorías especiales o especialmente protegidos, de modo que, entiende, "*los mínimos imprescindibles relativos al registro de jornada han quedado incluidos en las diversas normas legales que lo regulan*".

Añade que las previsiones legales en modo alguno imponen que el registro sea digital, de modo que *“la previsión de una forma específica y excluyente de otras posibles implicaría una restricción que podría resultar contraria no solo a la ley, sino también a la norma convencional que pudiera eventualmente desarrollarse en un sentido distinto. Por todo lo cual, la previsión de esta llevanza del registro digital de manera excluyente de otras modalidades de llevanza del mismo resulta carente de fundamento y de justificación, toda vez que al no haberse realizado el correspondiente análisis de riesgos, ni tampoco la evaluación de impacto prevista en el artículo 35 RGPD no se conocen las razones, ni las justificaciones, caso de haberlas, que pudieran permitir o incluso aconsejar la adopción de esta forma de llevanza como la más adecuada para la tuición de este derecho y cumplimiento de los fines de estos tratamientos”*.

Se refiere después al contenido del proyectado artículo 4, que se refiere al contenido mínimo del sistema y expresa que *“no resulta admisible que la norma de desarrollo de estos tratamientos establezca un contenido mínimo susceptible de ulterior desarrollo a través de cierto tipo de normativa que tampoco se llega a explicitar en este borrador. Siendo pacífico que de ningún modo podrá este registro contener datos sensibles, corresponde a este borrador de Real Decreto especificar con carácter taxativo los datos personales que podrán ser recogidos por resultar imprescindibles para el cumplimiento de la finalidad perseguida por el mismo (principio de minimización y de finalidad, artículo 5 RGPD)”*.

Estima que la previsión relativa a que el registro no se ubique en zonas de acceso público ni encontrarse accesible a personas distintas de las que deban realizar cada asiento, *“adolece de falta de justificación técnica y jurídica, pues parece contemplar única y exclusivamente la realización del registro en la empresa in situ, obviando la realidad del teletrabajo, cada vez más presente en todas las empresas de nuestro país. Asimismo, si el asiento debe realizarse por cada persona trabajadora respecto de su jornada, tal y como prevé la letra a) de este artículo, se observa falta de justificación técnica y jurídica acerca de cómo se garantizará la limitación de accesos a personas distintas a las que deban realizar el asiento”*.

Manifiesta sus dudas acerca de que la protección de los datos esté garantizada en relación con el acceso de terceros a los asientos del registro (en el proyectado artículo 6.2.) ya que no se justifica suficientemente que la representación de los trabajadores pueda acceder a todos esos datos y en el mismo sentido entiende que la reserva de ley en la materia no permite un desarrollo como el previsto para una posterior disposición, en el sentido en que el proyectado artículo 9 dispone: *“las empresas deberán adoptar un sistema de registro que cumpla con los requisitos técnicos que se establezcan en las disposiciones de desarrollo”*.

Termina el informe señalando:

“A modo de conclusión, tal y como se ha expuesto a lo largo de este informe, la norma de desarrollo de una habilitación legal relativa a un tratamiento de datos personales (excluidos los datos de categorías especiales) debe ser el complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, sin que dicha remisión pueda enmascarar una renuncia del legislador a la facultad de establecer los límites al derecho fundamental. A tales efectos el artículo 6.3 RGPD constituye la referencia esencial en cuanto a la determinación del contenido mínimo que dicha norma de desarrollo deberá regular, para el caso se no haber sido previsto previamente en la normativa legal habilitante dicho contenido mínimo.

En consecuencia, la ausencia en este proyecto normativo del análisis de riesgos (artículo 24 y 25 RGPD) y evaluación de impacto en materia de datos personales (artículo 35 RGPD), junto con la falta de regulación de los “desarrollos específicos concretos” referidos en el citado artículo 6.3 RGPD, tales como, a título meramente ejemplificativo, las concretas condiciones de licitud de los tratamientos, los tipos de datos que serán objeto del tratamiento, los plazos de conservación de los datos, o las operaciones y procedimientos del tratamiento, determinan que el contenido de

este proyecto normativo no pueda considerarse suficiente a efectos de considerar colmada la reserva legal existente”.

Octavo. Los informes de otros departamentos y dependencias

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, valora *“favorablemente el objetivo perseguido por el proyecto de real decreto, al mejorar la transparencia y la trazabilidad del registro de jornada gracias a su carácter digital, que facilita el acceso, la fiabilidad de los datos y el control tanto por parte de trabajadores como de la empresa”*. Sin embargo, *“se valora desfavorablemente su puesta en marcha, ya que: i) se considera necesario un periodo transitorio amplio y herramientas que minimicen el impacto operativo para las PYMES; y ii) es necesario tener en cuenta que una imposición homogénea de estas obligaciones no tiene en cuenta la existencia de sectores cuyas especificades hacen que estas medidas puedan resultar ser adaptadas a su realidad. En esta línea, sería necesario reevaluar la necesidad de imponer cargas burocráticas adicionales, evitando obligar a la consulta previa de los trabajadores para la puesta en marcha del sistema”*.

Especifica el informe que las pymes se verán obligadas a implantar sistemas digitales, que precisan licencias de *software*, costes de puesta en marcha y dificultades iniciales, además de la formación de los trabajadores. Por ello propone que sea la propia Administración la que desarrolle un sistema o aplicación pública accesible en su coste para las empresas, siguiendo el modelo de la factura electrónica.

Tampoco merece una valoración favorable el periodo de transición. Los veinte días previstos serán de difícil aplicación en algunos sectores, ya sea por sus capacidades técnicas, ya sea por su propia complejidad. Las pymes carecen de los recursos y el personal especializado y en algunos sectores, como el trabajo en el hogar, la agricultura o el transporte, las dificultades se incrementan. En todo caso, el periodo transitorio debe ser ampliado.

Entiende el informe que es necesario establecer especialidades sectoriales y dispensas justificadas, como en el caso del empleo del hogar, en los sectores sujetos al Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales, el trabajo en el campo, el transporte o la construcción, donde las características de la actividad —desplazamientos, trabajo itinerante, falta de conectividad o imprevisibilidad horaria— hacen más complejo el uso de sistemas digitales convencionales. Por ello proponen como alternativa una dispensa, con una nueva redacción del artículo 9, y un posterior análisis sectorial de esos casos en el marco del dialogo social.

Valora el informe finalmente la imposición de un nuevo trámite para el desarrollo de los nuevos protocolos en el proyectado artículo 7 y entiende que la necesidad de consulta previa de los trabajadores puede ser una carga excesiva para las empresas, por lo que propone que sea suficiente con un trámite de información previa.

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, emitido el 8 de enero de 2026, se refiere en primer lugar a las proyectadas reglas sobre los asientos, señalando que la información debe ser conservada durante cuatro años a disposición de los trabajadores, sus representantes y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como dispone el artículo 34.9 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Especial interés tienen sus consideraciones acerca de la inicialmente prevista como disposición final primera, en el que se trataba de modificar el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, para equiparar la discapacidad en grado igual o superior al treinta y tres por ciento con la incapacidad permanente total, absoluta o gran incapacidad. Recuerda el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que las prestaciones y la acción protectora de la Seguridad Social se regulan en normas con rango de ley, singularmente en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y, entiende que esta disposición final debe ser suprimida. Su consideración ha sido aceptada.

Se plantea finalmente si sería posible concretar las obligaciones de control de la jornada en los casos de trabajo en el hogar familiar.

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, emitido el 5 de febrero de 2026, señala, en primer lugar, que *“el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se rigen en materia de jornada, además de por lo dispuesto en dicha norma, por la legislación laboral.*

De este modo, el real decreto proyectado se aplica a todas las Administraciones Públicas y entidades del sector público en lo relativo a su personal laboral. Así, dado el contenido del proyecto y los requisitos exigidos a los sistemas de registro de jornada, la aprobación de este real decreto supondría la necesidad de adaptar todos los sistemas de registro de las Administraciones Públicas”. Entiende que, de ser necesario adaptar a los nuevos requisitos previstos todos los sistemas ya implantados, será necesario un plazo razonable para que las *“Administraciones Públicas y entidades del sector público”* acomoden sus sistemas, plazo que evalúa en un mínimo de un año. Añade que de lo expuesto se desprende que existe un impacto presupuestario que no se ha valorado ni considerado en la memoria.

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a los efectos del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se emitió el 15 de enero de 2026. Describe el contenido de la norma propuesta y estima que la habilitación para el desarrollo reglamentario es correcta y el rango adecuado.

Sugiere varias modificaciones en el preámbulo de la norma, que no responde a lo previsto en las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, en cuanto algunas afirmaciones no tienen respaldo en la memoria. Se plantea el informe la razón por la cual debe implantarse en todas las empresas un registro digital, sin opción a que este registro pueda llevarse por otros medios. Recuérdesse que sobre este

aspecto la memoria no se pronuncia y se limita a señalar que se ha optado por este modelo.

Sugiere que las normas que afecten a relaciones de trabajo de carácter especial o con normativa específica se regulen en un artículo propio, precisando con mucha claridad el sistema supletorio y formula varias consideraciones sobre el orden de las disposiciones finales. Por lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo precisa cuáles son los informes que deben recabarse y sugiere una mayor concreción en el análisis de impactos. Este informe concluye señalando: *“Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta Secretaría General Técnica emite el informe que le ha sido solicitado en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, a fin de continuar su tramitación, solicitando que sean tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el apartado anterior”*.

Noveno. El informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

Se solicitó el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, que lo emitió el 19 de enero de 2026.

Señala que la norma proyectada pretende desarrollar el Estatuto de los Trabajadores y modifica, además, el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, y el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero. Entiende que buena parte de estas modificaciones no guardan relación con el objeto de la norma, de modo que lo correcto es que las modificaciones se aprueben en sus propias sedes.

Se plantea la Oficina si efectivamente la norma no supone innovación sobre el sistema vigente, en cuanto obliga a contar con nuevos sistemas digitales para el control de las jornadas. Si es así, procede recordar que la entrada en vigor debe seguir las normas previstas, es decir el artículo 23 de la Ley del Gobierno, que establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando aquellas *“impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”*.

Manifiesta la Oficina que parte de las afirmaciones del preámbulo no tienen apoyo suficiente en datos de la memoria, como las que se refieren a que el proyecto mejorará la salud física y mental de las personas, contribuirá al mejor reparto de las tareas domésticas o fomentará la mejora de la competitividad de la economía española. Sugiere una mayor precisión en los términos del artículo 5 y las disposiciones finales primera y tercera, planteando, además, varias consideraciones formales que han sido atendidas.

El informe analiza, por otra parte, el contenido de la memoria sugiriendo una mayor precisión en el aspecto de oportunidad y en el análisis sobre el Plan Anual Normativo, en el que estaba incluida la propuesta fallida Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, parte de cuyo contenido es el que ahora se encuentra en el Real Decreto sometido a consulta. Señala el informe que el análisis de impacto económico insiste en que la obligación de registro ya existía sin analizar las innovaciones que la norma introduce en cuanto a este registro y su carácter. Tampoco se acompañó la valoración de este impacto en la memoria que acompañó al Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que modificó el Estatuto de los Trabajadores en esta materia, de manera que es muy necesario valorar *“la heterogeneidad de efectos que puede generar una medida transversal aplicable a tantos sectores y tipos de empresas”*.

En el mismo sentido se analiza el impacto sobre las cargas al que se refiere la memoria, que insiste en que la obligación de registrar la jornada ya está vigente en el ordenamiento sin valorar que ahora se introducen nuevas

cargas y obligaciones, como son, entre otras, un registro obligatorio por medios digitales, la obligación de conservar la información, el protocolo de organización, la formación de los empleados para el acceso o la obligación de facilitar el acceso a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social *“en cualquier momento y de forma inmediata, de manera remota y presencial en los centros de trabajo”*. Todos estos aspectos resultan novedosos y las cargas que suponen para los ciudadanos deben ser valoradas, sin que sea posible descartar esta valoración por el hecho de que ya existiera la obligación genérica de registrar la jornada.

Entiende finalmente el informe que se ha de justificar, siquiera someramente, la razón por la que no procede la evaluación *ex post*.

Décimo. La aprobación previa del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública

Se redactó una nueva versión, a la vista de las observaciones manifestadas en el trámite de audiencia. No consta en el expediente que se sometiera esta nueva versión a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a efectos de lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El proyecto fue sometido al trámite de autorización previa del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública. En Oficio de 4 de febrero de 2026 la Secretaría de Estado, por delegación, hace constar: *“Examinado el proyecto de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procede otorgar la aprobación previa”*.

Undécimo. El trámite de audiencia en el Consejo de Estado

En el expediente, que tuvo su entrada en el Consejo de Estado el 17 de febrero de 2026, solicitaron audiencia la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER) y Foment del Treball Nacional. Les fue concedida por plazo de cinco días, habida cuenta de la urgencia con la que se ha

recabado el dictamen de este Consejo. Una posterior petición de audiencia no pudo ser atendida por las mismas razones.

El 25 de febrero de 2025 tuvieron entrada en el Consejo de Estado las alegaciones formuladas y terminó el trámite de audiencia.

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) se personó señalando que entiende que el proyecto de Real Decreto *“incurre en un vicio de nulidad por exceder la potestad reglamentaria, vulnerar el principio de legalidad y jerarquía normativa y contradecir la reserva de materia que el Estatuto de los Trabajadores establece en favor de la negociación colectiva”*. Ha presentado alegaciones generales, que se extractarán a continuación y sugerencias sobre algunos de los artículos proyectados, que se extractarán, si es el caso, posteriormente.

En el escrito de alegaciones señala que el texto propuesto *“contradice de forma evidente, premeditada y consciente el Estatuto de los Trabajadores que reserva a la negociación colectiva o, en su defecto, a la decisión del empresario, previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, la organización y la documentación del registro de jornada, de conformidad con lo establecido en el artículo 34.9, párrafo segundo, del Estatuto de los Trabajadores”*. El legislador pudo prever un desarrollo reglamentario de la norma, pero entendió que procedía remitirlo a la negociación colectiva. La injerencia se produce además eludiendo el procedimiento legislativo, toda vez que tiene su origen en el fallido proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión, rechazado por el Congreso de los Diputados el 10 de septiembre de 2025. Añade que la habilitación específica del artículo 34.7 se limita a los *“sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran”* y en modo alguno habilita para una norma general como la prevista.

El proyecto vulnera el principio de jerarquía normativa, contrariando la jurisprudencia del Tribunal Supremo (con cita de las sentencias, de la Sala Social, de 28 de octubre de 2009 (RCUD. 3354/2008) y de 11 de octubre de 2005

(RCUD. 2456/2004) y vulnera el principio de legalidad desplazando al Ministerio de Trabajo lo que es propio de la negociación colectiva.

La norma legal se limita a señalar que se incluirá *“el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo”* pero el proyecto incluye, además, las pausas, las interrupciones, las horas de desconexión, las que resulten de las fórmulas de conciliación y otros aspectos, sometiendo a los trabajadores a una vigilancia cuasi policial atentatoria de sus derechos.

Por otra parte, el sistema digital único impone la necesidad de una recogida masiva de datos personales, sistema que ha recibido la censura de la Agencia Española de Protección de Datos. El informe de la Agencia, que obra en este expediente, tiene gran trascendencia porque revela que el sistema proyectado afecta a la intimidad y los datos de los trabajadores y concluye: *“el contenido de este proyecto normativo no pueda considerarse suficiente a efectos de considerar colmada la reserva legal existente”*. Con posterioridad a este informe se han incorporado en la memoria una serie de datos, de carácter meramente formal, que reproducen las exigencias de la normativa en materia de protección de datos. En síntesis, los únicos datos que se pueden poner a disposición de la representación legal de los trabajadores son los previstos en el artículo 34.9 del estatuto, es decir, los datos del inicio y el fin de la jornada. Se cita en este sentido al Tribunal Supremo, Sala de lo Social, en su Sentencia 1302/2024, de 21 de noviembre, con relación, en ese caso, a los datos del registro retributivo.

Añade la CEOE en sus alegaciones que la memoria de impacto es insuficiente y no colma las exigencias de la más reciente jurisprudencia, con cita de la Sentencia 1198/2025, de 29 de septiembre, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo. En el mismo sentido, estima, se ha manifestado la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y el propio Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en su informe en el que *“valora desfavorablemente la puesta en marcha”* del objetivo pretendido.

Las alegaciones concluyen señalando que *“el proyecto de Real Decreto incurre en un vicio de nulidad por exceder la potestad reglamentaria, vulnerar el principio de jerarquía normativa y contradecir la reserva de materia que el Estatuto de los Trabajadores establece en favor de la negociación colectiva”*. Estiman los intervinientes que el contenido del proyecto atenta a los principios de legalidad, oportunidad y proporcionalidad, al imponer nuevas cargas y obligaciones empresariales que alteran de forma sustancial el equilibrio normativo vigente sin la cobertura legal suficiente. Ese marco burocrático desborda los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la actuación normativa, afectando de manera directa a la autonomía de gestión empresarial reconocida en el artículo 38 de la Constitución Española. Al mismo tiempo, algunas de las previsiones, especialmente las relativas al acceso remoto y permanente de la Inspección de Trabajo y al tratamiento de datos personales de los trabajadores, comprometen seriamente los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos personales (artículos 18.1 y 18.4 de la Constitución Española), al establecer mecanismos de control masivo carentes de las debidas garantías, como ha establecido en su informe la Agencia Española de Protección de Datos. Al impacto de las cargas que impone se suma una gran inseguridad, derivada del uso de conceptos jurídicos indeterminados en el articulado. Concluyen las alegaciones señalando: *“En definitiva, el proyecto, en su formulación actual, no se limita a desarrollar la ley, sino que altera su sentido y alcance, sustituyendo un mandato legal de registro del tiempo de trabajo por un sistema de supervisión estructural que resulta desproporcionado, generador de inseguridad jurídica y potencialmente lesivo para la libertad de empresa y para los derechos fundamentales implicados”*.

Foment del Treball Nacional ha presentado un escrito con alegaciones generales y comentarios a la memoria de impacto y, por otra parte, consideraciones sobre los artículos proyectados. Se reseñará en este apartado del dictamen la primera parte, aun cuando en el momento en que se analicen los artículos en detalle quepa valorar sus consideraciones.

Señala, en primer lugar, que el proyecto de Real Decreto vulnera los principios de legalidad y jerarquía normativa, extralimitándose en el ejercicio de la potestad reglamentaria. La norma habilitante remite a la negociación

colectiva y este proyecto es nulo de pleno derecho. Una norma de rango inferior, como es un real decreto, no puede vulnerar la de rango superior, como es el Estatuto de los Trabajadores. Es constante la doctrina del Tribunal Supremo en la que se entiende que la potestad reglamentaria no puede invadir la reserva de ley “ni añadir cargas o requisitos que la ley no contempló”. Cita en este sentido las Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 29 de enero de 2008, y la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 15 de julio de 2010, particularmente clara al respecto, al anular una disposición reglamentaria por extralimitación: *“El reglamento ejecutivo sin duda no puede instaurar 'ex novo' o agravar cargas y obligaciones no previstas en la ley que desarrolla, debiendo limitarse a establecer, sin ampliar su ámbito, aquellas normas indispensables que, bien por motivos técnicos, bien para optimizar el cumplimiento de aquella, sean precisas para asegurar la efectividad de esta. En ningún caso pueden limitar derechos, facultades o posibilidades contenidas en la Ley misma...”*. Añade que: *“Esta reserva de materia a la autonomía colectiva ha sido refrendada por la jurisprudencia más reciente. La Sentencia del Tribunal Supremo 41/2023, de 18 de enero, al analizar un acuerdo sobre registro de jornada, valida el sistema pactado precisamente porque no contraviene la regulación legal, se ajusta a los parámetros de la Sentencia del TJUE de 14 de mayo de 2019 y emana de la negociación colectiva, el cauce previsto por el legislador”*. La posibilidad de dictar la norma reglamentaria se ciñe, en el artículo 34.7 del Estatuto de los Trabajadores, a establecer *“especialidades en las obligaciones de registro de jornada”* solo *“para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran”* y no abarca la posibilidad de establecer un régimen general. En resumen, la norma carece de cobertura legal suficiente.

Por otra parte, estima que desde la perspectiva de la protección de datos personales el proyecto impone obligaciones que, como señala la propia Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD) en su informe, carecen de una base jurídica válida conforme al Reglamento general de protección de datos y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El artículo 8 de la LOPDGDD es taxativo al respecto. Establece que un tratamiento de datos personales solo puede considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal (artículo 6.1.c) del RGPD) o en el ejercicio de poderes públicos (artículo 6.1.e) del RGPD)

cuando este derive de una norma con rango de ley. Al exceder su potestad reglamentaria e invadir una esfera material reservada, el proyecto de Real Decreto no puede constituir la norma necesaria para legitimar la recogida y tratamiento de los datos mediante un modelo digital inexcusable. Esta conclusión se ve reforzada por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 292/2000), que limita la intervención reglamentaria a un complemento indispensable, sin que pueda suponer una renuncia del legislador a su facultad de establecer los límites a derechos fundamentales, como es el derecho a la protección de datos.

Se refiere posteriormente a la incidencia del proyecto en las cargas administrativas, con cita del informe del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, que obra en este expediente, que advierte que la norma se aplicará en las Administraciones públicas y entidades del sector público. En el mismo sentido cita el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en el que se cuestiona la valoración de las cargas.

Cuestiona, además, la urgencia en la tramitación porque limita la capacidad de los participantes para analizar el texto en profundidad y recuerda que el Estatuto de los Trabajadores en modo alguno impone un modelo digital único para el registro. Es preciso, además, recordar que la tantas veces citada Sentencia de 14 de mayo de 2019 (asunto C-55/18) se limita a la obligación de implantar un modelo “objetivo, fiable y accesible”, sin que la sentencia hiciera referencia a un modelo trazable.

Añade que el modelo único limita la libertad de empresa y la capacidad de organización, lo que repercutirá en una mayor conflictividad. Lesiona por ello el proyecto de norma el principio de proporcionalidad. Finalmente señala que no se adecua a las peculiaridades de los sectores y las empresas, como ha destacado el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, con cita de varios sectores en los que estas peculiaridades son destacables. Supone costes inasumibles para pymes y autónomos sin justificación.

Sobre la memoria de impacto señala que es insuficiente, con cita del Dictamen del Consejo Económico y Social (CES) en relación con la memoria del anteproyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión. Apoya sus argumentos, además, en la Sentencia 1198/2025, de 29 de septiembre, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que anula la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar, por la que se incorpora una nueva disposición adicional decimotercera del Reglamento de los Servicios de Prevención. No se ofrece, además, alternativa alguna, salvo unas posibles medidas de acompañamiento para las pymes.

Manifiesta, por todo ello, *“su oposición al actual proyecto de Real Decreto, e insta al Gobierno a reorientar esta iniciativa mediante un debate legislativo ordinario, con la participación efectiva de los agentes sociales, para alcanzar un sistema de registro que sea legalmente sólido, equilibrado, seguro y compatible con la realidad productiva y tecnológica de las empresas”*.

La Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER) hace constar las peculiaridades del sector, en el que los conductores prestan su trabajo en permanente movilidad. Hay en España 281.000 camiones y de ellos un 48 % están autorizados para el transporte internacional. La regulación específica del sector se encuentra en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, y en el Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, que implanta un modelo efectivo de control de horarios y actividades. Este sistema registra perfectamente las jornadas y se descarga cada veintiocho días, de modo que obligar a instalar un segundo sistema, con acceso permanente, en cada camión supondría un coste

inasumible para el sector. Esta obligación no existe, por otra parte, en ningún país de la Unión Europea. Entiende por ello que debe incluirse una excepción para el transporte por carretera al igual que se ha incluido una excepción para la marina mercante.

En virtud de tales antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones.

I. Sobre el objeto y el carácter del dictamen

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de registro de jornada. La consulta ha sido calificada de urgente.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado evacua la presente consulta con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que así lo dispone para los “[r]eglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”. La consulta al Consejo de Estado se ha calificado de urgente, de modo que responde al artículo 19.1 de la misma ley orgánica.

II. Sobre la urgencia

Consta en el expediente la certificación expedida por el ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, secretario del Consejo de Ministros, acerca de la autorización, otorgada el 20 de septiembre de 2025, para la tramitación urgente del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de registro de jornada.

La tramitación urgente se justifica de este modo: *“La tramitación de urgencia se justifica en la necesidad de garantizar la cohesión y coherencia del marco normativo, así como la aplicación inmediata de las medidas previstas,*

dado que permite asegurar la adecuada protección del interés público y ofrecer seguridad jurídica a las personas trabajadoras, así como una garantía eficaz de la protección de su seguridad y salud. La reducción de plazos permitirá que el proyecto entre en vigor en el menor tiempo posible, respondiendo con eficacia a las demandas del interés general”.

Conviene recordar que la tramitación de la norma ahora sometida a consulta tiene su origen en el proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión, rechazado por el Congreso de los Diputados el 10 de septiembre de 2025.

A lo largo de la tramitación los interlocutores sociales han señalado que no está suficientemente justificada la urgencia en la tramitación, a la vista de la importancia y amplitud de las medidas proyectadas, que han pasado de ser parte del contenido de una norma con rango de ley a insertarse en una norma de rango inferior. Para calibrar esta trascendencia es oportuno precisar que la norma proyectada afectará potencialmente a 16.652.031 trabajadores y a 1.349.396 empresas de todos los sectores y tamaños, según los datos que ofrece el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Además de la declaración de urgencia en la tramitación, la consulta al Consejo de Estado también ha sido calificada de urgente, al amparo del artículo 19.1 de su ley orgánica.

Coincide en ello este Consejo de Estado. Con respecto a la urgencia ha señalado en su Memoria de 1990 que constituye una característica de la Administración consultiva operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo en demasía las exigencias y apremios propios de la Administración activa. Semejantes consideraciones se han reiterado en muchos dictámenes, por citar algunos, los dictámenes 1.680/2022, de 10 de noviembre, y 1.504/2022, de 8 de septiembre, señalando que es aconsejable un uso prudente de las declaraciones de urgencia. El Consejo de Estado ha entendido que es aún más necesaria la justificación de la urgencia en casos en que se ha declarado la tramitación urgente de la norma, al amparo de lo previsto en el artículo 27.1.b) de

la Ley del Gobierno. Así lo expresa, por ejemplo, el dictamen 470/2023, de 1 de junio, señalando que en estos casos los plazos ya se han reducido a la mitad.

En resumen, el Consejo de Estado estima que la declaración de urgencia en este expediente no está adecuadamente justificada. El interés general al que se refiere la parca explicación de la memoria es un parámetro que ha de guiar toda actuación de la Administración, según el artículo 103 de la Constitución, y su mera invocación no justifica la declaración de urgencia.

III. Sobre la tramitación del expediente y la formación de la opción reglamentaria

Respecto de la tramitación del proyecto y en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se han atendido solo algunas de las exigencias de índole procedimental aplicables para preparar un texto normativo como el ahora examinado.

El artículo 26.2 de la citada Ley 50/1997, regula el trámite de consulta pública para la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, trámite que se ha llevado a cabo. Se han presentado 199 aportaciones de particulares, empresas, asociaciones y entidades, buena muestra de la trascendencia de la regulación proyectada. El proyecto ha sido sometido al trámite de información pública en el que la participación ha sido igualmente alta, con 97 aportaciones.

En lo que se refiere a los interesados, la memoria de impacto se limita a afirmar que se ha enviado el proyecto a “*las organizaciones empresariales y sindicales más representativas*”. No consta en el expediente a qué organizaciones o entidades en concreto ha sido enviado, extremo del que hubiera sido necesario dejar constancia en la memoria de impacto, dada la amplitud de los sectores y empresas afectados. La trascendencia e impacto de la norma hubieran merecido un trámite de audiencia más amplio en todos los sentidos.

El texto fue enviado a las comunidades autónomas y todas las que han comparecido han expresado un parecer desfavorable sobre la norma

proyectada, sugiriendo incluso que se abandone la iniciativa. Varias de las comunidades autónomas no han comparecido y no consta su parecer favorable o desfavorable.

El proyecto fue sometido a la consideración de la Agencia Española de Protección de Datos, que ha emitido un informe desfavorable sobre la norma, entendiendo que no cumple las exigencias de la reserva de ley en materia de datos personales. Ha planteado también objeciones el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, previsto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno.

Constan también en el expediente los informes de las secretarías generales técnicas del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, que valora positivamente la iniciativa y “valora desfavorablemente su puesta en marcha”, y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a cuya instancia ha desaparecido del proyecto una disposición adicional que afectaba a la interpretación de la prestación por desempleo. No se ha solicitado el informe del Ministerio de Industria y Turismo, cuyas competencias inciden directamente en el sector de las pymes.

Reviste especial interés el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, que estima que el proyecto supondrá un gran impacto presupuestario para todas las Administraciones públicas, impacto que no se ha valorado. Y reviste especial interés porque la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispone en su artículo 26.5: *“Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública una vez emitidos el resto de informes que conformen el expediente, a excepción en su caso del dictamen del Consejo de Estado, y antes de ser sometida al órgano competente para promulgarla. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud y de los textos definitivos de la propuesta no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación”*.

El ministerio entiende que la norma proyectada “se aplica a todas las Administraciones Públicas y entidades del sector público en lo relativo a su personal laboral. Así, dado el contenido del proyecto y los requisitos exigidos a los sistemas de registro de jornada, la aprobación de este real decreto supondría la necesidad de adaptar todos los sistemas de registro de las Administraciones Públicas”, es decir, afecta a la organización administrativa y al personal de las Administraciones públicas y el sector público. A pesar de ello, el proyecto ha obtenido la aprobación previa ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, el 4 de enero de 2026, sin consideración o comentario alguno.

La tramitación incluye un primer informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a los efectos del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que se emitió el 15 de enero de 2026, formulando diversas consideraciones sobre el contenido y la memoria, que deberían ser “tenidas en cuenta”. No consta en el expediente que se haya sometido el texto por segunda vez a esa secretaría general técnica.

Finalmente, una vez el expediente en el Consejo de Estado, solicitaron audiencia varios interesados, que presentaron las alegaciones extractadas en antecedentes.

El Consejo de Estado entiende que un proyecto de norma como este, en el que se trata de imponer un registro digital de modelo único para todas las empresas de España, es decir, 1.349.396, según los datos que ofrece el propio Ministerio de Trabajo y Economía Social, requiere una más amplia tramitación.

El proyecto afecta sustancialmente al mercado en general y a las pymes, de modo que es necesario evaluar su incidencia en ellas. Así lo dispone expresamente el artículo 26.3.d) de la Ley del Gobierno, que se refiere a test pyme. En casos semejantes al que ahora ocupa al Consejo de Estado se ha incorporado al expediente un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Así se ha hecho, por ejemplo, con la implantación del llamado sistema VERIFACTU en el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el

Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales (véase el dictamen 207/2023, de 6 de julio) y en el proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a la factura electrónica entre empresarios y profesionales (como se refleja en el muy reciente dictamen 1.203/2025, de 29 de enero de 2026, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a la factura electrónica entre empresarios y profesionales y a las plataformas de intercambio de facturas electrónicas).

Tampoco se ha solicitado, y, por consiguiente, no se ha obtenido, el informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local sobre el proyectado Real Decreto, a los efectos de lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, que dispone: *“Será además necesario informe previo del Ministerio de Política Territorial cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*. Inicialmente las materias afectadas se relacionan con el título competencial previsto en el artículo 149.1.7.^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”*. Sin embargo, las consideraciones de las comunidades autónomas, que se expresan de manera desfavorable, hubieran aconsejado una valoración más precisa acerca de los títulos competenciales en la materia en previsión de eventuales conflictos de competencias, al menos en lo que se refiere a las potestades de ejecución o en lo que puede afectar a materias conexas, como son la protección de datos personales o la gestión del personal al servicio repartido de sus propias Administraciones públicas.

No se ha solicitado y, por consiguiente, no obra en el expediente el informe del Consejo Económico y Social, a pesar de que se incorporó en un momento anterior en el procedimiento de elaboración del proyecto de ley que constituye el antecedente inmediato del Real Decreto sometido a consulta (<https://www.ces.es/dictamenes>).

Por lo expuesto, y a pesar del cumplimiento de parte de las formalidades previstas, el Consejo de Estado ha de señalar que el contenido del

proyecto enviado en consulta no refleja el verdadero sentido del procedimiento normativo. No se trata de acumular informes y documentos, se trata de valorar las consideraciones emitidas por los particulares y por otros departamentos ministeriales y tratar de conseguir una norma completa, susceptible de ser aplicada y que responda a los objetivos pretendidos, como señaló el Consejo de Estado en su dictamen 982/97, de 10 de abril, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, o en su dictamen 416/2017, de 18 de mayo, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en territorio español.

En este caso se suman, además, la dificultad añadida que supone la declaración de urgencia de la tramitación, que, como algunos de los participantes en los trámites de audiencia han señalado, no permite una reflexión sosegada sobre las medidas proyectadas y sus efectos, y la insuficiencia de la memoria de impacto, a la que ahora se aludirá.

IV. Sobre la memoria del análisis de impacto normativo

El procedimiento normativo no es un mero acúmulo de documentos e informes sino un modo de comprender la realidad social en la que han de ser aplicadas las normas y valorar sus efectos. Esta reflexión sobre el contenido de la norma y sus impactos ha de apoyarse en los datos aportados por la memoria de impacto normativo, que resulta ser, en este caso, manifiestamente insuficiente. Y ello a pesar de que, en la última versión y solo tras la insistencia de otros departamentos y dependencias participantes en el trámite, se ha conseguido que se incorporaran a la memoria presupuestaria algunos datos sobre el coste del nuevo modelo de control de jornada, un modelo digital único de registro de jornada en los términos que se detallarán después.

Comienza la memoria por destacar que no existe alternativa posible a este desarrollo normativo, en el entendimiento de que la regulación actual del registro de jornada es insuficiente. Esta afirmación, tan tajante, se contradice con el propio texto legal que se trata de desarrollar, ya que el artículo 34.9 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, remite a varias posibilidades

y expresa con claridad: *“Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada”*.

La propia memoria es consciente, ya que, en un momento posterior, parte de la premisa de que las empresas de más de 250 trabajadores ya utilizan un sistema digital para el control de jornada, sistema digital que se ha puesto en práctica mediante convenios colectivos o acuerdos de empresa. Basta consultar la jurisprudencia sobre el particular para comprobar que estos sistemas están en funcionamiento (por poner un ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 41/2003, de 18 de enero de 2023, de la Sala de lo Social, (Id Cendoj: 28079149912023100001) sobre el sistema de registro de jornada en la Confederación Española de Cajas de Ahorro, en un procedimiento de impugnación del convenio colectivo del sector), tras la oportuna negociación entre trabajadores y empresarios, es decir, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores. En todo caso, sobre este extremo se volverá después, para valorar los posibles efectos del proyecto sobre los sistemas que ya están en funcionamiento.

En varios aspectos la memoria se limita a descartar los impactos que previsiblemente puede producir la aplicación del proyectado Real Decreto, con fórmulas estereotipadas de escaso contenido material. El argumento esencial se centra en la idea de que la obligación de controlar la jornada de trabajo ya está impuesta por el Estatuto de los Trabajadores, es decir, esta obligación ya existe en virtud del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Así, en cuanto a las cargas que recaerán sobre las empresas la memoria expone: *“su aplicación no impone cargas administrativas innecesarias y se ha velado en todo momento por la racionalización en la gestión de los recursos públicos. En este sentido, el proyecto permite alcanzar la consecución de los objetivos con el menor número de efectos indeseados y haciendo un uso*

óptimo de los recursos aplicados, sin aumentar las cargas administrativas y mejorando la coherencia de nuestro ordenamiento”.

Se trata, no se olvide, de que todas las empresas, sea cual sea su tamaño o el sector en el que operen, pongan en marcha un sistema digital de control de jornada, de manera que afirmar que no supone una carga para las 1.349.396 empresas registradas resulta poco realista. Este sistema digital ha de comprarse pagando la licencia, conectarse a una red y ser accesible de forma constante para los representantes de los trabajadores y para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La norma obligaría, además, a implementar un protocolo de supervisión, formar a quienes utilicen la aplicación o sistema, conservar los datos personales al menos durante cuatro años y facilitar el acceso inmediato al sistema tanto a los representantes de los trabajadores como a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Entiende el Consejo de Estado que existen grandes diferencias entre la obligación existente y el sistema previsto. El control de la jornada de trabajo, hasta el momento, se podía llevar a cabo de muy distintos modos, desde un turno de fichaje tradicional hasta un registro en papel, desde un sistema telemático mediante asientos en el ordenador hasta el control mediante dispositivos como el tacómetro de los vehículos. Resulta evidente que no requieren los mismos requisitos el control de jornada en un pequeño comercio de barrio con cuatro empleados que el control de jornada en una gran empresa siderúrgica de 600 trabajadores. No se puede implantar del mismo modo en lugares donde no llega la cobertura de internet como el mar o determinadas zonas rurales. Ahora se trata de implantar, en todos los casos, un modelo digital, conectado a internet (sin tener en cuenta que hay zonas en España que no tienen cobertura), constantemente accesible y actualizado en cada momento. Este modelo, se insiste, será obligatorio para todas las empresas.

La memoria no ofrece datos acerca de cuantas empresas se verán obligadas a comprar estas aplicaciones y utilizarlas, dato que resulta esencial y fácilmente accesible. Según los datos estadísticos que ofrecen el Ministerio de Industria y Turismo y la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral de la Secretaría de Estado de Trabajo del propio ministerio

proponente <https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/Paginas/estadisticas-y-publicaciones-sobre-pyme.aspx>, a finales de diciembre de 2025 el número de empresas inscritas que emplean trabajadores fue de 1.349.396 y el número de trabajadores empleados fue 16.652.031 trabajadores.

Y en cuanto a su tamaño, según estos mismos datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, son grandes empresas las que tienen más de 250 asalariados, un total de 6.019 empresas. Las microempresas, que tienen entre 1 y 9 asalariados, son 1.140.107, las pequeñas empresas, que tienen entre 10 y 49 asalariados son 175.597 y las medianas empresas, que tienen entre 50 y 250 asalariados son 27.673.

Es decir, solo un 5,93 % de los trabajadores se emplea en empresas consideradas grandes, las que tienen más de 250 trabajadores, y el 94,07 % está empleado en empresas medianas y pequeñas. El concepto de gran empresa que se utiliza en los datos estadísticos procede del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, que define las pymes en su artículo 2 del anexo I. Estas cifras avalan las afirmaciones varias veces expuestas en trámite de audiencia, según las cuales el impacto del proyecto afectará sobre todo a las pymes, que constituyen cerca del 95 % del tejido productivo.

La memoria de impacto, en todo caso, descarta que existan cargas para buena parte de las empresas ya que expone: *“se asume que: (...) las empresas de más de 250 personas trabajadoras como las Administraciones Públicas ya realizan actualmente el registro de la jornada por medios digitales y, por lo tanto, la aprobación de esta norma no les supondrá coste adicional”* y también se supone que *“[e]s razonablemente posible que la mayoría de las empresas de más de 50 personas trabajadoras también empleen registros digitales, salvo excepciones poco habituales”*.

Pudiera ser, aunque no existe constancia alguna de que así sea en todos los casos (ya que este dato no aparece en la memoria), que las empresas con más de 250 personas trabajadoras ya cuenten con un sistema de control de

jornada digital, pero en modo alguno se puede “asumir” como verdad evidente que ese sistema ofrece todas las posibilidades de información, acceso y protección de datos personales que la norma proyectada va a exigir.

En cuanto a las Administraciones públicas la afirmación de la memoria queda desmentida por el propio ministerio responsable, el Ministerio para la Transición Digital y de la Función Pública. El informe de la secretaría general técnica de ese ministerio, emitido el 5 de febrero de 2026, señala que *“el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se rigen en materia de jornada, además de por lo dispuesto en dicha norma, por la legislación laboral. De este modo, el real decreto proyectado se aplica a todas las Administraciones Públicas y entidades del sector público en lo relativo a su personal laboral. Así, dado el contenido del proyecto y los requisitos exigidos a los sistemas de registro de jornada, la aprobación de este real decreto supondría la necesidad de adaptar todos los sistemas de registro de las Administraciones Públicas”* y añade: *“todos los sistemas de registro horario de todas las Administraciones Públicas y entidades del sector público deberían adaptarse a nuevos requisitos técnicos y operativos en el plazo de veinte días. Dados los numerosos requerimientos que se añaden mediante el real decreto el plazo de veinte días para la adaptación de los sistemas resulta insuficiente. Así, ha de tenerse en cuenta en la regulación de la entrada en vigor de la norma el impacto organizativo que esta medida tendrá en el conjunto del sector público”*.

Pero, en todo caso, el problema de evaluación de las cargas es aún mayor en las pequeñas y medianas empresas, sostén fundamental del tejido productivo español. La memoria estima que el impacto económico sobre las pequeñas y medianas empresas que tendrán que adaptarse al registro digital supone un gasto de *“4,62 euros al mes, lo que supone 55,4 euros de coste por trabajador al año”*, de lo que se desprende que este coste se asumirá para el 94,07 % de los 16.652.031 trabajadores, que están empleados en empresas medianas y pequeñas.

Es decir, el impacto inicial supone 55,4 euros por 15.664.571 trabajadores, lo que arroja la cifra de 867.817.244,8 euros, en una aproximación que da por buena la cifra ofrecida por el ministerio relacionada con el coste del programa (aunque los participantes en el trámite de audiencia entienden que el coste es muy superior) sin tener en cuenta la implementación, la formación de los trabajadores y el mantenimiento.

Ante estas cifras la afirmación de la memoria según la cual el proyecto de Real Decreto *“dado que la obligación de registrar se encontraba ya vigente (...) no impacta significativamente sobre la economía en general ni sobre la competencia, la unidad de mercado o la competitividad”* no se corresponde con la realidad empresarial a la que se refiere ni parece derivar de un análisis detallado de la misma.

Y menos si se tiene en cuenta que las obligaciones impuestas por la norma no se limitan a la compra de una licencia o programa de tratamiento de datos, sino que implican, además, otras cargas. Así lo han señalado en el trámite de audiencia varios de los participantes, entre ellos, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Las empresas deben elaborar *“un protocolo de organización y documentación del registro de jornada”*, formar adecuadamente a los trabajadores *“que deban acceder al registro o realizar asientos”* y mantener el sistema actualizado en tiempo real, de forma tanto remota como presencial, a disposición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los representantes de los trabajadores.

Es oportuno recordar que el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. incluye entre los principios de buena regulación el principio de proporcionalidad, en estos términos:

“Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de

motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

(...)

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

Ante estas nuevas obligaciones, se insiste, mantener que el proyecto no supone nuevas cargas exigiría una argumentación detenida y fundada que no se encuentra en la memoria. Recordaba, con acierto, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa el principio recogido en el artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que dispone: *“Artículo 37. Simplificación de cargas administrativas. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”*. Es evidente que este precepto no se cumple por el simple expediente de sostener que el proyecto no supone nuevas cargas.

A la vista del contenido de la norma proyectada el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ha propuesto, como ha quedado extractado en antecedentes que sea la propia Administración la que desarrolle un sistema o aplicación pública gratuito, o al menos accesible en su coste, para las empresas, siguiendo el modelo de la factura electrónica. Esta sugerencia también ha formado parte de las alegaciones de muchos de los participantes en el trámite de audiencia.

El modelo al que los participantes se refieren es el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. El

sistema, que pretende conseguir la modernización de la dotación digital de pymes, microempresas y autónomos a la vez que una mejora en el cumplimiento tributario, se completa con una solución pública de facturación electrónica, gestionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de acceso gratuito, para asegurar la viabilidad y utilidad del sistema español de factura electrónica (véase el dictamen 1.203/2025, de 29 de enero de 2026, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a la factura electrónica entre empresarios y profesionales y a las plataformas de intercambio de facturas electrónicas y por el que se modifica el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre).

Interesa en todo caso destacar que las normas citadas fueron precedidas de una modificación legal con el objetivo específico de constituir un título habilitante, operada mediante la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias. Esta norma, con rango de ley, aprobada por las Cortes, introduce la solución pública de facturación electrónica y modifica la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

En resumen, de todo lo expuesto hasta ahora cabe deducir que el impacto sobre las empresas no ha sido valorado por la memoria de impacto normativo en el modo en que ha de serlo para la correcta tramitación de la norma proyectada.

Algo parecido ocurre en cuanto al impacto presupuestario, acerca del cual la memoria se limita a expresar que *“la norma no tiene impacto presupuestario”*. Los argumentos que se esgrimen son dos, el primero que *“en las Administraciones Públicas, tanto el personal funcionario como el personal laboral realizan actualmente el registro de la jornada a través de medios digitales,*

sin que existan diferencias en el procedimiento de registro entre ambos tipos de empleados públicos”, afirmación que desmiente, como ha quedado reseñado, el ministerio competente.

En el caso que ahora ocupa al Consejo de Estado esta ausencia de valoración adquiere especial relevancia ya que existe una referencia expresa en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En efecto, tras la reforma llevada a cabo por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, el análisis del impacto económico y presupuestario *“comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público”*.

El segundo se refiere al incremento de la recaudación, en estos términos: *“se estima que una mejora en el control horario y el registro de jornada de las personas trabajadoras podría suponer un incremento en cotizaciones e IRPF al aflorar parte de las 2.515.200 horas extra no pagadas. No obstante, estos potenciales incrementos de ingresos se consideran imponderables a priori y no se prevé que tengan un impacto significativo en términos presupuestarios”*.

El Consejo de Estado comparte la preocupación por este problema. El hecho de que se trabajen horas extraordinarias que no son pagadas perjudica a los trabajadores que no las cobran, a la Seguridad Social que no recibe las cotizaciones correspondientes y a la economía en general, en cuanto falsea la competencia entre empresas. Ahora bien, a falta de más datos o precisiones, la cifra de 2.515.200 horas extra no pagadas no deja de ser una estimación que debería, en una memoria completa, traducirse en cifras de impacto real.

Así lo establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que incluye entre los principios de buena regulación este mandato: *“7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar*

y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En lo que se refiere a los impactos en materia de igualdad de género y a la incidencia sobre la infancia y la adolescencia y la familia se entiende que la norma tendrá un impacto positivo. La justificación es la que sigue: *“El desarrollo del registro de jornada tendrá previsiblemente como resultado mejorar el cumplimiento a las reglas que regulan el tiempo de trabajo, el descanso y el derecho a la desconexión, lo que incide positivamente en las condiciones de trabajo y calidad de vida de las personas trabajadoras, reduciendo el estrés laboral y promoviendo la conciliación y un mejor equilibrio entre la vida profesional y personal (...). Por todo ello, los resultados esperados, atendiendo al impacto de género de la norma, son positivos pues, con carácter general, se estima que su aplicación permite una mayor conciliación entre la vida profesional y personal, así como la compatibilidad del tiempo de trabajo con el resto de los usos del tiempo, lo que facilita un reparto equilibrado de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres”.*

Y, en lo que afecta a la familia expone la memoria: *“El proyecto normativo tiene un impacto positivo en la infancia y en la adolescencia, por cuanto el respeto a las normas que regulan el tiempo de trabajo y descanso implica directamente la mejora de las condiciones de trabajo y calidad de vida de las personas trabajadoras a cargo de las cuales los niños y adolescentes suelen encontrarse, reduciendo el estrés laboral y promoviendo un mejor equilibrio entre la vida profesional y personal, así como la compatibilidad del tiempo de trabajo con el resto de los usos del tiempo y, entre otros, el reparto equilibrado de las tareas de cuidados y la atención a los menores a cargo”.*

Algunas de las justificaciones expuestas son, más que datos objetivamente contrastados, expresión de objetivos que se desea alcanzar. Se reiteran, además, en el preámbulo, al que luego se hará referencia, manifestando que: *“Por otro lado, el registro más adecuado de la jornada dificultará las superaciones de la jornada legal o convencionalmente establecida, lo que no solo tiene implicaciones beneficiosas para las personas trabajadoras, sino que también puede impulsar la competitividad y productividad a nivel nacional por*

cuanto aumenta la eficiencia y motivación de quienes trabajan, lo que se traduce en un mejor desempeño. Se espera que este real decreto tenga como resultado que las empresas españolas se beneficien de estos efectos positivos a corto y medio plazo, mejorando su posición competitiva en el mercado global”, que deberían verse avaladas, como es propio de los textos normativos, por datos.

El Consejo de Estado recuerda que el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, del Gobierno, se refiere a este impacto en estos términos: *“f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto”*. En una buena técnica normativa el análisis y la valoración no pueden ser sustituidos por una enunciación de objetivos propugnados sobre la igualdad, la familia, el reparto de las tareas en el hogar o la competitividad de la economía española.

Finalmente procede una referencia al análisis de impactos en razón de la protección de datos personales. La memoria no incluía referencia alguna en sus primeras versiones, a pesar de que su objetivo básico es crear sistemas de tratamiento de datos, y ha sido modificada tras el informe desfavorable de la Agencia Española de Protección de Datos. En su versión final expresa que el sistema se considera necesario y proporcionado y no existe una alternativa menos intrusiva, ya que: *“la adopción de un sistema digital de registro de jornada no implica la recogida de nuevas categorías de datos personales, ni la ampliación de la finalidad del tratamiento, sino únicamente un cambio en el medio o soporte técnico utilizado para cumplir una obligación legal ya existente prevista en el artículo 34.9 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”*.

La justificación de la memoria para obligar a las empresas a adoptar un registro digital se basa expresamente en la creencia de que los sistemas hasta ahora utilizados son fáciles de manipular y dificultan la tarea de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Pero el hecho de que un determinado grupo de funcionarios pueda hacer su trabajo con mayor facilidad no supone justificación

suficiente para descartar los peligros frente a la desprotección de los datos personales. No se olvide que el artículo 18 de la Constitución Española dispone:

"Artículo 18

- 1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*
- 2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.*
- 3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.*
- 4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos".*

Sobre este particular impacto la memoria expresa que el tratamiento de datos incluye a todos los trabajadores en el ámbito del Estatuto de los Trabajadores, datos que incluyen la identificación de las personas *"con los datos imprescindibles"* (no se aclara si estos datos imprescindibles incluyen nombre, apellidos, edad, sexo, situación de alta o baja laboral, discapacidades, enfermedades o circunstancias particulares, etc.), la identificación de la jornada, las horas de comienzo y fin del trabajo, las pausas, la identificación de las horas ordinarias, extraordinarias o complementarias, los tiempos de espera, los tiempos de desconexión, las horas trabajadas como consecuencia de las políticas de conciliación, flexibilidad o distribución irregular de jornada y la totalización diaria y mensual de esta jornada. Estos datos se califican por el proyecto de Real Decreto en su artículo 4 como *"mínimos"*.

Los riesgos que identifica la memoria consisten en los accesos no autorizados, el uso de los datos para fines no previstos, la falta de transparencia en el tratamiento y la vigilancia excesiva o desproporcionada sobre los trabajadores. Todos estos riesgos se descartan ya que se estima que la norma *"establece garantías suficientes para la protección de los datos personales, resulta compatible con la normativa europea y nacional en materia de protección*

de datos, sin perjuicio de la obligación de los responsables del tratamiento de aplicar dichas garantías en la fase de ejecución”.

A lo largo del trámite de audiencia muchos de los participantes han manifestado sus objeciones a estos aspectos, señalando que la cobertura de la norma legal que se desarrolla se limita a los datos de las horas extraordinarias (el artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores dispone: “9. *La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo*”), alertando sobre los riesgos de que el trabajador sea vigilado de forma constante, incluidas las pausas para un café o un descanso que deben quedar registradas en el sistema, alegando que los datos sobre conciliación, enfermedad, maternidad o paternidad son datos personales relacionados con el tipo de jornada que deben ser especialmente protegidos, planteando si es posible obligar a los trabajadores a utilizar sus propios móviles para el registro de jornada o señalando que los sistemas biométricos son lesivos del derecho a la intimidad constitucionalmente garantizado.

Se ha planteado, por otra parte, en trámite de audiencia, la responsabilidad sobre los datos personales y la información empresarial en la que podrían incurrir quienes pueden acceden a esta ingente cantidad de datos, es decir, los representantes de los trabajadores y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en caso de filtraciones o brechas de seguridad.

Y finalmente, se ha suscitado también un problema técnico acerca de la posibilidad real de que los sistemas digitales puedan procesar toda esta información día a día y ofrecerla de forma instantánea y con acceso remoto. Es oportuno recordar que el sistema de control de la facturación aún no se ha puesto en marcha, a pesar de la larga tramitación de varios años, por la gran dificultad técnica de implantarlo. El Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas

informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación, aplaza la entrada en funcionamiento del sistema hasta enero de 2027.

Por lo que se refiere al proyecto enviado en consulta la memoria, como se ha expresado, descarta estos riesgos en relación con la protección de datos y no aclara determinados aspectos de tanta relevancia como si se ha adoptado o se optará por un control biométrico o si los datos especialmente protegidos serán o no accesibles, ya que el sistema no está completamente desarrollado en sus aspectos técnicos, como se verá inmediatamente.

Por ello, y dejando en este momento postergado el análisis acerca de reserva de ley en la materia, el Consejo de Estado estima que los datos que ofrece la memoria no son suficientes como para justificar debidamente la iniciativa normativa adoptada, que incide en un derecho constitucionalmente garantizado a la intimidad de todos los trabajadores asalariados de España.

El ultimo problema se plantea en relación con la entrada en vigor de la norma, que está prevista en veinte días tras su publicación. Señala la disposición final sexta que “[N]o obstante, las obligaciones cuyo cumplimiento requiera del desarrollo de las disposiciones previstas en el artículo 9 no resultarán exigibles hasta que hayan transcurrido seis meses desde la entrada en vigor de estas últimas”. Las disposiciones a las que se refiere la proyectada norma son los requisitos técnicos y de seguridad de los sistemas digitales, que deben garantizar que “los datos sean seguros, íntegros, trazables e inalterables”, deben estar “protegidos frente a accesos no autorizados, manipulaciones y pérdidas de integridad” y deben mantenerse en “entornos seguros y cifrados, datos anonimizados o pseudo-anonimizados, trazabilidad completa de accesos”.

Estos requisitos técnicos del modelo aún no se han desarrollado, de modo que se pretende implantar un modelo digital que aún no se ha definido, en función de unos requisitos técnicos que no se han dictado. El Real Decreto se remite, como se aprecia, a una orden ministerial, que será, en teoría, la que se ocupe de regular aspectos tan esenciales como la trazabilidad, la

confidencialidad, la “anonimización” y el acceso a los datos personales recopilados por el sistema.

La importancia de los datos que ofrecen las memorias ha sido siempre destacada por la doctrina de este Consejo de Estado. Por citar algunos ejemplos, valgan los dictámenes 394/2013, de 30 de mayo, 1.105/2013, de 18 de diciembre, y 502/2014, de 29 de mayo, y 392/2021, de 17 de junio. Señalaba el Consejo de Estado en su dictamen 742/2016, de 27 de octubre, que: *“La necesidad de contar con memorias suficientemente fundadas y desarrolladas es una exigencia reiterada no sólo por el Consejo de Estado (que ha considerado rechazables cualesquiera automatismos inmotivados que no informen de los efectos de una nueva norma sobre el gasto público -Memorias de 1999 y 2011 y distintos dictámenes-) sino también por el Tribunal Supremo, que ha llegado a privar de eficacia disposiciones o partes de las mismas por incumplimiento de las exigencias de la memoria. Ejemplo de ello son las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2011 y de 18 de junio de 2012 en las que se aprecia la concurrencia de un vicio de nulidad de ciertas órdenes por incumplimiento de las exigencias de la memoria y de la explicación del impacto presupuestario”*.

A la vista de las aportaciones en trámite de audiencia y la trascendencia del asunto, la memoria de impacto se configura, en este caso, como un aspecto de la máxima relevancia ante un previsible riesgo impugnatorio. El Consejo de Estado estima que la memoria no responde a las exigencias del artículo 26 de la Ley del Gobierno.

V. Sobre las consideraciones generales y el grupo normativo: las habilitaciones

El objetivo que persigue el proyecto de Real Decreto sometido a consulta merece una valoración positiva. La jornada de trabajo no debe extenderse más allá de lo previsto por las normas y su control efectivo puede repercutir en el bienestar de los trabajadores. Extender la jornada con horas extraordinarias supone un problema grave para empresas y personas trabajadoras, incide en la salud y la seguridad en el trabajo y en la conciliación

de la vida laboral, personal y familiar y afecta a la competencia desleal. Estas preocupaciones, que ya se manifestaron en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, son compartidas por el Consejo de Estado.

El proyecto sometido a consulta se sujeta a un grupo normativo complejo. Por una parte, afecta a materias propias de la jornada laboral, es decir, al grupo normativo encabezado por el Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Por otra parte, afecta al derecho fundamental a la protección de los datos personales, encabezado por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Lo que se pretende dictar es un reglamento ejecutivo, es decir una norma de rango inferior a la ley que desarrolle y complemente lo previsto en las normas legales que le sirven de cobertura y habilitación. Así lo expresa el propio proyecto. Procede, por ello, analizar si la habilitación es bastante y adecuada para el desarrollo reglamentario pretendido, comenzando por la valoración, siempre preferente, del derecho fundamental a la protección de los datos personales.

VI. Sobre el derecho a la protección de los datos personales y la reserva de ley para el desarrollo de los derechos fundamentales

Como ya se dijo, el proyecto de norma enviado al Consejo de Estado afecta a dos grupos normativos, el primero de los cuales se refiere a la protección de datos personales. Al examinar el contenido de la memoria de impacto y sus justificaciones ya se ha expresado que la memoria resulta insuficiente, haciéndose eco este Consejo del informe emitido por la Agencia Española de Protección de Datos y de las consideraciones emitidas por parte de

los intervinientes en los trámites de audiencia. Procede ahora entrar al fondo del asunto y analizar la regulación propuesta por el proyecto de Real Decreto.

El derecho a la protección de los datos personales es un derecho fundamental, protegido por la reserva de ley a la que se refiere el artículo 53 de la Constitución. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, cabe limitarlo. Esta reserva de ley ha sido objeto de precisiones por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que entiende que las normas reglamentarias en la materia solo tienen cabida si son un *“complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”*, de manera que *“la remisión a la regulación reglamentaria de materia ligada a la reservada a la Ley es preciso, pues, que se formule en condiciones tales que no contraría materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan”*.

Sobre este extremo se pronuncia el Tribunal Constitucional en las sentencias 49/1999, 14/2003, 292/2000, 101/1991 y 76/2019, entre otras. En el mismo sentido se ha expresado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto a las garantías exigibles y el rango de la norma, por ejemplo, en la Sentencia de 6 de octubre de 2020 (casos acumulados C- 511/18, C-512/18 y C-520/18) y la Sentencia de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (caso C-623/17).

Partiendo de estos márgenes, el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, permite el “[t]ratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos” en estos términos:

“Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de

Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley”.

El Real Decreto proyectado pretende recoger datos sobre los trabajadores que deben ser calificados como “datos personales”. Esta calificación queda clara a la vista de la apreciación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 30 de mayo de 2013, en cuyo párrafo 22 expresa que: “... el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que un registro del tiempo de trabajo, como el controvertido en el litigio principal, que incluye la indicación de las horas en que cada trabajador inicia y finaliza la jornada, así como de las pausas o períodos de descanso correspondientes, queda comprendido en el concepto de «datos personales» a efectos de dicha disposición”. Es oportuno recordar que este asunto se refiere a la obligación del Estado portugués de prever medidas técnicas y de organización adecuadas para la protección de los datos personales en relación con la posibilidad de ceder los datos de los empleados.

De lo expuesto se desprende que las medidas que se pretendan adoptar deben tener su cobertura en una norma con rango legal y describir la finalidad del tratamiento de los datos, su legitimidad, la descripción completa del sistema de tratamiento (por ejemplo, recogida, almacenamiento, acceso, biometría, uso de dispositivos móviles, videovigilancia, etc.), el ámbito de los datos y las personas afectadas, los responsables del tratamiento y la justificación

de la decisión adoptada. Más en concreto, es preciso justificar a quien se comunicarán esos datos personales y cómo se protegerán de eventuales riesgos de accesos no autorizados.

Sobre estos extremos se han manifestado en los trámites de audiencia muchos de los participantes, como es el caso de CEOE, APROSER, la Confederación Nacional de la Construcción, CONPYMES, la Asociación Española de la Banca, la Unión de Empresas Siderúrgicas o Foment del Treball, por citar solo algunos de ellos.

Han quedado extractadas sus consideraciones en los antecedentes de este dictamen, que se refieren a aspectos tales como la posibilidad de acceso a datos sobre la situación personal, la salud o la discapacidad de los trabajadores, la dificultad técnica del acceso inmediato al registro de jornada, la exposición al riesgo de la información empresarial relevante, el eventual uso de técnicas de información por biometría (inicialmente prohibidas), la responsabilidad por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en caso de acceso no legítimo, la innecesariedad de conceder a la representación de los trabajadores acceso ilimitado a los todos los datos de todos los trabajadores del país, el derecho a la libertad de empresa, la vigilancia excesiva sobre los trabajadores o la posibilidad de que las empresas utilicen sistemas de geolocalización con sus empleados.

Conviene, en este momento, recordar que el Estatuto de los Trabajadores establece ciertas cautelas en estos aspectos y dispone:

“Artículo 20 bis. Derechos de los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital y a la desconexión.

Los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Como se aprecia, muchas de las consideraciones están relacionadas con la falta de definición completa del modelo que se empleará. El proyecto de Real Decreto señala los datos mínimos que se acopiarán (el proyectado artículo 4 se refiere a la identificación del trabajador, la hora de entrada y salida, el horario concreto, las pausas, los tiempos de espera y las horas ordinarias, extraordinarias y complementarias) pero este contenido mínimo podría ser posteriormente ampliado por orden ministerial en aplicación de la disposición final quinta. En el mismo sentido, el artículo 9 del proyecto describe inicialmente los requisitos técnicos y de seguridad (datos seguros, trazables e inalterables, protegidos frente a accesos no autorizados, cláusulas de confidencialidad) pero estos aspectos técnicos podrían ser posteriormente precisados mediante una orden ministerial, como dispone la misma disposición final quinta.

Se trata de analizar, por consiguiente, si las previsiones de la norma proyectada tienen una cobertura legal suficiente para establecer un modelo de recopilación y uso de datos personales que abarca, no se olvide, a 16.652.031 trabajadores.

En el informe de la Agencia Española de Protección de Datos se analizan las habilitaciones legales de las que quiere valerse el reglamento sometido a consulta, es decir, los artículos 12.4.c), 34.7 y 35.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que deben tener un contenido material mínimo para cumplir con las exigencias de la reserva de ley. El informe concluye que estas normas no imponen un sistema digital único para llevar a cabo el registro de jornada. Es más, el Estatuto de los Trabajadores remite en este caso a la negociación colectiva, de lo que se desprende, a juicio de la Agencia: *“por todo lo cual, la previsión de esta llevanza del registro digital de manera excluyente de otras modalidades de llevanza del mismo resulta carente de fundamento y de justificación...”*.

Añade el informe de la Agencia que la norma proyectada se remite a un desarrollo técnico posterior, cuyo rango y forma no se ha concretado. No es suficiente establecer un contenido inicial, sino que es necesario precisar los datos

que se van a acopiar, no basta con expresar que los datos serán protegidos, es necesario precisar cómo lo serán, y no es posible remitir los aspectos técnicos, en cuanto al acceso de terceros o la trazabilidad, a un desarrollo posterior en una norma de rango inferior, en este caso una simple orden ministerial, que pueda vulnerar el derecho fundamental.

Finalmente entiende la Agencia que: *“En consecuencia, la ausencia en este proyecto normativo del análisis de riesgos (artículo 24 y 25 RGPD) y evaluación de impacto en materia de datos personales (artículo 35 RGPD), junto con la falta de regulación de los “desarrollos específicos concretos” referidos en el citado artículo 6.3 RGPD, tales como, a título meramente ejemplificativo, las concretas condiciones de licitud de los tratamientos, los tipos de datos que serán objeto del tratamiento, los plazos de conservación de los datos, o las operaciones y procedimientos del tratamiento, determinan que el contenido de este proyecto normativo no pueda considerarse suficiente a efectos de considerar colmada la reserva legal existente”.*

Como se aprecia son dos las objeciones que el informe ha valorado para entender que no se cumplen con las exigencias de la reserva de ley. La primera se refiere a la evaluación de riesgos en la memoria, la segunda al contenido sustancial del proyecto de Real Decreto, en relación con el modelo de tratamiento de los datos y su desarrollo técnico.

En la versión final del proyecto de norma enviado en consulta se ha modificado la memoria de impacto normativo para tratar de cumplir con la primera de estas exigencias. Se han descrito los posibles riesgos para el derecho fundamental, en estos términos:

“1. Principales riesgos identificados

- Acceso no autorizado a los registros de jornada.
- Uso de los datos con fines distintos a los previstos legalmente.
- Vigilancia excesiva o desproporcionada de la actividad laboral.
- Falta de transparencia respecto al tratamiento realizado”.

A esta descripción de riesgos debería seguir la enumeración de las medidas previstas para evitarlos. En este aspecto la memoria se limita a expresar lo siguiente:

“2. Medidas previstas para mitigar los riesgos

La norma incorpora, directa o indirectamente, las siguientes garantías:

- Información previa y clara a las personas trabajadoras.
- Acceso limitado a los datos exclusivamente a sujetos legitimados.
- Participación de la representación legal de las personas trabajadoras.
- Remisión expresa a la normativa aplicable en materia de protección de datos”.

Como se aprecia, señalar que los trabajadores serán informados no protege del acceso no autorizado a los datos o expresar que se aplican las normas en materia de protección de datos no puede evitar un eventual control cuasi policial sobre los trabajadores. No basta con decir que no accederán a los datos las personas no legitimadas, es preciso establecer las garantías para que eso no suceda.

El problema reside en que la protección contra los eventuales riesgos no puede basarse en las simples alegaciones retóricas sobre la protección de datos, sino que debe fundarse en la descripción del sistema técnico, la forma de acceso, la limitación ante la entrada no autorizada y la especificación de los datos que se recopilan. Por poner un ejemplo, evitar una vigilancia excesiva sobre los trabajadores exige establecer con claridad si existirá o no un sistema de identificación biométrica, si tendrán o no la obligación de usar sus propios dispositivos móviles para fichar, si las pausas para el café y otras semejantes se computarán o no como tiempo de trabajo, si la empresa suministrará los medios técnicos a los trabajadores para hacer los asientos oportunos y otros muchos aspectos.

Es oportuno, en este sentido, recordar que el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), dispone:

“Artículo 32. Seguridad del tratamiento

1. Teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación, y la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento, así como riesgos de probabilidad y gravedad variables para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable y el encargado del tratamiento aplicarán medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, que en su caso incluya, entre otros:

- a) la seudonimización y el cifrado de datos personales*
- b) la capacidad de garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanentes de los sistemas y servicios de tratamiento;*
- c) la capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales de forma rápida en caso de incidente físico o técnico;*
- d) un proceso de verificación, evaluación y valoración regulares de la eficacia de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la seguridad del tratamiento.*

2. Al evaluar la adecuación del nivel de seguridad se tendrán particularmente en cuenta los riesgos que presente el tratamiento de datos, en particular como consecuencia de la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos...”.

Pero todos estos aspectos no se precisan en la norma porque se describen someramente en el proyectado artículo 9 pero se remiten en la

disposición final sexta para su desarrollo completo a una orden ministerial. Conviene reproducir ambos preceptos:

“Artículo 9. Requisitos técnicos y de seguridad.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 las empresas deberán adoptar un sistema de registro que cumpla con los requisitos técnicos que se establezcan en las disposiciones de desarrollo de esta norma.

2. Los sistemas de registro de jornada deberán garantizar que todos los datos sean seguros, íntegros, trazables e inalterables.

Para ello, todos los datos que integren el contenido del registro de jornada deben estar debidamente protegidos frente a accesos no autorizados, manipulaciones y pérdidas de integridad.

3. El acceso de las empresas proveedoras de sistemas de registro de jornada digital estará estrictamente limitado al mantenimiento, soporte o evolución del sistema, debiendo asegurar siempre entornos seguros y cifrados, datos anonimizados o seudonimizados, trazabilidad completa de accesos y un acuerdo contractual con cláusulas de confidencialidad y responsabilidad”.

Y así se expresa el texto proyectado sobre la habilitación para el desarrollo:

“Disposición final quinta. Habilitación normativa.

1. Se faculta a la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de este real decreto.

2. En particular, los requisitos técnicos que deban cumplir los sistemas de registro se podrán desarrollar por orden ministerial”.

En resumen, para entender que la norma proyectada tiene capacidad para desarrollar los preceptos del Estatuto de los Trabajadores en el sentido propuesto sería necesario que cumpliera con las exigencias de la reserva de ley en dos aspectos: el primero afecta a la descripción de los riesgos para los derechos en juego, y el segundo afecta al establecimiento de un modelo que

proteja, de forma efectiva, el derecho fundamental a la protección de datos, mediante un modelo o sistema digital con garantías suficientes.

Tampoco existe un desarrollo completo en la norma proyectada sobre el acceso a los datos personales por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de los representantes de los trabajadores, aspecto de la mayor relevancia. Sobre este extremo procede la cita de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 1302/2024, de 21 de noviembre de 2024 (Id Cendoj: 28079140012024101235), que resolvió el recurso presentado por los sindicatos contra *Ericsson* por no ceder a los representantes sindicales la totalidad de los datos incluidos en el registro de retribuciones de todos los trabajadores.

El Tribunal Supremo valoró el Reglamento general de protección de datos y la Ley Orgánica 3/2018 y desestimó el recurso expresando: *“Como dijera la cardinal STC 292/2000, de 30 de noviembre, el derecho fundamental a la protección de datos no reduce su protección a los datos íntimos, sino que su objeto es más amplio, refiriéndose a cualquier tipo de dato personal. Y según señala acertadamente la sentencia recurrida, «la indicación de unos datos que desvelen el salario de un trabajador (...) quedarían amparados por el derecho a la protección de datos.» Nuestra discrepancia con la sentencia recurrida se halla en que, como ya hemos señalado, no atisbamos que de la norma con rango de ley aplicable, el artículo 28.2 ET, que únicamente dispone que han de incluirse en el registro retributivo los «medios» de los salarios, emane con claridad que en aquel registro han de necesariamente incluirse datos que permitan identificar la retribución individualizada de una persona trabajadora. Si el legislador quiere que ello sea así, debiera disponerlo con mayor claridad y con las debidas garantías”*.

En síntesis, como el modelo no se ha desarrollado técnicamente, y se remite a una orden ministerial posterior, los riesgos son presentes y actuales y la norma proyectada no cumple con los requisitos que permitirían un tratamiento de los datos personales acomodado a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al

tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone en su artículo 47:

“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

(...)

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Con respecto a la potestad reglamentaria y la reserva de ley, expresaba el Consejo de Estado en su Memoria de 1990:

“El principio de reserva material de ley, junto a los de legalidad y jerarquía normativa, marcan por delimitación negativa el ámbito en que puede actuar la potestad reglamentaria. Hecha esta afirmación, procede dejar constancia de que el legislador apela al titular de dicha potestad para que lleve al ordenamiento jurídico sus propias decisiones normativas.

1º Cuando exista una reserva material de ley, a ésta corresponde la regulación cardinal de la materia sobre la que la reserva se halla establecida. La eventual habilitación reglamentaria que la ley contenga nunca podrá legitimar, por razones de constitucionalidad, ni remisiones en blanco ni omisiones de aspectos esenciales que deban quedar definidos y precisados por la propia ley; tampoco podrá justificar, por razones de constitucionalidad y de legalidad ordinaria, que, al amparo de la habilitación reglamentaria, el Gobierno discipline tales aspectos so pretexto de silencio o insuficiencia de las previsiones legales. En tales casos,

corresponde a la potestad reglamentaria establecer tan sólo el complemento indispensable en el plano subordinado que es propio del reglamento, para facilitar o asegurar la ejecución, la efectividad y el mejor cumplimiento de la ley, sin interferir ni mucho menos alterar o adicionar lo que constituye el contenido sustantivo reservado materialmente a ella”.

De lo expuesto se desprende que no se cumplen en el Real Decreto proyectado las exigencias propias de la reserva de ley que afecta al desarrollo del derecho fundamental reconocido en el artículo 18 de la Constitución, que expresa:

“Artículo 18

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

(...)

4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

El Real Decreto proyectado incumple las exigencias propias del principio de reserva de ley e incurriría, por consiguiente, por aplicación del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en causa de nulidad de pleno derecho.

Esta nulidad de pleno derecho afectaría a la mayor parte del articulado sometido a consulta. En concreto los proyectados artículos 4 y 9, que se refieren al contenido mínimo del registro y lo remiten a un desarrollo posterior tanto en lo que se refiere a los datos a tratar como a las precisiones técnicas. El proyectado artículo 5, sobre los asientos, el proyectado artículo 6, sobre el derecho de acceso, y el proyectado artículo 7, sobre el protocolo, quedarían vacíos de contenido, una vez determinado que los dos preceptos esenciales para la definición del sistema invaden la reserva de ley. Y lo mismo ocurriría con los artículos 1, 2 y 3 que describen el ámbito de la norma y establecen un registro digital único obligatorio para las empresas.

Esta observación se formula con carácter esencial, a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

VII. Sobre el Estatuto de los Trabajadores, el control de la jornada laboral y la potestad reglamentaria

El 4 de abril de 1919 se publicó en la *Gaceta de Madrid* n.º 94 el real decreto “*fijando en 8 horas al día o 48 semanales la jornada máxima legal en todos los trabajos a partir del 1º de Octubre del año actual*”, anticipándose al Convenio número 1 de la Organización Internacional del Trabajo, el “*Convenio sobre las horas de trabajo (industria) de 1919*”, que “*después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación del principio de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, cuestión que constituye el primer punto del orden del día de la reunión de la Conferencia celebrada en Washington*”, fija en ocho horas al día la jornada.

Por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo se fija en cuarenta y tres horas semanales de trabajo efectivo, y por Ley 4/1983, de 29 de junio, de fijación de la jornada máxima legal en cuarenta horas y de las vacaciones anuales mínimas en treinta días, la jornada máxima legal se reduce a cuarenta horas. En relación con el cómputo de esta jornada el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, regulaba el cómputo de la jornada en estos términos:

“Artículo 34. Jornada.

5. El tiempo de trabajo se computará de modo que tanto al comienzo como al final de la jornada diaria el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo...”

Sobre esta norma incide el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que entiende que para evitar el exceso de horas extraordinarias es preciso establecer en el Estatuto de los Trabajadores “*una*

obligación clara por parte de la empresa del registro de la jornada que realizan las personas trabajadoras”.

La norma tiene sus fundamentos en “*los problemas del control de la jornada por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como en las dificultades de reclamación por parte de las personas trabajadoras afectadas por esa extralimitación horaria y que, a la postre, ha facilitado la realización de jornadas superiores a las legalmente establecidas o convencionalmente pactadas*”.

Se vincula, además, a dos referencias jurisprudenciales. El real decreto-ley cita en su apoyo las consideraciones del abogado general en la que sería la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019, que interpreta la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, a la que este dictamen se referirá después. Y cita también la Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 2015, dictada en un procedimiento de conflicto colectivo presentado por los sindicatos contra Bankia. La sentencia de instancia afirmó que era “*obligación de la empresa establecer un registro de la jornada diaria efectiva que realiza la plantilla*”. Esta sentencia fue posteriormente casada y anulada por la Sentencia de 23 de marzo de 2017 del Tribunal Supremo que expone: “*De lo razonado hasta aquí se deriva que el artículo 35-5 del ET no exige la llevanza de un registro de la jornada diaria efectiva de toda la plantilla para poder comprobar el cumplimiento de los horarios pactados, cual establece la sentencia recurrida. Ciertamente que de “lege ferenda” convendría una reforma legislativa que clarificara la obligación de llevar un registro horario y facilitara al trabajador la prueba de la realización de horas extraordinarias, pero de “lege data” esa obligación no existe por ahora y los Tribunales no pueden suplir al legislador imponiendo a la empresa el establecimiento de un complicado sistema de control horario, mediante una condena genérica, que obligará necesariamente, a negociar con los sindicatos el sistema a implantar, por cuanto, no se trata, simplemente, de registrar la entrada y salida, sino el desarrollo de la jornada efectiva de trabajo con las múltiples variantes que supone la existencia de distintas jornadas, el trabajo fuera del centro de trabajo y, en su caso, la distribución irregular de la jornada a lo largo del año, cuando se pacte*”.

Con estas bases y fundamentos el real decreto-ley modifica varios apartados del artículo 34 que queda redactado de este modo:

“Artículo 34. Jornada.

1. La duración de la jornada de trabajo será la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo.

La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

(...)

5. El tiempo de trabajo se computará de modo que tanto al comienzo como al final de la jornada diaria el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo

7. El Gobierno, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, podrá establecer ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos, así como especialidades en las obligaciones de registro de jornada, para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran

9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo.

Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada.

La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

El siguiente hito en el proceso lo constituye el proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión.

Este proyecto trataba de introducir un nuevo artículo 34 *bis* en el Estatuto de los Trabajadores en el que se establecía la obligación de las empresas de mantener “*un registro diario de jornada, realizado por medios digitales*”. Tras describir los parámetros esenciales del registro, remitía su desarrollo a la negociación colectiva y habilitaba al Gobierno para “*aprobar, previa consulta previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, el reglamento de desarrollo del artículo 34 bis en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley. Entre otras cuestiones, reglamentariamente podrán determinarse los supuestos excepcionales en los que se admitan exclusiones de la obligación de registro, de manera justificada y extraordinaria y con vigencia temporal mientras subsistan las causas que justifican tales excepciones, y los supuestos en los que el cumplimiento de la obligación deba atender a particularidades, garantizando los derechos de las personas trabajadoras que preserve el registro de jornada regulado en esta ley*”.

Como se aprecia la norma introducía una habilitación específica para este registro digital, en norma con rango de ley. Pero el proyecto de ley no ha prosperado, como ya se expresó. Fue rechazado por el Congreso de los Diputados el 10 de septiembre de 2025, y parte de su contenido ha pasado ahora al proyecto de Real Decreto enviado en consulta.

La potestad reglamentaria requiere la existencia previa de una ley que sirva de cabecera a la regulación que se pretende aplicar, ley que opera como cobertura y habilitación, de modo que procede analizar si las habilitaciones en las que pretende basarse el proyecto de Real Decreto enviado en consulta son suficientes para un desarrollo reglamentario que establezca la obligación de poner en marcha un registro digital en las empresas.

Es oportuno, en este caso, tener en cuenta que el derecho laboral, como es sabido, atribuye un papel específico y muy relevante a la negociación

colectiva entre trabajadores y empresarios, con reflejo constitucional en el artículo 37 de la Constitución, que dispone:

“Artículo 37

1. La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2...”.

En razón de esta especialidad, el sistema de fuentes del Estatuto de los Trabajadores dispone, en su artículo 3, la sujeción estricta al principio de jerarquía normativa para las normas reglamentarias, en estos términos:

“Artículo 3. Fuentes de la relación laboral.

1. Los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan:

a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado.

b) Por los convenios colectivos.

c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos antes expresados.

d) Por los usos y costumbres locales y profesionales.

2. Las disposiciones legales y reglamentarias se aplicarán con sujeción estricta al principio de jerarquía normativa. Las disposiciones reglamentarias desarrollarán los preceptos que establecen las normas de rango superior, pero no podrán establecer condiciones de trabajo distintas a las establecidas por las leyes a desarrollar.

3 ...”.

Procede, pues, analizar dos aspectos en la materia.

La primera cuestión se refiere al propio concepto de reglamento ejecutivo, y muy especialmente, a la posibilidad de que la norma reglamentaria de desarrollo imponga obligaciones no previstas en la norma que le sirve de cobertura legal.

La segunda cuestión afecta a la posibilidad de que el espacio que la norma de rango legal, es decir, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, ha reservado a la negociación colectiva sea cubierto por una norma reglamentaria, es decir, si la norma heterónoma, el reglamento, puede desplazar a la norma autónoma, que procedería de la negociación colectiva.

En cuanto a la primera cuestión es preciso recordar los tres preceptos del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que se citan como habilitantes:

- El primero es el artículo 12.4 que regula los contratos a tiempo parcial y el contrato de relevo. Su apartado 4 indica que el contrato a tiempo parcial se regirá por una serie de reglas, entre ellas la del apartado c) que establece que “[/]os trabajadores a tiempo parcial no podrán realizar horas extraordinarias, salvo en los supuestos a los que se refiere el artículo 35.3”. Dispone, además, que “El empresario deberá conservar los resúmenes mensuales de los registros de jornada durante un periodo mínimo de cuatro años”.
- El segundo es el artículo 35.5 que regula las horas extraordinarias y establece: “A efectos del cómputo de horas extraordinarias, la jornada de cada trabajador se registrará día a día y se totalizará en el periodo fijado para el abono de las retribuciones, entregando copia del resumen al trabajador en el recibo correspondiente”.
- El tercero es el artículo 34, ya transcrito, que regula la jornada laboral y dispone: “9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y

finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo. Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada...”.

A los tres preceptos ya citados se suma la habilitación genérica para el desarrollo reglamentario, conferida en estos términos por la disposición final segunda del texto refundido:

“Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.

1. El Gobierno dictará las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta ley...”.

De la lectura de las normas se deduce que no se impone por ningún precepto de rango legal un sistema digital de control de registro de jornada, cuya concreción se remita a una norma reglamentaria de ejecución y desarrollo. Los preceptos transcritos se refieren a la obligación de la empresa de garantizar que este control exista, sin identificar o precisar un modo concreto de organizar este registro. Por decirlo de otro modo el estatuto ordena que los empresarios garanticen este control, especificando que es imprescindible especificar “*el inicio y la finalización*”, pero no existe la obligación legal de que este control se lleve a cabo por medios digitales.

Lo mismo puede decirse con respecto a varios de los aspectos previstos en el proyecto de Real Decreto como contenido mínimo. El proyectado artículo 4 se refiere al inicio y la finalización, sumando la precisión de que deben hacerse con horas y minutos, a las pausas que no tengan consideración de trabajo efectivo, a la jornada presencial y a distancia, a las horas de naturaleza ordinaria, extraordinaria o complementaria, a los tiempos de espera y los tiempos a disposición, a las horas relacionadas con fórmulas de conciliación, flexibilidad o distribución irregular de la jornada y a la totalización de esta. Ninguno de estos

extremos consta en el artículo 34 en relación con la obligación del control de la jornada.

De hecho, algunos de ellos requieren un estudio más profundo o una definición legal, como es el caso del cómputo de las pausas en relación con los convenios colectivos (es decir, si la pausa para el café tiene o no tiene consideración de trabajo efectivo y por tanto retribuido) o de la naturaleza del tiempo a disposición o tiempo de presencia (que en no todos los sectores se computan como tiempo retribuido del mismo modo que el trabajo efectivo).

Podría ser que la obligación de implantar un registro digital procediera de otra fuente. A estos efectos el preámbulo del Real Decreto proyectado se remite a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019 y cita la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003. Se trata en este caso de la sentencia que resolvió la cuestión prejudicial que plantea la Audiencia Nacional, en el litigio entre CC. OO. y Deutsche Bank, S. A. E., preguntando si la citada directiva obliga a los Estados *“a establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador”*.

La sentencia concluye que *“los artículos 3, 5 y 6 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, interpretados a la luz del artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los artículos 4, apartado 1, 11, apartado 3, y 16, apartado 3, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que, según la interpretación de esa normativa adoptada por la jurisprudencia nacional, no impone a los empresarios la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador”*.

Pero la Sentencia de 14 de mayo de 2019 añade en su considerando 63: *“Dicho esto, según la jurisprudencia expuesta en el*

apartado 41 de la presente sentencia, corresponde a los Estados miembros, en el ejercicio del margen de apreciación de que disponen a este respecto, definir, como indicó el Abogado General en los puntos 85 a 88 de sus conclusiones, los criterios concretos de aplicación de tal sistema, especialmente la forma que este debe revestir, teniendo en cuenta, en su caso, las particularidades propias de cada sector de actividad de que se trate e incluso las especificidades de determinadas empresas, como su tamaño, sin perjuicio del artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2003/88, que permite a los Estados miembros, desde el respeto de los principios generales de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, establecer excepciones a lo dispuesto, en particular, en los artículos 3 a 6 de esta Directiva cuando, a causa de las características especiales de la actividad realizada, la jornada de trabajo no tenga una duración medida o establecida previamente o cuando pueda ser determinada por los propios trabajadores”.

Por su parte, el Tribunal Supremo en la Sentencia 1275/2017, de 23 de marzo de 2017, de la Sala de lo Social (Id Cendoj: 28079149912017100013), desestimó el recurso de los sindicatos contra Bankia expresando: *“La inexistencia de la obligación de llevar un registro para el control de la horas jornada ordinaria es reconocida por nuestra sentencia de 11 de febrero de 2003”* y añade: *“De aquí que la primera postulación de la demanda, en cuanto interesa ” el derecho de los trabajadores a la existencia de un sistema de marcaje horario que refleje la verdadera jornada realizada por los trabajadores” no se presente avalada por un sustrato fáctico y normativo que propicie su estimación”*. El Tribunal Supremo añade: *“Además, no se deben olvidar las normas reguladoras de la protección de datos, de creación de archivos de datos, y del control de estos que deberán ser tratados con respeto de lo dispuesto en la Ley 15/1999, de diciembre, y en el nuevo Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016” (...)* dado que al efecto se requiere una norma legal o pactada que *“establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado” (artículo9-2 del Reglamento citado)* y es que la creación de este registro implica un aumento del control empresarial de la prestación de servicios y un tratamiento de los datos obtenidos, máxime en los supuestos de jornada flexible, de trabajo en la calle o en casa, que pueden suponer una injerencia indebida de la empresa en la intimidad y libertad del

trabajador, así como en otros derechos fundamentales que tutela nuestra Constitución, especialmente en su artículo 18-4 , máxime cuando la pretensión ejercitada y, el fallo que la estima van más allá del simple control de entrada y salida, por cuánto requiere almacenar datos que permitan comprobar el adecuado cumplimiento de los horarios pactados, objetivo cuyo logro requiere, incluso, un tratamiento anual de los datos recogidos para determinar el cumplimiento de la jornada anual”.

Posteriormente, en la Sentencia 1161/2024, de 24 de septiembre de 2024, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (Id Cendoj: 28079140012024101155), dictada en casación contra la sentencia de la Audiencia Nacional en el conflicto colectivo que enfrentaba al BBVA y los sindicatos el Tribunal Supremo expresó: *“Por lo que respecta a cuál haya de ser el sistema empleado para llevar a cabo el registro, su organización y documentación, el legislador tan solo indica que puede pactarse mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa, y en su defecto, imponerse por decisión del empresario previa consulta con los representantes de los trabajadores. Nada más señala sobre cual haya de ser el concreto contenido, mecanismo o herramienta mediante la que se articule dicho sistema, no imponiendo ninguna específica forma o modalidad a la que haya de sujetarse”. Asimismo, es necesario traer a colación la sentencia del TJUE de 14 de mayo de 2019, C-55/2018 que declara que la correcta aplicación de la Directiva 2003/88/CE exige que el sistema de registro de jornada cumpla con los requisitos de ser objetivo, fiable y accesible. Siendo así no cabe que los sindicatos impongan más requisitos”.*

En resumen, los márgenes impuestos para el desarrollo reglamentario de los preceptos del Estatuto de los Trabajadores son, por una parte, el contenido de los propios preceptos a desarrollar, y, por otra parte, la interpretación que del grupo normativo han hecho las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo.

Como se aprecia, en ningún momento los preceptos del Estatuto de los Trabajadores se refieren a un registro digital interconectado aplicable a todas las empresas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se refiere a un registro

“objetivo, fiable y accesible”, añadiendo que corresponde a los estados miembros definir “los criterios concretos de aplicación de tal sistema, especialmente la forma que este debe revestir, teniendo en cuenta, en su caso, las particularidades propias de cada sector de actividad de que se trate e incluso las especificidades de determinadas empresas, como su tamaño” y el Tribunal Supremo señala que “por lo que respecta a cuál haya de ser el sistema empleado para llevar a cabo el registro, su organización y documentación, el legislador tan solo indica que puede pactarse mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa, y en su defecto, imponerse por decisión del empresario previa consulta con los representantes de los trabajadores”, sin imponer un sistema o modelo concreto.

Dentro de estos márgenes resulta claro que el legislador podría definir un sistema de registro digital, como, de hecho, se intentó en el proyectado artículo 34 *bis* del proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión. Esta iniciativa no prosperó.

Pero lo que puede la ley no lo puede el reglamento.

Ya en su dictamen 46.334 de 10 de mayo de 1984 el Consejo de Estado expresaba: *“El ejercicio de la potestad reglamentaria requiere, de ordinario, la existencia previa de una ley que sirva de cabecera y de referencia a la normativa que la venga a desarrollar”,* de modo que el reglamento se debe limitar a una *“normación no innovadora sino ejecutoria”* de los aspectos ya fijados por la norma con rango de ley.

En su dictamen 1.105/2013, de 18 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto de regulación complementaria de los procesos electorales razonaba de este modo:

“Como es conocido, la propia Constitución atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria en su artículo 97, de modo que con carácter general el ejercicio de esta potestad no requiere una habilitación legal previa. No obstante, el citado artículo 97 de la Constitución prevé que esta potestad ha de ejercitarse “de acuerdo con la

Constitución y las leyes". A través de distintas técnicas, el Constituyente y el Legislador han delimitado o regulado la potestad reglamentaria del Gobierno, bien con carácter general, bien con carácter especial para determinados ámbitos (...).

Así, cabe citar la temprana sentencia de este Tribunal 83/1984, de 24 de julio, que decía en su fundamento jurídico cuarto:

Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del Legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley.

Esta misma doctrina ha sido reiterada en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional, como en su sentencia 47/1990, de 20 de marzo. Por ejemplo, en el fundamento jurídico tercero de su sentencia 99/1987, de 11 de junio, expresaba: En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones

incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento...”.

Junto con estas consideraciones sobre la limitación de la potestad reglamentaria a los aspectos auxiliares o complementarios, se ha de tener en cuenta que en el ordenamiento propio del derecho de trabajo resulta de aplicación el artículo 3 del Estatuto de los Trabajadores, a tenor del cual: “2. *Las disposiciones legales y reglamentarias se aplicarán con sujeción estricta al principio de jerarquía normativa. Las disposiciones reglamentarias desarrollarán los preceptos que establecen las normas de rango superior, pero no podrán establecer condiciones de trabajo distintas a las establecidas por las leyes a desarrollar...”.*

En resumen, entiende el Consejo de Estado que la imposición, por una disposición reglamentaria autónoma, de un registro digital para el control de la jornada supone una innovación, en sentido técnico jurídico, sobre la regulación hasta ahora vigente en los preceptos de rango legal que la norma sometida a consulta dice desarrollar. No se limita a complementar o desarrollar lo preceptuado en la ley de cobertura, sino que impone nuevas obligaciones y cargas a los empresarios y trabajadores, rebasando así el ámbito propio de la potestad reglamentaria.

Dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su artículo 128:

“Artículo 128. Potestad reglamentaria.

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo

previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público...”.

Entiende el Consejo de Estado que la norma proyectada se excede de la habilitación legal en cuanto impone para todas las empresas y trabajadores obligaciones y cargas no previstos en la norma legal que trata de desarrollar. La consecuencia de esta actuación ultra vires sería la nulidad por infracción del principio de legalidad, como dispone el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta nulidad afectaría a los artículos 1 a 7, al artículo 9 y a las disposiciones finales cuarta a sexta.

Y esta observación se formula con carácter esencial, a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio

VIII. Sobre la remisión a la negociación colectiva y su ámbito

Se suscita una segunda cuestión que también afecta a la capacidad de innovar de la proyectada norma reglamentaria. Como ya se expresó, esa segunda cuestión se refiere a la posibilidad de que el espacio que la norma de rango legal, es decir, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, ha reservado a la negociación colectiva sea cubierto por una norma reglamentaria.

Es doctrina constante del Tribunal Constitucional que las normas de rango legal son jerárquicamente superiores a los convenios colectivos. La relación es de jerarquía estricta. Así se establece desde la Sentencia 73/1984 y se ha recordado en muchas otras, como las sentencias 210/1990 y 62/2001. También es doctrina constante que la fuerza vinculante del convenio colectivo procede de la protección constitucional de la libertad sindical, en el artículo 28 y la referencia constitucional a la negociación colectiva en el artículo 37 de la Constitución que dispone:

“Artículo 37

- 1. La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.*
- 2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad”.*

Por lo que se refiere a las relaciones entre convenio y norma reglamentaria, la doctrina ha sostenido que existe una “*reserva de convenio*” de segundo grado, es decir, dentro de los márgenes de las normas legales, la determinación de las condiciones de trabajo en cada concreto sector queda deferida a la negociación colectiva, en razón de las peculiaridades de los sectores o las empresas. Esta “*reserva de convenio*”, limitada en su ámbito, impediría que las normas reglamentarias pudieran imponer “*condiciones de trabajo*” adicionales a las previstas por la norma de rango legal y tiene su base en el artículo 37 de la Constitución, que otorga libertad de regulación a las contrapartes sociales en atención a sus peculiaridades y limita la acción de la intervención pública.

Como ya se ha expresado el Estatuto de los Trabajadores ha dispuesto que el control de la jornada sea regulado mediante la negociación colectiva, pero la norma enviada en consulta ocuparía ese espacio con dos posibles consecuencias.

En el caso de las empresas que ya hubieran establecido, mediante esta negociación, un sistema de control de jornada, el nuevo reglamento podría tener un efecto desplazamiento. Por decirlo de otro modo, si la empresa en cuestión hubiera establecido un modelo de control digital con actualización semanal se vería obligada a reemplazar ese modelo por un sistema con actualización inmediata, a pesar de haberlo pactado con sus trabajadores como dispone el mandato legal. Lo mismo ocurriría si su sistema no computara, por ejemplo, las pausas para el café o los descansos.

En el caso de las empresas que aún no contaran con un sistema digital de registro se verían obligadas, en su momento, a incorporar el sistema diseñado por reglamento, sin posibilidad de pactar con sus trabajadores y recurrir, por lo tanto, a la negociación colectiva. No se respetaría, por tanto, la remisión que hace el estatuto, ya que la negociación colectiva tendría vedado este ámbito.

En el caso sometido a consulta existe una habilitación parcial expresa en el artículo 34.7 que dispone: *“7. El Gobierno, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, podrá establecer ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos, así como especialidades en las obligaciones de registro de jornada, para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran”*. Este artículo concede habilitación al Gobierno, como se aprecia, para la regulación en *“sectores, trabajos y categorías profesionales”*, pero de sus términos literales no se desprende la capacidad normativa de innovar, vía reglamentaria, en la totalidad de las condiciones de trabajo en relación con el registro de la jornada, los descansos o su ordenación.

De lo expuesto se deduce que en esta materia no solo se han de tener en cuenta los límites generales a la potestad reglamentaria, ya expuestos, sino también la peculiaridad del sistema de fuentes marcado por el artículo 3 del Estatuto de los Trabajadores. Si la ley reenvía a la negociación colectiva, no cabe regular la materia por reglamento.

Si se tienen en cuenta las observaciones esenciales expresadas hasta ahora esta nueva consideración abunda en la necesidad de reconsiderar el proyecto en su conjunto, teniendo esta observación carácter esencial, en el concreto sentido previsto por el artículo 130.3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

IX. Sobre el preámbulo

La proyectada norma enviada en consulta comienza con un largo preámbulo en el que se describe su objeto y las razones que han determinado esta opción normativa. Se extiende, por otra parte, en explicaciones sobre los efectos que podría producir el Real Decreto que no tienen suficiente apoyo. Tanto la Oficina de Calidad como la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo han expresado que ese preámbulo no se acomoda al contenido previsto en la regla n.º 12 de las Directrices de técnica normativa que prevén que: *“Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*. Por ejemplo, señalar en un preámbulo que el registro de jornada fomentará el bienestar de todas las personas a todos los niveles, aumentará la productividad, repercutirá en la conciliación personal y familiar y mejorará la posición competitiva de España en el mercado global resulta excesivo. Lo propio del lenguaje jurídico no es la expresión de objetivos propugnados o expectativas. Sería oportuna una cierta contención.

Entre los fundamentos del nuevo sistema cita el preámbulo dos sentencias. La primera, pertinente y de gran relevancia, es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de mayo de 2019 (asunto C-55/18, en cuestión prejudicial presentada por la Audiencia Nacional en el conflicto entre los sindicatos españoles y el Deutsche Bank) que dispone que *“para garantizar el efecto útil de los derechos recogidos en la Directiva 2003/88 y del derecho fundamental consagrado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta, los Estados miembros deben imponer a los empresarios la obligación de implantar un sistema objetivo, fiable y accesible que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador”*.

Por otra parte, el preámbulo señala como una de las razones para la puesta en marcha del sistema digital la Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de febrero de 2022. Parece referirse a la Sentencia de la Audiencia Nacional. 22/2022, de 15 de febrero de 2022 (Id Cendoj 28079240012022100020) dictada tras el conflicto colectivo presentado por varios sindicatos frente a Ferrovial Servicios, S. A., en demanda de que la empresa implante un registro de jornada fiable y objetivo que permita medir el *“tiempo real de la jornada de trabajo”*, incluyendo las horas trabajadas, las de presencia, el tiempo real de embarque, los retrasos en los trenes y las horas complementarias.

La sentencia señala que las directrices legales para confeccionar el registro horario se limitan al horario concreto de inicio y finalización y la conservación de los registros durante cuatro años y añade: *“No expresa la norma el soporte en el que deben conservarse estos registros, papel o aplicación informática, aun cuando la lógica de los tiempos se inclina por esta segunda opción dado que esos datos han de estar a disposición de los trabajadores, de sus RLT y de la ITSS cuando así sean requeridos”*. La sentencia es parcialmente estimatoria y se condena a la empresa *“como obligación de hacer y en el improrrogable plazo de 30 días, a implantar un sistema de registro de jornada fiable y objetivo, que mida el tiempo real de la jornada de trabajo de cada trabajador de Servicios A Bordo, y que sea accesible tanto a los trabajadores como a la RLT, siguiendo el procedimiento del Real Decreto-ley 8/2019”*, pero en modo alguno dispone que la empresa deba establecer precisamente un registro digital, como parece dar a entender del preámbulo de la norma citada. En el incidente de ejecución planteado posteriormente por los sindicatos (Auto de la Audiencia Nacional 62/2022, de 19 de septiembre de 2022) por el retraso en la ejecución, la Audiencia entiende que la complejidad del sistema dificulta el cumplimiento de los plazos marcados. Esta cita, pues, no resulta pertinente ni relevante y debe ser suprimida.

X. Sobre el proyectado artículo 2 y la disposición final primera, las jornadas especiales de trabajo

El proyectado artículo 2 establece:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

- 1. El presente real decreto será de aplicación a todas las empresas y personas trabajadoras incluidas en el artículo 1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de lo establecido en los siguientes apartados.*
- 2. El registro en las relaciones laborales de carácter especial previstas en el artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores se llevará a cabo en los términos definidos en sus normas específicas.*
- 3. Las obligaciones previstas en este real decreto resultan de aplicación a las jornadas especiales de trabajo reguladas en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, el registro de jornada en los buques dedicados a la marina mercante se regulará por lo dispuesto en el artículo 18 bis del Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre”.*

El Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, tiene como objetivo específico regular estas jornadas en sectores como los empleados de fincas urbanas, guardas y vigilantes no ferroviarios, las labores agrícolas, forestales y pecuarias, el comercio y la hostelería, los transportes y trabajo en el mar, los transportes por carretera, los trabajadores móviles, el transporte ferroviario, el personal aeronáutico, la marina mercante y el trabajo en las minas.

Todos estos sectores tienen peculiaridades que desaconsejan imponer un sistema digital único de control, que sería aplicable, por ejemplo, a los porteros de fincas urbanas, los maquinistas de trenes o la hostelería al completo. Es procedente, por tanto, establecer que el proyectado Real Decreto no será de aplicación a las jornadas especiales de trabajo, en razón de todas las consideraciones expresadas en este dictamen.

En el mismo sentido la disposición final primera modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, imponiendo obligaciones adicionales a las empresas. Como ya se dijo, la parte esencial de la norma proyectada incurriría en causa de nulidad de pleno derecho, de modo que no procede esta disposición.

XI. Sobre la disposición final segunda y la modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero

La disposición final segunda del proyecto enviado en consulta modifica el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero. Este artículo, que regula las facultades de los inspectores en el desarrollo de su labor, se remitía como norma de cobertura a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que ha sido sustituida por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La modificación se limita a actualizar las referencias normativas con la cita de la ley ahora vigente.

No constan en la memoria o el expediente enviado al Consejo de Estado las razones por las que se ha introducido esta modificación en la norma proyectada. Si fuera necesario modificar el Reglamento de la Inspección para actualizar las referencias normativas debería hacerse en la totalidad de la norma

y no solo en el primer apartado de su artículo 7. Y, en todo caso, la modificación debe hacerse en su propia sede, como ha señalado la Oficina de Calidad con cita de reiterada doctrina del Consejo de Estado.

Se sugiere, por ello, la supresión de esta disposición final segunda, que debería ser objeto de tramitación separada en cuanto no guarda relación alguna con el registro de jornada.

XII. Sobre la disposición final tercera y la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar

En el texto del decreto enviado la disposición final tercera se expresa así:

“Disposición final tercera. Modificación del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, queda modificado como sigue:

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 9, del siguiente modo:

«1. La jornada máxima semanal de carácter ordinario será la prevista en el artículo 34.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de los tiempos de presencia, a disposición de la persona empleadora, que pudieran acordarse entre las partes. El horario será fijado por acuerdo entre las partes. Una vez concluida la jornada de trabajo diaria y, en su caso, el tiempo de presencia pactado, la persona empleada no estará obligada a permanecer en el hogar familiar.»

Dos. Se modifica el apartado 3 bis del artículo 9, que queda redactado del siguiente modo:

«El registro de jornada previsto en los artículos 12.4.c), 34.9 y 35.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores podrá realizarse por cualquier medio que sea proporcionado a las capacidades y recursos con los que cuenten la persona empleadora y la persona trabajadora y que garantice el cumplimiento de dicha obligación de manera efectiva.»”.

La primera modificación consiste en sustituir la jornada máxima semanal de cuarenta horas de trabajo efectivo por la jornada prevista en el artículo 34.1 del estatuto, que se refiere a *“la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”*. No se ha dejado constancia de la razón de esta modificación en la memoria de impacto, pero lo cierto es que afectaría a todos los contratos de esta relación laboral de carácter especial si en un futuro la jornada prevista en el estatuto fuera modificada. También es oportuno valorar la importancia que en este tipo de contratos tiene el tiempo de presencia. Por esas razones es necesario que la memoria aporte los datos y justificaciones oportunos para esta proyectada modificación.

La segunda modificación consiste en eliminar la excepción al control de la jornada en el caso de los trabajadores a tiempo parcial. Como han expresado en trámite de alegaciones Cáritas y USO, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia **C531/2023**, de 19 de diciembre de 2024 (asunto C-531/23, Loredas), ha respondido a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior del País Vasco en este sentido, señalando que esta exclusión al control de jornada es contraria a los artículos 3, 5 y 6 de la Directiva 2003/88/CE. Así lo señaló también, en su momento, el Consejo Económico y Social. El argumento central es que mediante esta exclusión se priva a estas personas trabajadoras de la posibilidad de determinar de manera objetiva y fiable el número de horas de trabajo realizadas y su distribución en el tiempo. A la vista de esta sentencia el Consejo de Estado estima que existe una

justificación suficiente para la supresión del apartado 3 *bis* del artículo 9 del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre.

Teniendo en cuenta las especialidades del sector, en el que es apreciable la llamada “*brecha digital*” resulta especialmente oportuna la introducción de un párrafo específico para regular en esta relación de trabajo el registro de jornada, que se hará “*por cualquier medio que sea proporcionado a las capacidades y recursos con los que cuenten la persona empleadora y la persona trabajadora y que garantice el cumplimiento de dicha obligación de manera efectiva*”.

XIII. Sobre la disposición final sexta y la entrada en vigor de la norma

Como ya se ha expresado la norma proyectada debe ser reconsiderada en su conjunto. No obstante, es preciso detenerse en la proyectada disposición final sexta, que establece:

“Disposición final sexta. Entrada en vigor.

El presente real decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

No obstante, las obligaciones cuyo cumplimiento requiera del desarrollo de las disposiciones previstas en el artículo 9 no resultarán exigibles hasta que hayan transcurrido seis meses desde la entrada en vigor de estas últimas”.

A la previsión de entrada en vigor que contiene la disposición final sexta se ha de hacer una objeción, que afecta al cumplimiento de lo previsto en la Ley del Gobierno, que establece en su artículo 23 que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando las normas “impongan

nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”. Procede, por tanto, reconsiderar este extremo.

En mérito de cuanto antecede, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, a la vista de las observaciones esenciales formuladas en los apartados VI, VII y VIII de este dictamen, no procede aprobar el Real Decreto proyectado”.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO PERMANENTE DE ESTADO DON FERNANDO LEDESMA BARTRET AL DICTAMEN MAYORITARIO NÚMERO 188/2026

1. Para delimitar el alcance de este voto concurrente es preciso comenzar señalando que el consejero que lo suscribe comparte enteramente la conclusión del dictamen mayoritario recaído en el expediente 188/2026, así como las consideraciones que se desarrollan en sus apartados VI y VIII. Por el contrario, discrepa respetuosamente de las consideraciones expuestas en el apartado VII.
2. Como se comparten las consideraciones VI y VIII nada procede decir sobre ellas. Quizá, tan solo, indicar que los argumentos que en las mismas se invocan son suficientes para llegar a la conclusión final desaprobatoria del proyecto consultado. Significa al propio tiempo que las consideraciones del apartado VII no son necesarias para completar la motivación conducente a la conclusión.

3. La tesis defendida en ese apartado VII afirma que los artículos del proyecto consultado en los que se exige que el registro diario de jornada de trabajo sea llevado por medios digitales vulneran el principio de reserva de ley. Lo vulneran, se sostiene, porque para poder imponer esa concreta tecnología digital es preciso que lo establezca una norma con rango de ley. Esto es, con independencia de que los preceptos del proyecto de Real Decreto consultado no puedan ser aprobados porque carecen del rango adecuado -razón suficientemente determinante de la conclusión final- los artículos que establecen la técnica digital adolecen de un vicio propio, específico, concurrente con los vicios de que adolece el proyecto en su conjunto. Pues bien, esta tesis es la que no se comparte.
4. De ninguno de los artículos del Estatuto de los Trabajadores que el proyecto invoca como habilitantes se desprende que el legislador haya querido congelar en el nivel normativo de ley la elección del sistema tecnológico. Si no lo ha hecho ha sido porque tal decisión entiende que pueda ser adoptada por norma de rango inferior.

La STS (Sala de lo Social) 1161/2024, de 24 de septiembre (transcrita parcialmente en la pág. 90 del dictamen mayoritario) expresa lo siguiente: *"Por lo que respecta a cuál haya de ser el sistema empleado para llevar a cabo el registro, su organización y documentación, el legislador tan solo indica que puede pactarse mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa, y en su defecto, imponerse por decisión del empresario previa consulta con los representantes de los trabajadores. Nada más señala sobre cual haya de ser el concreto contenido, mecanismo o herramienta mediante la que se articule dicho sistema, no imponiendo ninguna específica forma o modalidad a la que haya de sujetarse".*

Por su parte, la STJUE de 14 de mayo de 2019 (también citada por el dictamen mayoritario y por la STS de la Sala de lo Social, de 24 de septiembre de 2024) declara que *"la correcta aplicación de la Directiva 2003/88/CE exige que el sistema de registro de jornada cumpla con los requisitos de ser objetivo, fiable y accesible. Siendo así, no cabe que los sindicatos impongan más requisitos"*.

La misma STJUE que se acaba de citar (dictada en una cuestión prejudicial que se menciona en la pág. 88 del dictamen mayoritario) reconoce que los preceptos que señala (artículos 3, 5 y 6 de la Directiva 2003/88/CE) interpretados a la luz del artículo 31 apdo. 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los artículos 4 apdo. 1, 11 apdo. 3 y 16 apdo. 3 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, se oponen a una normativa de un Estado miembro que, según la interpretación de esa normativa adoptada por la jurisprudencia nacional, no impone a los empresarios la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador.

Partiendo de lo anterior, este Consejero considera que del sistema normativo expuesto no se desprende con la evidencia precisa que del mismo pueda extraerse la conclusión de que es la ley y solo la ley la que puede imponer el sistema digital con exclusión de todos los demás. Lo que se desprende en términos de absoluta evidencia es que el sistema de registro de jornada debe cumplir en todo caso con tres requisitos: ser objetivo, viable y accesible, requisitos que indubitadamente puede cumplir el sistema digital por el que opta el proyecto.

5. En apoyo de la tesis que se viene sosteniendo cabe citar el F.J. 14 de la STC 292/2000, de 30 noviembre 2000. Pese a que el principio de reserva de ley domina la regulación del ejercicio del derecho fundamental a la protección de datos (como expresa el F.J. 11 de dicha STC 292/2000) no deja de reconocer la posibilidad de una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, siempre que la intervención reglamentaria se limite a ser un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de finalidades propuestas por la Constitución o por la ley. Pues bien, no parece nada alejado de la realidad pensar que el propósito de optimización del cumplimiento de las finalidades del proyecto (que el obligatorio registro de jornada sirva al fin al que está ordenado) inspira la elección del sistema digital precisamente por su objetividad, fiabilidad y accesibilidad.
6. El requisito de la accesibilidad debe ser apreciado también desde la perspectiva de su coste económico o de las dificultades que un sector de la población pueda tener para el uso de la técnica digital. Por tal motivo, convendría que la memoria del proyecto abordara fundadamente los problemas conectados con esta dimensión y propusiera las soluciones coherentes. Esto supuesto, la representación de los obstáculos de accesibilidad advertibles no parece que puedan conducir causalmente a la tesis que la consideración VII del dictamen desarrolla. La norma proyectada podría salir al encuentro de una regulación que permitiera superar tales obstáculos sin que por ello hubiera que rechazar en términos absolutos el empleo de la herramienta digital, salvo que una norma con rango de ley así lo exigiera.

Estas son algunas de las razones que justifican el voto parcialmente discrepante, emitido en el mínimo tiempo de que se ha dispuesto dada la urgencia con que ha sido solicitado el dictamen.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 19 de marzo de 2026
EL SECRETARIO GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA SEGUNDA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE
TRABAJO Y ECONOMIA SOCIAL.