

# ¿QUIÉN DUDA DEL REGLAMENTO?

JAIME CABEZA PEREIRO

NET21 NÚMERO 32, ABRIL 2026

El encabezado de estos párrafos alude a un debate actual. Si fuera “sobre la potestad reglamentaria del Gobierno en materia laboral” no suscitaría el mayor de los entusiasmos, aunque se ajustaría más a lo que quiero expresar a continuación. En definitiva, en un escenario de mayorías parlamentarias azarosas se provoca inmediatamente la pregunta acerca de los límites de actuación normativa del Gobierno a través de normas reglamentarias. O, lo que es lo mismo, sobre el marco legítimo en el dictado de Reales Decretos que desarrollen programas políticos gubernamentales.

En realidad, el enunciado que he expresado es una simplificación. En un gobierno de cohabitación, acaso el partido mayoritario responda al minoritario con un rechazo más o menos explícito a las iniciativas que proceden de este último, o de los entes públicos en los que ejerza funciones de dirección y gobierno. En cualquier caso, decisiones de exclusivo impulso político se ponen en entredicho por motivos estrictamente jurídicos, muchas veces con aparentemente buenas razones para ello. Ahora bien, la superposición de lo político y de lo jurídico es en ocasiones confusa, y en este último contenido se justifica con frecuencia un argumento sólo sostenido en el primero.

Huyendo de los tecnicismos, aunque sin despreciarlos en absoluto, bueno es partir de un complejo con el que el sistema español de relaciones laborales contempla la actuación administrativa en materia de trabajo y la regulación gubernamental a través de normas de rango inferior a la ley. Nuestro pasado autoritario y su ordenación heterónoma de las condiciones de trabajo ha producido una desconfianza de partida a la norma reglamentaria, que habitualmente se considera intrusiva y limitadora de la negociación colectiva. No es posible negar totalmente ambas

consideraciones, pese a que hay abundantes decretos que, en la práctica, juegan casi a partir de habilitaciones legales en blanco, como sucede muy claramente con las relaciones laborales especiales de trabajo y con la regulación de las jornadas asimismo especiales. Resulta hasta gracioso leer comentarios que, desde un prisma desregulador, achacan al Ministerio de Trabajo y Economía Social comportamientos franquistas, como respuesta nerviosa al legítimo empeño normativo de su acción política.

A partir de ese marco de deslegitimación, la mayoría de las críticas tienen un sustrato jurídico más serio. Puede servir como paradigma el reciente Dictamen de la Abogacía del Estado nº 188/2026, del 19 marzo, acerca 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. Sin duda, algunos de los reparos que formula son muy consistentes. Entre otros, la necesidad de una mejor y mayor regulación garantista del derecho a la protección de datos para lograr una congruencia necesaria con su protección constitucional y con el Reglamento Europeo de protección de datos. Igualmente, es apropiado advertir en torno a la exigencia de tener en cuenta y no cargar desproporcionadamente a las pequeñas y medianas empresas, así como la de ponderar con más cuidado la inversión necesaria, pública y privada, para introducir el control digital previsto en el proyecto, e igualmente la de facilitar una introducción progresiva de este nuevo sistema de registro horario.

Todo lo demás aceptado, creo que el dictamen es erróneo en lo más sustancial, relativo a la falta de habilitación legal. Ciertamente –en eso no hay duda alguna– el art. 34.9 del Estatuto de los Trabajadores no contiene remisión alguna a la norma reglamentaria, sino única y exclusivamente a la negociación colectiva. Ahora bien, no necesariamente un Real Decreto –el proyecto es buen ejemplo de ello– cierra el margen de actuación de la negociación colectiva. También es verdad que el art. 34.7 habilita al Gobierno, eso sí, para que establezca especialidades en las obligaciones de registro de jornada, para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran. En este sentido, hay una apariencia de que una regulación general del registro digital de jornada no cuenta con sustento legal suficiente para que pueda desarrollarse mediante una norma reglamentaria.

Sin embargo, esa conclusión puede rebatirse con argumentos igualmente atendibles. El Dictamen del Consejo de Estado comete un error grosero cuando no hace alusión alguna a la seguridad y a la salud en el trabajo, más

allá de citar el enunciado de la Directiva 2003/88/CE. Precisamente ese fue el centro de análisis de la sentencia del TJUE de 2019 (asunto C-55/18, CCOO, sentencia de 14 mayo 2019), en la que se declaró la necesidad de que se proveyera un registro horario. Como expresa en su fallo, es contraria a dicha Directiva una normativa que no impone a los empresarios la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador. Si eso es así, como resulta evidente, entra inmediatamente en juego el amplio espectro de la potestad reglamentaria que confiere al Gobierno el art. 6 de la Ley 31/1995, de 8 noviembre. Como ha sido unánimemente reconocido, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales la habilitación legal al desarrollo normativo del Gobierno es muy amplia.

Pero hay más, el propio Reglamento general de protección de datos 2016/679 contiene en su art. 88 una remisión a las legislaciones internas, convenios colectivos incluidos, para establecer normas más específicas para garantizar la protección de los derechos y libertades en relación con el tratamiento de datos personales de las personas trabajadoras en el ámbito laboral. Cuál sea el rango de esas normas, pese a la alarma de la Agencia Española de Protección de Datos, no es algo que incumba a la normativa de la UE, sino sólo a la interna. De esa forma, no es difícil sostener la procedencia del proyecto mediante el juego combinado del art. 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en sus amplias habilitaciones reglamentarias, con el art. 88 del Reglamento General de Protección de Datos, del cual el Tribunal de Justicia de la UE ya ha dictado cierta doctrina en 2023 sobre la validez de las normativas internas que mejoren los derechos sustantivos de las personas trabajadoras. Es decir, conviene regular el registro digital precisamente para salvaguardar las garantías de las personas trabajadoras.

Sería una lástima que tales argumentos no se cotejaren en un futuro con la postura del Tribunal Supremo si, como es harto previsible, el Gobierno renuncia al proyecto a la vista de la sólida reserva que a él ha hecho el principal órgano consultivo del Estado. Es digno de subrayar que, al final, los Reales Decretos están más filtrados por opiniones polisindiales que los propios Reales Decretos-leyes. Pero manda la urgencia.

Dicho lo cual, no quisiera centrar la reflexión sólo en el asunto del registro horario. Creo que cabría, por razones muy similares y todavía menos discutibles, aprobar un Real Decreto que dotara de un marco normativo suficiente la desconexión digital, pese a que tampoco el precepto legal que esboza una regulación –el art. 88 de la Ley Orgánica 3/2018- prevé un desarrollo reglamentario. Aunque sólo en cuanto a las modalidades de su ejercicio remite a la negociación colectiva, es evidente que esta alcanza asimismo el establecimiento de una política interna dirigida a las personas trabajadoras, por más que el precepto legal confíe este asunto sólo a un derecho de participación, muy en la línea con un Reglamento General de Protección de Datos marcadamente “anglosajón” en el sentido de dejarle poco marco de juego a los convenios y a otros instrumentos colectivos.

Como quiera que sea, en cuanto a la desconexión digital, a la habilitación antes dicha propia de una materia inequívocamente situada en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo hay que añadir la propia del art. 34.7 del propio Estatuto de los Trabajadores. En efecto, dentro de la llamada al establecimiento de ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos, se incluye con naturalidad la regulación de la desconexión digital. Poner en entredicho esta posibilidad sería desconocer la propia esencia y antecedentes del precepto, que ha sido utilizado con mucha amplitud y gran margen de discrecionalidad técnica en la selección de los ámbitos de aplicación en los que cabía apartarse de las reglas legales básicas del art. 34 ET. No en vano antes he apuntado que este precepto contiene en la práctica una delegación en blanco a la norma reglamentaria. En todo caso, no hay que forzar en absoluto la letra de la ley para concluir que regular la desconexión digital no es otra cosa que establecer limitaciones, cualesquiera que estas sean y con las garantías necesarias, en la ordenación de los descansos.

En ambos casos, registro horario y desconexión digital, la norma reglamentaria que se pudiese aprobar tendría que respetar un marco de actuación suficiente para la negociación colectiva, so pena de incurrir en una ilegalidad evidente por contradicción con el art. 34.9 del ET y con el art. 88 de la Ley Orgánica 3/2018. En ese sentido, me parece pertinente y adecuada la crítica, aunque excesiva en su conclusión, a la que llega el

Dictamen del Consejo de Estado. Pero ese es un comentario relativo a un proyecto en concreto, y no a la posibilidad abstracta de que una determinada materia sea objeto de atención regulatoria por parte del Gobierno en ejercicio de su poder para dictar Reales Decretos.

En ese sentido, quiero expresar que hay una contestación política a la iniciativa reglamentaria, contestación que se reviste de una aparente argumentación jurídica no del todo acertada desde un plano estrictamente de Derecho. Hay precedentes de grandes protestas de ilegalidad que luego se cerraron con sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo que confirmaban la legalidad de Reales Decretos, como sucedió muy claramente con el de los planes de igualdad y la conformación de la comisión negociadora para los mismos.

En paralelo, han arreciado también las críticas contra la propuesta de Real Decreto de trasposición de la Directiva de Salarios Mínimos Adecuados y de reglas adicionales sobre el SMI. Sorpresivamente, en este caso las críticas se han centrado en uno solo de sus preceptos, el art. 4, que excluye ciertos complementos salariales de la regla general de la absorción y compensación. Quizá esa mayor contención se deba al recuerdo lejano de ciertas Directivas traspuestas mediante Real Decreto, como sucedió, vg., en 1998, con la de derechos de información de las personas trabajadoras sobre el contrato de trabajo. Con todo, ciertamente dicho precepto se destina a dirimir un problema sobre el que ha habido alguna controversia jurisprudencial reciente y sobre el que, con toda probabilidad, sería más conveniente que terciara la negociación colectiva que la norma estatal, en un ámbito de la realidad tradicionalmente confiado a las partes sociales después de que en 1994 se derogara el Decreto de Ordenación del Salario. En ese sentido, argumentos de oportunidad acaso aconsejaran retirarlo. Ahora bien, planteado como una regla excepcional a la general del juego combinado de los arts. 26.5 y 27.1 del Estatuto de los Trabajadores –tal y como se enuncia en el propio precepto- no parece que sea claramente ilegal, desde la perspectiva del párrafo primero de la disposición final segunda del ET. Si esas excepciones son “precisas”, en el sentido de este último precepto, constituye un juicio de ponderación que sólo puede resolverse con base en el principio de proporcionalidad. Asombra, desde luego, la

rotundidad con la que algún autor expresa un juicio de ilegalidad del precepto. La cual a mí me parece cuanto menos dudosa, de nuevo a la espera de un futuro juicio de legalidad por parte del orden contencioso-administrativo.

Ciertamente, siguen llegando al Congreso proyectos de Ley auspiciados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, como es el caso reciente del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral, que en marzo ha iniciado su tramitación parlamentaria, pero eso no es óbice para que se desarrolle en paralelo un programa de normas reglamentarias asimismo pendientes. Sin dejar de considerar otras, es necesario, urgente e inaplazable que se tramiten y aprueben las que deben desarrollar la Ley de Empleo, cuya remisión amplia a Reales Decretos tan solo se ha visto satisfecha en una infinitésima parte en relación con la cartera de servicios. En ese sentido, el reproche que hay que hacerle al Gobierno no es por exceso sino por defecto. En el caso de la normativa de empleo, la Ley de 2003 corre el serio riesgo de quedarse como una norma programática sin aplicabilidad efectiva, en particular en tres ámbitos concretos: la reestructuración administrativa del entramado público de los servicios de empleo, las medidas de empleabilidad y la intermediación laboral. Sin esas tres piezas reglamentarias, la Ley de Empleo no ha sido más que un hito en la consolidación de los fondos Next Generation.

Es, pues, en la falta de reglamento allá donde la norma legal lo ha previsto donde hay que ubicar la crítica, no en el exceso de ejercicio de la potestad que el art. 97 de la Constitución le confiere al Gobierno. Claro que no resulta incompatible demandar este desarrollo allá donde falte y criticar un exceso allá donde sobre. Por ese motivo se hace necesario explorar los límites, en particular cuando hay habilitaciones genéricas, que deben calibrarse en el contexto del marco legal de las relaciones laborales y de sus equilibrios internos. Sin embargo, el control por parte de la Jurisdicción Contencioso-administrativa tiene que someterse a una separación de poderes suficiente en la que se sitúen absolutamente fuera de la ecuación todos los criterios de oportunidad política.

En ese sentido, me parece oportuno concluir esta reflexión con una propuesta que considero muy necesaria, para la que no hay una expresa

remisión legal, pero que no me cabe ninguna duda de que nadie pondría en entredicho su legalidad: uno de los asuntos más opacos, más oscuros y de muy dudosa legalidad en sus márgenes más flexibles es el de los acuerdos de empresa relativos a jornadas irregulares, bolsas de horas y compensación de tiempos de descanso. En ese contexto, hay medidas especialmente agresivas que sitúan a las personas trabajadoras en situación de permanente disponibilidad ante sus empresas, y que no superarían el cuestionamiento de legalidad desde una interpretación conjunta del art. 34 del ET con la Directiva de tiempo de trabajo. Sin embargo, como tales acuerdos permanecen ajenos a los mecanismos de publicidad previstos en el Real Decreto de 2010 que regula el registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, apenas asoman en unos pocos conflictos colectivos de resultado incierto a la vista de la singularidad de cada instrumento colectivo. Por ese motivo, sería importante, incluso muy necesario, que esos acuerdos se tramitaran por las autoridades laborales y se publicaran en los boletines oficiales correspondientes, para que alcanzaran un mayor conocimiento y un mejor escrutinio público.

En definitiva, el reglamento existe, y debe utilizarse, en sus dosis justas y necesarias. A veces, algunas veces, habrá un problema de legalidad que justifique una oposición a él. Otras, el óbice tendrá una naturaleza política, y no por eso menos legítima. Pero confundir lo jurídico con lo político es defraudar la confianza legítima de la ciudadanía. Algunos ejemplos de lo expresado, necesariamente con carácter esquemático, lo ponen de manifiesto. Todo lo dicho requeriría, por supuesto, de una más refinada argumentación jurídica, que habrá que abordar, desde luego, en otro tipo de escrito.