

Dictamen I 2025

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
26 DE FEBRERO DE 2025

Sobre 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



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 878-2025

Colección Dictámenes

Número 1/2025

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2025

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-6631-2025

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre 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

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 26 de febrero de 2025, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 6 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de urgencia de diez días, dictamen sobre 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. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Segu-

ridad Social para la elaboración de una propuesta.

Con posterioridad, el CES solicitó al departamento proponente una ampliación del plazo en otros cuatro días hábiles, que se obtuvo mediante comunicación de la vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Trabajo y Economía Social, recibida el 17 de febrero.

El texto remitido se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que incluye los siguientes contenidos: oportunidad de la propuesta, contenido, análisis jurídico, adecuación al orden competencial, trami-

tación seguida, impactos esperados de la norma en diferentes ámbitos, y evaluación *ex post*. Asimismo, acompañan al texto tres anexos con las principales observaciones recibidas durante los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información públicas, así como las observaciones recibidas de las comunidades autónomas, y su valoración.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen señala los siguientes objetivos, que se detallan en la exposición de motivos y en la MAIN: mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida de las personas trabajadoras; adaptar la normativa laboral a las nuevas realidades y formas de organización de la economía y el mercado de trabajo; regular de forma más precisa los requisitos del registro de jornada; y garantizar de manera más efectiva el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras.

En relación con tales fines, el Anteproyecto contiene determinadas previsiones que recaen esencialmente, entre otras, en la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, en la regulación del registro diario de la jornada, en la regulación del derecho a la desconexión digital, y en el cuadro de infracciones y sanciones en el orden social, como se describe con más detenimiento en el apartado 2 (contenido) de este dictamen.

La Constitución recoge, entre otros principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral (art.

40.2). La actual duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo se estableció en 1983 (Ley 4/1983, de 29 de junio) con la correspondiente modificación del artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores. Aquel año se había firmado, en el mes de febrero, el Acuerdo Interconfederal 1983 entre las confederaciones sindicales CCOO y UGT, y las empresariales CEOE y CEPYME. Este acuerdo bipartito se encuadraba en la concertación social de los años ochenta, época en la que, junto a una negociación colectiva en desarrollo, frente a una cobertura actual del 92 por 100, subsistían aún en la mayoría de las actividades las ordenanzas laborales o reglamentaciones del trabajo cuya sustitución por convenios colectivos venía a impulsar el citado acuerdo. Este contenía un capítulo IV sobre jornada laboral en el que las partes firmantes se obligaban, por un lado, a mantener lo estipulado en materia de tiempo de trabajo en los términos pactados en los convenios colectivos para 1983; y, en 1984, establecían la jornada anual de 1.826 horas y 27 minutos de trabajo efectivo, equivalentes a la jornada semanal de 40 horas. Su disposición final segunda estipulaba que, a efectos de la aplicación del acuerdo, “se respetará en todo caso lo pactado en los convenios de ámbito inferior celebrados con anterioridad a la fecha de dicho acuerdo y durante la vigencia de aquellos”.

Por su parte, la citada Ley de jornada máxima de 1983 disponía su entrada en vigor al mes de su publicación oficial, y su disposición transitoria, segundo párrafo, establecía que “La puesta en práctica de

la jornada que se establece en la presente Ley no afectará a la ordenación global de la jornada de trabajo existente en las empresas a la entrada en vigor de esta Ley, sino exclusivamente a su duración, salvo pacto en contrario”.

A raíz de una cuestión de inconstitucionalidad presentada en 1985 en relación con la disposición transitoria de la Ley de 1983, en su párrafo segundo, el Tribunal Constitucional se pronunció en 1990 sobre el efecto que su entrada en vigor en una determinada fecha en relación con la vigencia de los convenios colectivos ya existentes, pudiese tener sobre el derecho constitucional a la negociación colectiva recogido en el artículo 37.1 de la CE, descartando la vulneración de este por los motivos que formulaba en su fundamento jurídico segundo, y específicamente en el tercero; ello, independientemente de la valoración en términos de oportunidad de política legislativa que tal medida pudiese merecer (STC 210/1990, de 20 de diciembre).

Con posterioridad a la Ley de 1983, la regulación legal del tiempo de trabajo ha sufrido numerosas modificaciones, entre otras, en elementos tales como la duración de los descansos o el límite máximo de las horas extraordinarias. Además, en virtud de la habilitación contenida en la LET, se han llevado a cabo, mediante las correspondientes normas de rango reglamentario, ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos en sectores, trabajos y categorías profesionales que, por sus peculiaridades, se entiende que

lo requieren, lo que se conoce como jornadas especiales de trabajo (Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, que sustituyó al Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, y que ha sido objeto a su vez de distintas modificaciones).

Cabe, asimismo, recordar dos tipos de medidas aprobadas a lo largo de las pasadas décadas: por un lado, sobre la ordenación cualitativa de la jornada orientadas, respectivamente, a permitir su distribución irregular a lo largo del año mediante convenio o, en su defecto, acuerdo de empresa (Ley 11/1994, de 19 de mayo), y a introducir la facultad de la empresa, en defecto de pacto, de distribuir de manera irregular a lo largo del año el diez por ciento de la jornada de trabajo (Ley 3/2012, de 6 de julio, procedente del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero), como medidas de flexibilidad interna, incorporadas en la Ley del Estatuto de los Trabajadores mediante sendas reformas laborales sin apoyo en acuerdos de diálogo social; y, por otro lado, medidas consistentes en reconocer y facilitar el ejercicio de determinados derechos a permisos y a la reducción de la jornada por cuidados, con el objetivo de fomentar la conciliación corresponsable entre la vida laboral y la vida familiar, que recientemente se han ampliado en su duración y en el ámbito de personas que dan derecho a su ejercicio en algunos supuestos (Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se ha transpuesto la Directiva UE 2019/1158, de 20 de junio de 2019, sin que se haya abordado en el marco del diálogo entre el Gobierno y los

interlocutores sociales, como recordó el CES en su Dictamen 6/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Familias). También se ha ampliado recientemente el derecho de las personas trabajadoras a ausentarse del trabajo en atención a determinadas circunstancias de especial riesgo (Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre).

Por su parte, la ordenación del tiempo de trabajo en sus aspectos cualitativos ha venido siendo tratada por los interlocutores sociales en sus acuerdos sobre negociación colectiva. El V AENC, así, contiene determinadas recomendaciones y criterios sobre elementos como el cómputo anual de la jornada, fórmulas flexibles de ordenación o implantación de la distribución irregular, entre otros, a partir de la relevancia que las partes le reconocen al tiempo de trabajo para las personas trabajadoras y las empresas, e incluye, asimismo, un capítulo sobre la desconexión digital.

El diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, sin embargo, no ha permitido a estas alcanzar un acuerdo bipartito sobre la reducción de la jornada de trabajo.

Con respecto a las otras dos dimensiones de la jornada laboral de las que se ocupa el Anteproyecto sometido a dictamen, el control de su cumplimiento a través de un registro diario, y los límites temporales a la exigibilidad de la prestación de trabajo, o derecho de desconexión digital, hay que mencionar las siguientes referencias. La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPD),

reconoció y reguló por primera vez el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral (art. 88), atendiendo a los efectos de la digitalización en las relaciones de trabajo y a las implicaciones de la conectividad permanente que han hecho posible los avances tecnológicos, a fin de proteger la salud, garantizando el derecho al descanso y a la intimidad. Esta ley introdujo, además, un nuevo artículo, el 20 bis, en la LET donde se recoge, entre otros, el derecho a la desconexión digital de los trabajadores (sic) con carácter general. Por su parte, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, fruto de un acuerdo de diálogo social, reconoció e incluyó (art. 18) el derecho a la desconexión digital de las personas que trabajan a distancia, particularmente en teletrabajo, en los términos establecidos en la LOPD, entre otras cosas definiendo en qué debe consistir la garantía de la desconexión, la obligación de elaborar una política interna de la empresa en la que se definan las modalidades de ejercicio del derecho junto con acciones de formación y sensibilización, y una llamada a los convenios colectivos que podrán establecer medidas adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.

Por último, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, reguló, mediante la introducción de un apartado 9 en el artículo 34 de la LET, el registro diario de la jornada de trabajo que debe garantizar la empresa y que deberá organizarse y documentarse mediante la negociación colectiva o, en su defecto, decisión del empresario

previa consulta con los representantes legales de los trabajadores (sic) en la empresa. Los objetivos de la regulación de este instrumento eran, según la exposición de motivos de la norma, garantizar

el cumplimiento de los límites en materia de jornada, crear un marco de seguridad jurídica para las personas trabajadoras y las empresas, y posibilitar el control por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de dos artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.

Artículo primero. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre

Duración máxima de la jornada ordinaria. Se modifica el artículo 34.1 para reducir la duración máxima de la jornada ordinaria de 40 a 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

Registro de jornada. Se introduce un nuevo artículo 34 bis para regular de manera unificada todo lo relativo al registro de jornada, quedando suprimidos en consecuencia el apartado 9 del artículo 34, el apartado c) del artículo 12.4, y apartado 5 del artículo 35, referidos, respectivamente, al registro de la jornada ordinaria, de la jornada parcial y de las horas extraordinarias. Se elimina, por tanto, el sistema de control del tiempo de trabajo específico de los contratos a tiempo parcial, al tiempo que se introducen con carácter general

requisitos adicionales a los vigentes, como el uso de medios digitales, la cumplimentación de forma personal y directa, la introducción de garantías de autenticidad y trazabilidad, la utilización de formatos comprensibles, mayores obligaciones documentales, o la interoperabilidad del sistema de registro. Se establece asimismo el derecho de las personas trabajadoras, sus representantes legales y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a acceder al registro en el centro de trabajo de forma inmediata y en cualquier momento, así como la obligación de garantizar la accesibilidad en remoto a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a la representación de las personas trabajadoras.

El nuevo artículo 34 bis también prevé que la nueva regulación del registro jornada se desarrolle reglamentariamente, lo que deberá hacerse, tal y como establece la disposición final segunda, en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la ley, plazo durante el cual la obligación de registro de jornada seguirá rigiéndose por la legislación vigente (disposición transitoria tercera).

Derecho a la desconexión. Se modifica el artículo 20 bis, relativo a los derechos de

los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital y la desconexión, para reforzar el derecho a la desconexión, estableciendo su carácter irrenunciable así como el deber empresarial de garantizarlo, y remitiendo a la negociación colectiva el establecimiento de las modalidades de su ejercicio, de los medios y medidas para garantizarlo, así como de las excepciones a la prohibición de comunicación cuando concurren circunstancias excepcionales.

Artículo segundo. Modificación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social

En primer lugar, se modifica el apartado 5 del artículo 7, relativo a infracciones graves en materia de relaciones laborales, que ahora incluiría también el incumplimiento de las nuevas obligaciones reguladas en el artículo 34 bis, en materia de registro de jornada, para establecer que en esta materia se considerará la comisión de una infracción por cada persona trabajadora afectada en los supuestos de ausencia de registro o el falseamiento de los datos registrados.

En segundo lugar, se añade un nuevo apartado 30 al artículo 12, referido a infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales, para incluir entre las mismas los incumplimientos en materia de organización y ordenación del tiempo de trabajo que generen riesgo grave para la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Además, se añade un nuevo apartado 18 al artículo 13, relativo a las infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, para considerar como tal a los incumplimientos en materia de organización y ordenación del tiempo de trabajo que impliquen un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Por último, se modifica la letra c bis del apartado 1 del artículo 40, referido a la cuantía de las sanciones, para reflejar que las infracciones graves en materia de registro de jornada del artículo 7.5 se sancionarán con la multa de 1.000 a 2.000 euros, en su grado mínimo, de 2.001 a 5.000 euros en su grado medio y de 5.001 a 10.000 euros en su grado máximo.

Disposiciones adicionales

La disposición adicional primera establece que, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, el Gobierno procederá, en el plazo de dieciocho meses, a la revisión de la normativa sobre jornadas especiales de trabajo en atención a la nueva jornada máxima legal establecida por la presente norma.

La disposición adicional segunda dispone que el Gobierno procederá a la creación de una mesa de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a fin de evaluar los resultados de la reducción de jornada acometida por esta norma y de seguir avanzando en la reducción de la duración máxima de la jornada legal ordinaria de trabajo.

La disposición adicional tercera contempla que la reducción de jornada establecida en la presente norma no podrá tener como consecuencia la afectación de las retribuciones ni la compensación, absorción o desaparición de cualesquiera derechos más favorables o condiciones más beneficiosas que vinieran disfrutando las personas trabajadoras.

Disposiciones transitorias

La disposición transitoria primera establece que las comisiones negociadoras de los convenios colectivos que a la entrada en vigor de esta norma contemplen una jornada superior a las treinta y siete horas y media semanales de promedio anual dispondrán de un plazo hasta 31 de diciembre de 2025 para realizar las adaptaciones necesarias que aseguren el cumplimiento de lo previsto en la presente norma, en particular, lo establecido respecto a la jornada ordinaria de trabajo máxima en su artículo primero, apartado tres.

La disposición transitoria segunda regula las consecuencias de la reducción de la jornada de trabajo máxima aplicables a los contratos a tiempo parcial y a las personas trabajadoras con jornada reducida. Así, en relación con los contratos celebrados a tiempo parcial con una prestación de trabajo de duración igual o superior, de promedio en el periodo de referencia fijado para el cómputo de la jornada de trabajo, a la jornada máxima semanal prevista en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores en la redacción dada por el Anteproyecto, se contempla, entre otros

extremos, que estos se convertirán automáticamente en contratos de trabajo a tiempo completo a partir de la aplicación de dicha jornada legal.

Respecto a las personas trabajadoras con jornada reducida, se dispone, entre otros extremos, que las mismas, siempre y cuando dicha reducción se base en lo previsto el artículo 37.6 y 8 del Estatuto de los Trabajadores, tendrán el derecho a seguir realizando el mismo número de horas de trabajo que viniesen efectuando antes de la entrada en vigor de esta norma, con un incremento proporcional de su salario a partir de la aplicación de la jornada máxima ordinaria de treinta y siete horas y media semanales. A tal efecto, se determina que el umbral máximo legal de la reducción de jornada vigente en el momento de su inicio se mantendrá hasta que finalice el derecho a la reducción de jornada, con el límite absoluto del 31 de diciembre de 2026.

Se señala, asimismo, que estas, alternativamente, podrán adaptar la jornada reducida que venían realizando a la nueva jornada legal prevista, en el marco del horario que previamente disfrutaban. Esta opción, la deberán comunicar a la empresa con quince días de antelación a la fecha de efectos de la adaptación.

La disposición transitoria tercera establece que la obligación de la empresa de garantizar el registro de jornada seguirá rigiéndose por lo previsto en los artículos, 12.4, 34.9 y 35.5 del Estatuto de los Trabajadores vigente durante seis meses desde

la publicación de esta norma en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Disposiciones finales

La disposición final primera modifica el artículo 18 de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, relativo al derecho a la desconexión digital, para disponer que las personas que trabajan a distancia tienen derecho a la desconexión en los términos establecidos en el artículo 20 bis del Estatuto de los Trabajadores y tratar de evitar, según se indica en la exposición de motivos del Anteproyecto, que pueda exigirse el desarrollo de la prestación laboral fuera de los horarios pactados, respetando así el derecho al descanso y a la propia intimidad de la persona trabajadora.

La disposición final segunda habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta norma y además contempla que este aprobará, previa consulta

a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, el reglamento de desarrollo del artículo 34 bis del Estatuto de los Trabajadores (relativo al registro de jornada) en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la presente norma en el BOE.

La disposición final tercera señala que esta norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 7.^a de la Constitución española.

Finalmente, la disposición final cuarta establece que la presente norma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, salvo el apartado cinco del artículo primero. Dicho apartado introduce el nuevo artículo 34 bis del Estatuto de los Trabajadores, que entrará en vigor a los seis meses de la publicación de la ley en el BOE, a excepción de la obligación de interoperabilidad y accesibilidad remota al registro, que entrará en vigor cuando se determine en el reglamento de desarrollo del artículo 34 bis.

3. Observaciones generales

De carácter previo sobre el procedimiento de consultas

En el apartado relativo a la descripción de tramitación de la norma, dentro de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que acompaña al Anteproyecto, se señala que la celebración del trámite de audiencia e información públicas se evacuó en un plazo –reducido– de siete días hábiles, entre el 20 de diciembre de 2024 y el 2 de enero 2025, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados

y obtener cuantas aportaciones adicionales pudieran hacerse por otras personas o entidades. A este respecto, se apunta también en el mismo que, en el marco del citado trámite, se remitió el texto del Anteproyecto, para su consideración, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Cabe señalar que dicha remisión se produjo el viernes 20 de diciembre a las 20.05 horas.

El CES pone de manifiesto que, al simultanearse la consulta a dichas organizaciones con la evacuación del trámite de audiencia e información públicas, se sometió a la consideración de estas un texto provisional y un expediente incompleto, susceptible de modificaciones, limitándose, en consecuencia, el proceso seguido por el Ministerio de Trabajo y Economía Social al cumplimiento meramente formal de la obligación de consulta a las mismas. A juicio del CES, y en aras al papel reconocido constitucionalmente y por la normativa nacional e internacional a los interlocutores sociales, hubiera sido deseable que el Ministerio hubiera evacuado dichos trámites por separado, consultando primero a la ciudadanía y con posterioridad a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y todo ello siempre con carácter previo a la solicitud de dictamen del CES, estableciendo una clara distinción entre las consultas a los interlocutores sociales y las consultas públicas, tal y como reconoce el Pacto para el Diálogo Social Europeo.

Adicionalmente, el CES llama la atención acerca de la excesiva premura con la que se envió el texto del Anteproyecto a las organizaciones empresariales más representativas para que formularan sus alegaciones y lo ajustado del plazo, además en pleno periodo navideño –circunstancia que limitaba aún más el mismo–, lo que, por razones obvias, dificultó los adecuados procesos de consulta internos y toma de decisiones colegiada con sus representados.

Por otro lado, este Consejo echa en falta una explicación en la MAIN y/o en la exposición de motivos de la norma de la razón por la cual no se contempla que el Anteproyecto vaya a ser objeto de dictamen por parte del Consejo de Estado, cuando dicho extremo sí se preveía en el texto sometido a audiencia e información públicas. A este respecto, el CES considera que sería de interés, en atención a la gran relevancia de las materias que viene a regular el Anteproyecto y su impacto, que el mismo hubiera sido objeto de dictamen por parte de dicho órgano, cuya función principal es dictaminar sobre las consultas que formula el Gobierno, velando por la observancia de la Constitución, la del resto de ordenamiento jurídico y por el correcto funcionamiento de la Administración pública y de los servicios públicos, como expresión de los derechos de la ciudadanía.

Además, habría sido conveniente recabar la opinión sobre el texto del Anteproyecto de distintas organizaciones de carácter sectorial como, por ejemplo, de los ámbitos agrario y pesquero, pero también de otras áreas igualmente afectadas por la norma objeto de dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del apartado sexto del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en el que se señala que “sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente –en este caso el Ministerio de Trabajo

y Economía Social– (...) podrá recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se ven afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

Sobre la consulta al CES

El CES no comparte que se le haya solicitado dictamen preceptivo sobre el presente Anteproyecto con un plazo de urgencia para su emisión de diez días, dado que aborda una serie de cuestiones de gran complejidad e importancia desde un punto de vista socioeconómico y laboral que requieren un debate sosegado y en profundidad en su seno. Así, y a pesar de la prórroga concedida por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, previa petición de este Consejo, este considera que habría sido deseable que la tramitación del presente Anteproyecto, antes de su llegada a las Cortes, se hubiera enviado al CES con el plazo ordinario, lo que habría permitido contar con un plazo más amplio y suficiente para abordar su contenido, sin menoscabo o limitación de su función consultiva.

El CES, en este punto, estima necesario volver a recordar –como ya ha hecho en otros dictámenes emitidos recientemente– que entiende que su contribución al proceso de elaboración de las normas, lejos de significar la mera cumplimentación de un trámite de consulta, debe seguir aportando valor efectivo a las mismas, reflejando el sustancial esfuerzo democrático de bús-

queda de consenso y aproximación de las posiciones de los diferentes grupos que caracteriza genuinamente a este órgano, donde están representadas organizaciones de relevancia constitucional y una parte muy importante de la sociedad.

Sobre el análisis de impacto económico de la MAIN

El Consejo Económico y Social considera que la justificación económica de la reforma que recoge la MAIN está basada en un análisis de los impactos económicos esperados insuficientemente fundamentado e incompleto. La trascendencia económica de la reducción de la jornada máxima legal, que afecta a los intereses económicos de una parte muy sustancial de las personas trabajadoras y de las empresas españolas, hubiera requerido, en opinión de este Consejo, de la realización de un estudio en profundidad que determinara, con el máximo rigor, en primer lugar, los previsibles efectos económicos y redistributivos a corto plazo de la medida, tanto desde el punto de vista macroeconómico como específicamente en los distintos sectores, ramas de actividad y empresas afectados por la reforma, dada la heterogeneidad del tejido empresarial español. En segundo lugar, la iniciativa debiera proporcionar también un análisis más fundamentado del alcance de los impactos económicos indirectos o a medio plazo que se esperan de la reducción de la jornada máxima legal, y que en la MAIN prácticamente se presuponen. Se trata de cuestiones económicas complejas de mucho calado, sujetas

a controversia teórica y difíciles de medir que hubieran exigido de una memoria de impacto económico más consistente y completa, recogiendo también los efectos

económicos del nuevo sistema de registro de jornada y de la nueva regulación del derecho a la desconexión, de los que nada se dice.

4. Observaciones particulares

Sobre la exposición de motivos del Anteproyecto

El Consejo Económico y Social considera que una iniciativa de esta naturaleza y alcance hubiese requerido de una exposición de motivos elaborada con más detenimiento y precisión en su fundamentación jurídica, económica y sociológica. Aun considerando que su formulación responde a la orientación política que el legislador legítimamente desea imprimirle, la exposición de motivos debe contribuir a la comprensión de la norma y posee un claro valor didáctico sobre los fines de esta, especialmente cuando la materia que se regula tiene un impacto social y económico significativo, como en este caso.

En este sentido, el CES entiende que se deben reconsiderar algunos extremos que pueden resultar inexactos o imprecisos. A modo de ejemplo, el preámbulo de la norma contiene referencias a determinados sectores, como comercio, hostelería y agricultura, que, según el texto, presentan mayor intensidad de personas no cubiertas por convenios colectivos, induciendo a error sobre realidades sectoriales con una sólida tradición negocial.

Además, el Consejo estima necesaria una definición más precisa de la relación laboral. A juicio de este órgano, la relación

laboral comprende la puesta a disposición para la prestación efectiva de servicios por parte de la persona trabajadora durante un determinado tiempo. En este sentido, el énfasis que se quiere otorgar a la dimensión temporal del trabajo no debe conllevar una alteración del objeto de la relación laboral y sus elementos esenciales.

También considera necesario precisar que, a diferencia de lo expresado en la exposición de motivos, el diseño del Anteproyecto objeto de este dictamen no puede entenderse resultado del diálogo social, toda vez que, pese a un proceso previo de diálogo tripartito durante once meses, dicho texto procede del acuerdo del Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito nacional.

Por todo ello, el CES estima necesario revisar la exposición de motivos aclarando algunos conceptos, ofreciendo una argumentación más precisa sobre la pertinencia y la necesidad de las reformas propuestas, reforzando su anclaje con los tratados internacionales en la materia de los que España es parte, con el derecho de la Unión Europea, y con la jurisprudencia comunitaria, y aportando necesarias referencias a una evaluación más precisa y detallada, que debería recoger la MAIN, del impacto económico que la entrada en vi-

gor de la norma tendrá en diferentes ámbitos y en las diversas realidades del tejido empresarial español, particularmente en las microempresas, las pymes, y el sector primario.

Sobre la reducción de jornada

El Consejo Económico y Social reconoce la relevancia social, económica y empresarial de la reducción de la jornada laboral. Asimismo, conforme se ha expresado en informes y dictámenes previos, el CES considera fundamental seguir adaptando las condiciones laborales a los cambios sociales, económicos y tecnológicos, garantizando en todo momento un equilibrio entre los derechos de las personas trabajadoras y las necesidades organizativas y productivas del tejido empresarial.

Por todo ello, el Consejo reconoce la importancia de que se produzcan avances en la reducción de la jornada laboral, si bien persisten diferencias significativas entre las organizaciones representadas en este órgano consultivo respecto del instrumento normativo para alcanzar estos objetivos. Así, mientras unas organizaciones destacan que el nuevo límite debe establecerse en la ley para, en su caso, evolucionar en la negociación colectiva, otras señalan que debe adoptarse convencionalmente.

Sobre la desconexión digital

En los últimos años se ha incorporado a la legislación el derecho a la desconexión digital como instrumento para garantizar el derecho al descanso y con él la protección

de la salud laboral de las personas trabajadoras, a la vista del auge de los entornos digitales en la actividad de las empresas. Del interés e importancia de estos nuevos derechos digitales en el ámbito laboral da cuenta la regulación, ya en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPD), que además introdujo una previsión específica en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y naturalmente su incorporación en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, consensuada en el marco del diálogo social. Las propias organizaciones empresariales y sindicales más representativas han acordado criterios sobre esta materia en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva.

El Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen reformula el artículo 20 bis de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que quedaría con una extensión notablemente más amplia al adicionarse al mismo algunas previsiones ya vigentes, en algunos casos reformulándolas, junto con otras de nuevo cuño. Se prevé modificar, al mismo tiempo y por ello, el artículo 18 de la Ley de Trabajo a distancia, mientras que, por otra parte, queda en sus términos la regulación contenida en el artículo 88 de la LOPD.

A pesar del intenso y profundo proceso de diálogo mantenido durante el corto plazo de tiempo con el que este Consejo ha contado para emitir dictamen, no se han podido alcanzar consensos entre los grupos representados en esta institución sobre aspectos nucleares de la regulación

planteada por el Anteproyecto para el derecho a la desconexión digital, como son su carácter irrenunciable, la obligación de la empresa de garantizar la ausencia de comunicación por parte de terceros, el régimen de excepciones y su ubicación en la norma legal o reglamentaria.

Sin perjuicio de lo anterior, el CES realiza las siguientes consideraciones sobre algunos aspectos de la nueva regulación del derecho a la desconexión.

En opinión del CES, sería necesario clarificar la regulación del Anteproyecto de Ley en relación con la contenida en la LOPD. En primer lugar, respecto a la definición de las modalidades del ejercicio, medios y medidas para garantizar el derecho a la desconexión, ya que el Anteproyecto plantea una llamada a la negociación colectiva (estableciendo una típica relación de complementariedad ley-convenio), mientras que la LOPD prevé que sea obligación del empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborar una política interna con ese fin. La relación entre la obligación empresarial de elaborar políticas internas de desconexión (LOPD) y la negociación de medidas de desconexión (Anteproyecto) debería ser aclarada, por tanto, a fin de evitar las dudas interpretativas y la inseguridad jurídica que esto pueda acarrear.

En segundo lugar, la definición del deber empresarial de garantizar el derecho a la desconexión se formula en el Anteproyecto de una forma cerrada, mediante la expresión “se concreta en”. Al respecto, el derecho a la desconexión puede tener ma-

nifestaciones más amplias por lo que sería aconsejable aclarar la redacción en el sentido de que la misma tiene un sentido solo ejemplificativo.

Por otra parte, es fundamental, a juicio del CES, que, en las excepciones a la prohibición de comunicación con las personas trabajadoras por concurrir circunstancias excepcionales justificadas, se tenga en cuenta a sectores, actividades y situaciones, con necesidades propias y específicas de su actividad productiva como las explotaciones agrarias, dependientes de la climatología, entre otras actividades cuyas características pueden requerir esa excepcionalidad.

Por último, también es necesario en opinión de este Consejo, que el riesgo grave que pueda justificar excepciones a la prohibición de comunicación lo sea para las personas en general, no solo para las personas trabajadoras.

Sobre el registro de jornada

El CES considera que es positiva, por clarificadora, la refundición en un solo artículo (34 bis del Estatuto de los Trabajadores) de toda la regulación del registro de jornada, que ahora se encuentra dispersa en el apartado 9 del artículo 34, el apartado c) del artículo 12.4, y el apartado 5 del artículo 35, referidos, respectivamente, al registro de la jornada ordinaria, de la jornada parcial y de las horas extraordinarias, disposiciones que quedarían suprimidas.

Como se ha mencionado en relación con el derecho a la desconexión, a pesar

del proceso de diálogo mantenido en el CES, no se han podido alcanzar consensos entre los grupos representados en esta institución sobre aspectos nucleares del nuevo sistema de registro de jornada planteado por el Anteproyecto, como son la interoperabilidad, el acceso remoto, la calificación de las horas en los asientos, el registro de las interrupciones, las presunciones contenidas en el apartado 3, las sanciones previstas en caso de incumplimiento y el contenido y alcance del desarrollo reglamentario.

Sin perjuicio de lo anterior, el CES realiza las siguientes consideraciones sobre algunos aspectos del nuevo sistema de registro de jornada.

En primer lugar, y en relación con las trabajadoras al servicio de los hogares, el CES opina que el Anteproyecto debiera disponer expresamente que el nuevo artículo 34 bis resulta plenamente aplicable a estas trabajadoras. Se trata de asegurar con ello el cumplimiento de la doctrina del TJUE (STJUE de 19 de diciembre de 2024, *Loredas*, C-531/23), que establece que la exclusión de la obligación de registro horario que viene aplicándose en España a las personas trabajadoras a tiempo parcial del servicio doméstico, siguiendo la interpretación jurisprudencial del artículo 9.3 bis 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, es contraria a 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. A tenor de estos antecedentes, el CES considera necesario que el Anteproyecto introduzca una disposición que derogue expresamente el artículo 9.3 bis del mencionado Real Decreto.

Por otro lado, respecto a la obligación de la empresa de mantener un registro diario de jornada realizado por medios digitales (art. 34 bis.1), que alcanza a todas las empresas independientemente de su tamaño, ubicación y sector de actividad, el CES estima que se deben tener en cuenta las dificultades que el cumplimiento de este requisito entraña en muchos casos, como respecto a las personas que no utilizan herramientas informáticas en su puesto de trabajo o prestan servicios en instalaciones del cliente o en lugares de trabajo en zonas con poca cobertura o falta de conectividad por déficit de infraestructuras.

En particular, el CES considera necesario que la norma tenga en cuenta la realidad productiva diferencial, entre otros, de los sectores agrario y pesquero, donde la aplicación de medios digitales para el registro de jornada puede resultar especialmente complicada por el propio carácter del trabajo realizado, que se desarrolla en plena naturaleza, donde el acceso a medios digitales resulta difícil y, en muchas ocasiones, en lugares donde no existe cobertura.

Sin perjuicio de las discrepancias expresadas acerca del instrumento normativo para el desarrollo del registro, en su caso, el futuro reglamento previsto en la

disposición final segunda debería llevarse a cabo lo antes posible para aportar la necesaria seguridad y tener en cuenta estas dificultades para contemplar especificidades y excepciones. A tal fin, sería deseable que se estableciera un proceso de consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas como prevé la norma, así como recabar la opinión de otras organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto, según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por último, en relación con el derecho de acceso directo y remoto al registro de jornada por parte de la Inspección de Trabajo y de la representación de los trabajadores (art. 34 bis, 2.d), a juicio del CES debiera regularse este extremo de forma que se garantice su coherencia y compatibilidad con las exigencias impuestas por la Ley Orgánica de protección de datos personales y el Reglamento general de protección de datos europeo. Además, debieran contemplarse cuantas medidas y salvaguardas sean necesarias en materia de ciberseguridad para minimizar el elevado riesgo de ataques informáticos que *a priori* comporta la interoperabilidad del registro y la accesibilidad remota desde diferentes organizaciones y servidores informáticos.

Sobre la entrada en vigor de la norma y la aplicación de la reducción de jornada

La reducción por ley de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a 37 horas y media semanales tendrá importantes efectos sociales y en la vida de muchas personas trabajadoras, y tendrá también importantes impactos organizativos y económicos en un gran número de empresa. De ahí que las previsiones del Anteproyecto de Ley sobre la entrada en vigor y los periodos transitorios que permitan las imprescindibles adaptaciones constituyan elementos centrales para una aplicación de la norma que resulte adecuada, realista y eficaz.

Una iniciativa legislativa de esta naturaleza y alcance tiene que tomar suficientemente en cuenta la gran diversidad del tejido productivo, tanto sectorial como por tamaño de las empresas, y el reflejo de todo ello en la existencia de situaciones muy heterogéneas en cuanto a cobertura y contenidos sobre la jornada pactada en la negociación colectiva. Por ello, en opinión del CES resulta aconsejable dotar al Anteproyecto de un marco más flexible que permita un cumplimiento efectivo de la norma. Esto será especialmente necesario en relación con algunos sectores y actividades, entre las que cabe mencionar solo a modo de ejemplo las agrarias y las pesqueras.

En opinión del CES, sería conveniente que se estableciera un sistema de entrada en vigor jurídicamente más claro para la nueva jornada máxima. De un lado, la disposición final cuarta establece que la entrada en vigor de la ley se producirá al día

siguiente de su publicación; de otro lado, la disposición transitoria primera del Anteproyecto establece un plazo hasta el 31 de diciembre de 2025 para que los convenios colectivos se adapten a la nueva jornada máxima.

Igualmente, a juicio del CES, sería necesario contemplar un régimen transitorio suficiente que permitiera a los ámbitos sin convenio colectivo en vigor la adaptación de los sistemas organizativos de las empresas y, en los casos donde sí existe convenio de aplicación, un periodo también suficiente que haga efectiva la adaptación a través de la negociación colectiva, teniendo en cuenta la heterogeneidad del tejido productivo, la diversidad sectorial y el tamaño de las empresas. Asimismo, debería contemplarse la situación de aquellas empresas con contratos públicos en vigor.

También a juicio del CES, es imprescindible que se aplique una política de medidas de acompañamiento, complementarias a las de adaptación que se puedan llevar a cabo por parte de la negociación colectiva, con el objetivo de facilitar el cumplimiento y la aplicación eficaz de la norma por las empresas.

Por último, este Consejo también estima necesario que se lleven a cabo las modificaciones legales oportunas sobre contratación pública para hacer posible la revisión de precios ante cambios, como los derivados del Anteproyecto objeto del dictamen, que supongan incrementos de costes para las empresas licitadoras. A tal fin, puede ser aconsejable tomar en consideración lo acordado por las organiza-

ciones empresariales y sindicales más representativas sobre esta cuestión en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC).

Asimismo, y en la medida en que esta reforma supone un aumento de los costes de producción del sector primario, deberían arbitrarse, entre otras, medidas que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

A la disposición adicional primera. Revisión de las jornadas especiales de trabajo

Esta disposición establece que, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, el Gobierno procederá, en el plazo de dieciocho meses, a la revisión de la normativa sobre jornadas especiales de trabajo –entre la que se incluye el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo– en atención a la nueva jornada máxima legal establecida por la presente norma. A juicio del CES, el Gobierno debería llevar a cabo dicha revisión en el plazo más breve posible, y, en ese marco, adaptar además a determinadas realidades sectoriales de relevancia existentes en este terreno la legislación sobre la materia, recabando previamente la opinión de otros agentes implicados o afectados de diferentes ámbitos, de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno.

A la disposición adicional segunda.

Evaluación

En relación con la creación, por parte del Gobierno, de una mesa de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a fin de evaluar los resultados de la reducción de jornada acometida por esta norma, el CES considera positivo que se haya previsto en la misma dicha evaluación compartida.

A la disposición adicional tercera.

Retribuciones

Esta disposición contempla una cuestión de gran trascendencia cual es que la re-

ducción de jornada establecida en la presente norma no podrá tener como consecuencia la afectación de las retribuciones ni la compensación, absorción o desaparición de cualesquiera derechos más favorables o condiciones más beneficiosas que vinieran disfrutando las personas trabajadoras. A este respecto, ha existido un amplio debate en el CES entre las distintas organizaciones que lo integran sobre la valoración y el contenido de esta disposición sin que, finalmente, las mismas hayan logrado alcanzar un acuerdo en torno a ello.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de las

observaciones en él expresadas.

Madrid, 26 de febrero de 2025

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA