



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES EN MATERIA DE REGISTRO DE JORNADA



De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Los interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en la sección «Participación pública en proyectos normativos», subsección «Consulta pública previa», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa, a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública se sustanciará del 12 de septiembre de 2025, al 26 septiembre de 2025, ambos inclusive.

Con el objeto de facilitar la participación en la consulta pública, se suministra la siguiente información:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA.

Con anterioridad a la reforma introducida por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, nuestro ordenamiento carecía de la regulación legal de un instrumento para el control y registro del horario y jornada de trabajo y descansos, salvo las menciones contenidas en los artículos 12.4 y 35.5 del Estatuto de los Trabajadores, respecto a los contratos a tiempo parcial y la realización de horas extras. Esta sensible ausencia ha tenido como consecuencia, entre otros aspectos relativos a la jornada y los descansos, la proliferación de las prolongaciones de la jornada de las personas trabajadoras, superando los límites legales y en muchas ocasiones sin retribuir, así como los inconvenientes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para poder controlar la realización de horas extraordinarias. Problemática que se fue planteando en los tribunales, con pronunciamientos de la Audiencia Nacional (SAN 207/2015, de 4 de diciembre, SAN 25/2016, de 19 de febrero o SAN 77/2016, de 6 de mayo) en los que concluía que “el registro de jornada, que no de horas extraordinarias, es el requisito constitutivo para controlar los excesos de jornada”, apuntando que esta inexistencia de registro “coloca a las personas trabajadoras en situación de indefensión que no puede atemperarse porque las horas extraordinarias sean voluntarias, puesto que el único mecanismo de acreditarlas es, precisamente, el control diario”.

Al objeto de paliar este vacío normativo, se publicó 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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre,



para establecer la obligación de implantar en las empresas un sistema de registro diario de la jornada de cada persona trabajadora. Con este registro se avanzaba en el control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones sobre jornada de trabajo y realización de horas extraordinarias y se pretendía evitar la realización de un tiempo de trabajo superior a la jornada laboral máxima legal o convencionalmente establecida.

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 las Directivas 2003/88/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo y la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, considera y 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. Señalando, además, que dicha obligación no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico porque el registro se implanta para la protección eficaz de la seguridad y de la salud de las personas trabajadoras.

De este modo, el acervo normativo comunitario en materia de tiempo de trabajo se ha visto reforzado y complementado con diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo que han desarrollado y concretado algunos principios que han de presidir el régimen legal del registro de jornada como requisitos imprescindibles para alcanzar el efecto útil de la normativa comunitaria de tiempo de trabajo y descanso. Se hace referencia, entre otros, a los principios de objetividad, la fiabilidad y la accesibilidad del registro de jornada. Igualmente, nuestro Tribunal Supremo 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 (por ejemplo, STS 1161/2024, de 24 de septiembre del 2024).

Por tanto, la existencia de un registro de jornada tiene por objeto proteger a las personas trabajadoras, no sólo en los aspectos retributivos de su relación laboral sino en su derecho al respeto de las condiciones laborales acordadas, a la conciliación de la vida familiar y personal y a la protección de la salud. Consideraciones que han de hacerse, desde luego, extensivas al derecho a la desconexión, sin cuya garantía se desprotegería igualmente a la persona trabajadora respecto de su derecho a no atender ni realizar trabajo fuera de su jornada y, en consecuencia, su derecho a la propia salud.

La necesidad de concretar y desarrollar los contenidos legales en materia de registro de horarios y desconexión, en sintonía con el principio de la jurisprudencia comunitaria de cumplir con el efecto útil de la normativa comunitaria justifica el desarrollo reglamentario de la regulación del registro de jornada y la desconexión.

En definitiva, el Real Decreto proyectado pretende resolver las insuficiencias que la actual regulación del registro horario contiene y que lastran su eficacia sin impedir adecuadamente los incumplimientos normativos y los perniciosos excesos de jornada, tan graves para la salud de las personas trabajadoras y para la competencia leal entre las empresas. Se satisface además del específico mandato de desarrollo reglamentario presente en el artículo 34.7 del Estatuto de los Trabajadores.



II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA.

De un lado, en el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, se ha podido comprobar que resulta conveniente desarrollar reglamentariamente todos los aspectos mínimos del registro, aclarando, incluso aspectos que la jurisprudencia posterior al Real Decreto-ley 8/2019 y a la sentencia del TJUE de 14 de mayo de 2019 ha venido indicando, como requisitos mínimos que debe reunir dicho registro para asegurar que cuenta con características tales como la objetividad, fiabilidad, trazabilidad y accesibilidad, o que determine qué momentos han de considerarse tiempo efectivo de trabajo. Asimismo, la genérica regulación del derecho a la desconexión y sobre todo la lenta puesta en marcha de los protocolos empresariales en la determinación de su ejercicio, requiere de la introducción de algunas disposiciones reglamentarias para paliar algunas de estas insuficiencias.

En línea con los objetivos 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, sobre limitación de la jornada laboral, y con la jurisprudencia nacional y comunitaria, resulta preciso reforzar la regulación legal para mejorar el control eficaz del tiempo de trabajo de modo que se garanticen los tiempos máximos de trabajo y los descansos mínimos, evitando la realización de horas extraordinarias ilegales y asegurando con ello el más efectivo cumplimiento de la normativa europea en la materia.

En este sentido, numerosas sentencias de los distintos Tribunales Superiores de Justicia como el propio Tribunal Supremo (entre otras la reciente sentencia 1191/2024, de 24 de septiembre) han desarrollado y concretado algunos principios que han de presidir el régimen legal del registro de jornada, configurando como requisitos para alcanzar la utilidad de la normativa tanto nacional como comunitaria, entre otros, la objetividad, fiabilidad, trazabilidad y accesibilidad. Por otro lado, ha de garantizar que el sistema de registro, además, refleje los datos de manera totalmente imparcial e indiscutible, para evitar que la persona trabajadora, en su condición de parte débil de la relación laboral, se vea abocado a la inseguridad de enfrentarse a la empresa con la activación de reclamaciones de tan difícil probanza, permitiendo a la autoridad laboral y a la RLT tener conocimiento del mismo.

Pero, además, con esta norma se pretende que la actual regulación del registro de jornada, que se encuentra dispersa en el Estatuto de los Trabajadores, se alinee y pueda aplicarse de forma más clara a través de un desarrollo reglamentario conjunto de los artículos 12.4.c), 34.9 y 35.5., así como el artículo 20 bis y el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, en materia de desconexión.

En definitiva, fortalecer las garantías tanto del procedimiento y funcionamiento del registro como los contenidos mínimos que ha de tener dicho registro, así como garantizar un control adecuado por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sin el que no se cumpliría el efecto útil de las Directivas 2003/88/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo y la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.



III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Por todo lo anterior, la norma proyectada es necesaria para desarrollar y concretar los requisitos que debe tener un registro de jornada eficaz y, a la vez, se dicta al amparo de la habilitación que el apartado primero de la disposición final segunda del Estatuto de los Trabajadores otorga al Gobierno.

IV. OBJETIVOS DE LA NORMA.

Con la aprobación de esta norma se pretende garantizar un sistema de registro de jornada realmente eficaz, presidido por los principios de objetividad, fiabilidad y accesibilidad y desarrollar las formas de ejercicio y control del derecho de desconexión.

En desarrollo de la habilitación legal el reglamento tendrá por objeto el desarrollo, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Establecimiento de disposiciones que garanticen la realización personal y directa de los asientos por las personas trabajadoras, así como la identificación de las interrupciones. Ello podría determinar la posibilidad de requerir que el registro sea electrónico, con mecanismos de verificación de la identidad.
- La precisión de cada tipo de tiempo de trabajo registrado: se debe registrar toda la jornada, pero cabe prever que se señale si el tiempo de trabajo es efectivo o de disponibilidad, o si las horas son ordinarias o extraordinarias. Esta calificación permitirá identificar más incumplimientos de la normativa, con las consecuencias que legalmente procedan.
- El control de las modificaciones de los asientos. Esta garantía puede incluir obligaciones específicas como la de que la RLT obtenga copias del registro con una cierta periodicidad, o que deban estar presentes para modificar el registro. En algunos casos, de nuevo, podría requerir del acceso electrónico interoperable y garantías informáticas de autenticidad, como sellos de tiempo.
- La obligación de acceso inmediato, así como remoto en el caso de los registros electrónicos.
- Las formas de mantener los registros individuales a disposición de las personas trabajadoras y, del conjunto de los registros a disposición de su representación y de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, lo que puede incluir las formas adecuadas de acceso incluidas las telemáticas.



V. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

La propuesta de tramitar un Real Decreto es apropiada en la medida en que con la norma se atiende al desarrollo reglamentario de las obligaciones básicas contenidas en la actualidad en el Estatuto de los Trabajadores en materia de control y registro de horario y jornada, así como del derecho a la desconexión. Su regulación es necesaria a la vista de la jurisprudencia comunitaria y nacional para asegurar el efecto útil de la normativa europea y nacional. Por otro lado, desde el punto de vista formal y procedimental, la regulación legal del registro de jornada es perfectamente susceptible de desarrollo reglamentario no solo al amparo de la habilitación general prevista en el Estatuto de los Trabajadores, sino también en la específicamente contemplada en el artículo 34.7 de la misma norma.

En conclusión, tomando en consideración la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, relativa a la “obligación de la empresa de garantizar el registro diario de jornada” prevista en la redacción actual del artículo 34.9 ET, la norma proyectada permite el establecimiento de los procedimientos y los medios adecuados para garantizar de manera efectiva tal obligación empresarial.