

# Reflexiones y propuestas de revisión sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

## Reflections and proposals for review on labour and Social Security Inspectorate

María Amparo García Rubio

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universitat de València*

ORCID ID: 0000-0002-3657-5741

doi: 10.20318/labos.2026.10251

*Resumen:* La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe guiarse por el principio de eficacia, pero también por el respeto a los derechos fundamentales de los investigados. En la actualidad, ambos objetivos se ven afectados por riesgos y controversias que requieren solución, de ahí que el presente análisis busque reflexionar y formular propuestas sobre esas cuestiones abiertas en torno a la actividad inspectora.

*Palabras clave:* Inspección de Trabajo y Seguridad Social, eficacia, derechos fundamentales

*Abstract:* The actions of the Labour and Social Security Inspectorate must be guided by the principle of effectiveness, but also by respect for the fundamental rights of those under investigation. Currently, both objectives are affected by risks and controversies that require resolution; therefore, this analysis seeks to reflect on and formulate proposals regarding these open issues surrounding inspection activity.

*Keywords:* Labour and Social Security Inspectorate, effectiveness, fundamental rights

### **1. El conflicto entre eficacia administrativa y derechos fundamentales en la actuación inspectora: un debate abierto**

Reflexionar sobre los desafíos presentes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) requiere, sin duda, centrar la mirada en los dos ejes nucleares que deben sustentar y regir su actuación: por un lado, el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que justifica las funciones y facultades otorgadas a fin de lograr un efectivo cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social; y de otro lado, el respeto a los derechos

fundamentales de los administrados, cuya necesaria garantía exige ciertas limitaciones a la acción inspectora.

La tensión entre estos dos elementos constituye una constante clásica en la actividad de la ITSS. Son muchas las aristas y controversias que giran alrededor de este conflicto, y si bien la normativa y la práctica judicial se han ocupado de buena parte de ellas, no estamos ni mucho menos ante una cuestión cerrada. Unas veces, la propia evolución en sus distintas facetas –legislativa, organizativa, técnica...– motiva la aparición de frentes de atención novedosos: pensemos, por ejemplo, en los avances tecnológicos, con su incidencia, no solo sobre las prestaciones de trabajo a investigar por la ITSS, sino también sobre el propio modo de organizar y acometer la actuación inspectora y los procedimientos derivados. Otras veces, nos seguimos enfrentando a viejos problemas tradicionales, que seguramente nunca quedaron zanjados y que resurgen a la luz de nuevas normas o interpretaciones jurisprudenciales.

Resultado de todo ello es que, pese a su carácter centenario, la ITSS sigue presentando multitud de aspectos abiertos a la reflexión. Por ello, ahora que hace poco acaba de aprobarse el nuevo Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027<sup>1</sup>, parece un buen momento para volver sobre esta institución y adentrarnos en la búsqueda de medidas que logren mejorar la eficacia de su actividad, pero sin menoscabo de los derechos fundamentales de los ciudadanos. A este propósito se dedican las siguientes líneas, en las que se esbozarán algunas propuestas de revisión respecto a la normativa y actuación de la ITSS, a fin de avivar un debate sobre esta temática, que muchas veces parece dormido, pero que considero necesario en atención a los bienes y derechos en juego.

## **2. Propuestas en favor de la eficacia de la actuación inspectora y del cumplimiento normativo**

Una primera línea de actuación estaría dirigida a la implementación de medidas destinadas a velar por una mejora de los medios y de la legislación sancionadora sobre la que actúa la ITSS, como vía para alcanzar una mejor optimización de su actividad y, en definitiva, una mayor efectividad en el cumplimiento del ordenamiento jurídico en el orden social.

### *2.1. Dotación de medios y dificultades de cobertura*

En el primer sentido, una reivindicación histórica ha sido la de reclamar un incremento de los medios materiales y humanos destinados a la ITSS. Como sus precedentes, el nuevo Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 contempla iniciativas a este respecto, que,

---

<sup>1</sup> Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025.

entre otras, incluyen la incorporación de avances tecnológicos en la actividad inspectora, así como un aumento de su plantilla, acompañado de ajustes organizativos y una apuesta por su continua formación y actualización (cfr. Eje 2).

Si nos centramos de manera específica en los efectivos destinados a labores de inspección, es justo reconocer la evolución al alza producida en la última década documentada (2014-2024), en la que, por lo que se refiere a estos funcionarios, se ha experimentado un incremento del 25%. A fecha 31-12-2024, el número de Inspectores/as de Trabajo y Seguridad Social ascendía a 1.077 y el de Subinspectores/as Laborales a 1.362<sup>2</sup>, habiéndose anunciado en el citado Plan Estratégico que en el período 2025-2027 se incorporará un mínimo de 500 efectivos entre ambos Cuerpos, procedentes de las Ofertas de Empleo Público ya aprobadas (cfr. eje 2, objetivo 11). Siendo positivo este crecimiento en las plazas ofertadas, la cuestión es preguntarse si resulta suficiente.

a) En 2006, la OIT señalaba como razonable la cifra de un inspector de trabajo por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado<sup>3</sup>. En la actualidad, conforme al último Informe anual de la ITSS disponible –el correspondiente a 2024–, la ratio por cada funcionario de inspección actuante (Inspector o Subinspector) ha sido de 8.640 afiliados y 10.014 personas dentro de la población activa. Ahora bien, la valoración de estas cifras no puede obviar el carácter generalista de nuestra ITSS ni las limitaciones competenciales de los Subinspectores Laborales en sus dos escalas –Empleo y Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral–, por lo que, en realidad, en un análisis por materias, la ratio resulta superior (cfr. arts. 12 y 14 Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social [LIT]). Además, con posterioridad, la propia OIT ha señalado en 2022 que una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores por miles de trabajadores no debe utilizarse como punto de referencia, pues supone ignorar otros elementos que el art. 10 del Convenio OIT nº 81 impone valorar a estos efectos<sup>4</sup>.

Así, entre otros, ha de atenderse al número de establecimientos sujetos a inspección, y a este respecto, los datos del citado Informe anual de la ITSS reflejan que, en 2024, la ratio de centros de cotización por funcionario actuante con labores de inspección fue de 592. Esta cifra no incluye el Sistema Especial Agrario y el Sistema Especial de Empleados de Hogar, y nuevamente su lectura no puede prescindir de la advertencia de que el dato resulta de la consideración conjunta de Inspectores y Subinspectores, con lo que, en determinadas materias y cometidos, la ratio en los centros computados es incluso más alta. Si, como en Informes de años precedentes, se ofrecieran las cifras de forma desagregada por cada Cuerpo de funcionarios podría constatarse que esa ratio es de más de 1.300 centros por cada Inspector/a de Trabajo y Seguridad Social.

Además, la valoración de esas ratios, ya de por sí considerables, ha de hacerse en conexión con otro de los factores a ponderar al calibrar la suficiencia de la plantilla de la

<sup>2</sup> Vid. Informe anual de la ITSS correspondiente a 2024, pp. 26 y 31.

<sup>3</sup> OIT: *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, 2006, p. 4.

<sup>4</sup> OIT: *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*, 2022, pp. 20-21.

ITSS como es el criterio de atender al número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse. En este punto, no puede ignorarse el progresivo incremento de obligaciones normativas impuestas en el ámbito de las relaciones laborales, con la consiguiente ampliación del ámbito material a fiscalizar por la ITSS: por ejemplo, en los últimos años, la exigencia a las empresas de registro de jornada, los registros y auditorías retributivas, el mayor número de entidades obligadas a contar con Plan de Igualdad, la incorporación de nuevos tipos infractores relacionados con la normativa de la Unión Europea y mayor asunción de competencias de colaboración en ese marco (cfr. art. 17.4 LIT)<sup>5</sup>, etc. Además, no cabe duda de que las nuevas realidades laborales y de organización del trabajo pueden añadir dificultades adicionales a la actuación de la ITSS –por ejemplo, basta ver el papel desempeñado por la Inspección respecto al trabajo a través de plataformas digitales o los nuevos retos que comportan las decisiones algorítmicas en el marco de las relaciones laborales–. Asimismo, no puede olvidarse que, junto a su labor de vigilancia, la ITSS desarrolla otras funciones, como la de elaboración de informes, que también ha ido incrementando su carga de trabajo: por ejemplo, recordemos el nuevo contenido del informe preceptivo previsto en el actual art. 51.2 ET, o la incorporación del posible requerimiento de informes facultativos como los previstos en los arts. 138 bis LJS o el vigente 221.3 RDLeg. 1/2020<sup>6</sup>, circunstancia a la que se une el hecho de que la gestión masiva de datos por parte de la ITSS –a la que más abajo se alude– puede favorecer la incoación de más procedimientos administrativos sancionadores y, en consecuencia, la ampliación de supuestos en que los órganos inspectores deben emitir su informe ante ciertas alegaciones de los interesados (arts. 18.3 y 18 bis.3 RD 928/1998)<sup>7</sup>. Por último, un comentario similar merece el dato señalado en el Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 de que la actividad rogada de la ITSS es cada vez más solicitada, tanto por otros órganos administrativos, como a través de denuncias y comunicaciones en su Buzón, que han crecido un 43 % más entre 2021 y 2024.

b) Unas y otras razones aconsejan continuar en la línea de incrementar los efectivos de los Cuerpos de la ITSS. Ahora bien, la consecución de este objetivo parece que va más allá de superar el obstáculo de disponer los recursos públicos necesarios para incluir las plazas correspondientes en la oferta de empleo público.

En efecto, no deja de llamar la atención que, por lo general, el volumen de incorporaciones de Inspectores y Subinspectores viene siendo inferior al de las plazas convocadas: así, el ya citado Informe anual de la ITSS señala que, entre 2014 y 2024, la ratio media de cobertura de plazas de Inspector/a de Trabajo y Seguridad Social ha sido del 75% –376 plazas cubiertas de un total de 501 convocadas– (pp. 29 y 115). Lógicamente,

<sup>5</sup> Por ejemplo, nuevo art. 5.3 LISOS, en la redacción dada por RD Ley 5/2023, de 28 de junio.

<sup>6</sup> Redacción dada por Ley 16/2022, de 5 de septiembre.

<sup>7</sup> Además, el Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 indica que se propondrá introducir en la LJS un nuevo informe preceptivo de la ITSS en los procesos de impugnación de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo consistentes en la reducción de la cuantía salarial (línea 1.5).

esta circunstancia debe llevar a reflexionar sobre los factores que explican tanto la ratio de opositores presentados como la de aprobados, y aunque iniciativas como las becas para preparar las oposiciones o la activación de un Plan de captación de talento mencionado en el Plan Estratégico pueden resultar positivas, seguramente revertir esta situación requiere también actuar sobre otros elementos que hagan atractivo y potencien el acceso a estos Cuerpos, sin menoscabo de su capacitación y la calidad de su actuación<sup>8</sup>.

## 2.2. La revisión de la LISOS

Una segunda dirección en la que convendría actuar a fin de mejorar la efectividad en el cumplimiento de la normativa controlada por la ITSS y, de este modo, maximizar u optimizar su actividad es la de lograr una regulación de las infracciones y sanciones en el orden social que resulte más ajustada a los principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador.

Desde la perspectiva del principio de tipicidad, es posible apreciar que no siempre las modificaciones en la legislación sustantiva laboral y de Seguridad Social van convenientemente acompasadas con la revisión de la normativa infractora y sancionadora. En tal sentido, no sólo encontramos en la LISOS algún tipo infractor que recoge conductas que desde hace años ya no resultan exigidas en la normativa sustantiva<sup>9</sup>, sino que, con frecuencia, y en lo que ahora interesa, podemos enfrentarnos a incumplimientos de obligaciones incorporadas en la legislación material que o bien no es fácil reconducirlos a los tipos existentes –lo que merma la disuasión en la comisión del ilícito–<sup>10</sup>, o bien su encuadramiento puede resultar forzado o problemático –a veces, incluso, porque son varios los tipos genéricos en que en principio podrían encontrar ubicación, pero que no sólo pueden tener una calificación distinta<sup>11</sup>, sino que también pueden pertenecer a materias diferentes, lo que conlleva un régimen jurídico diverso en cuanto a aspectos tales como reglas de prescripción, criterios de graduación, o sanciones accesorias<sup>12</sup>–. Estas

---

<sup>8</sup> Respecto a posibles motivos de esta situación, *vid.* Comparecencia de la Presidenta del Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (SITSS), D.<sup>a</sup> Ana Ercoreca de la Cruz, ante la Comisión de Trabajo y Economía Social en el Senado (27-11-2024); o con anterioridad, sus palabras en <https://enjusticia.es/?p=415>.

<sup>9</sup> Por ejemplo, cfr. arts. 19.2.e) y 19 ter.2.e) LISOS, en relación con art. 8.c) Ley 14/1994.

<sup>10</sup> Por ejemplo, a la vista del tenor del art. 16.1 LISOS, pudiera ser el caso de la inobservancia por las agencias de colocación de algunas obligaciones dispuestas en el art. 43.3 Ley 3/2023.

<sup>11</sup> Por ejemplo, recordemos que el Tribunal Supremo ha tenido que aclarar que el uso de un contrato de puesta a disposición en un supuesto indebido –cobertura fraudulenta de una necesidad permanente– debe ser sancionado como infracción muy grave de cesión ilegal (art. 8.2 LISOS), y no como infracción grave *ex* arts. 18.2.c) y 19.2.b) LISOS (SSTS, S. Social, 2-12-2021, rec. 4701/2018; 20-3-2024, rec. 134/2022); o más recientemente ha tenido que delimitar la diferencia entre los tipos del art. 7.10 LISOS y del art. 8.1 LISOS respecto a la conducta empresarial de abonar salarios en cuantía inferior a la debida (STS, S. Social, 3-4-2025, rec. 94/2023). Pero también pueden quedar interrogantes abiertos como, por ejemplo, el tipo infractor al que reconducir el incumplimiento de la obligación empresarial de establecer criterios de utilización de los dispositivos digitales conforme al art. 87.3 LO 3/2018.

<sup>12</sup> Por ejemplo, puede ser el caso de la inobservancia de algunas obligaciones empresariales impuestas por el art. 88.3 LO 3/2018 respecto a la desconexión digital, cuestión que, de hecho, ha merecido atención en el Criterio técnico OE ITSS nº 104/2021, sobre actuaciones de la ITSS en riesgos psicosociales, pero sin acabar de eliminar los problemas.

circunstancias dificultan, sin duda, la labor de la ITSS y favorecen el riesgo de que una errónea tipificación en el acta de los incumplimientos detectados acabe restando eficacia a su actividad. Recordemos al respecto que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el órgano judicial no puede sustituir el tipo infractor indebidamente alegado por la Administración por otro que se estime correcto<sup>13</sup>, de ahí que, como con frecuencia aplica la práctica judicial, la subsunción de una conducta en un tipo infractor distinto al que correspondería conduce a la nulidad de la sanción impuesta<sup>14</sup>.

También la regulación vigente merecería ser reconsiderada en atención al principio de proporcionalidad, y en particular, debería velarse por respetar el principio reflejado en el art. 29.2 Ley 40/2015, según el cual, “el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”. Es cierto que, en los últimos años, el legislador ha actualizado las cuantías de las sanciones económicas<sup>15</sup> y ha endurecido el régimen sancionatorio aplicable a determinadas infracciones<sup>16</sup>. No obstante, todavía es posible detectar ilícitos en que la sanción prevista puede implicar un coste económico menor que cumplir la obligación normativa –por ejemplo, así lo ha denunciado la doctrina respecto a la infracción laboral grave tipificada en el art. 15.3 LISOS, relativa a la reserva de puestos de trabajo en favor de las personas con discapacidad o la aplicación de medidas alternativas de carácter excepcional–.<sup>17</sup>

En definitiva, sirvan estas consideraciones no sólo como recordatorio de que los cambios de la normativa sustantiva deben coordinarse con la normativa sancionadora para, cuando así proceda, incorporar también en ella las modificaciones oportunas, sino, sobre todo, para poner de relieve la importancia de someter la LISOS a revisión. El Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023 ya aludía a la necesidad de afrontar “la revisión general” de esta Ley. Sin embargo, tal objetivo no se llevó a cabo, habiéndose realizado

---

Vid. JOVER RAMÍREZ, C., “La digitalización de la prestación de servicios: ¿un reto para la potestad sancionadora de la Administración en el orden social? Una mirada al Texto Refundido de la LISOS”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 275/2024, p. 7.

<sup>13</sup> SSTC 161/2003, de 15 septiembre; 218/2005, de 12 septiembre; 297/2005, de 21 noviembre; 144/2011, de 26 septiembre.

<sup>14</sup> En el ámbito del orden social, *v.gr.* SSTS 11-5-2021, rec. 2/2019; 12-7-2023, rec. 2/2021; SSTSJ Madrid 27-1-2021, rec. 718/2020; C. Valenciana 28-9-2022, rec. 353/2022; o *vid.* STSJ Castilla-La Mancha 12-1-2024, rec. 1799/2022. Con todo, previamente, un criterio más matizado mantuvo la STS 13-5-2015, rec. 2785/2014; o *vid.* también la posición diferente de ciertos pronunciamientos de la doctrina judicial como, por ejemplo, SSTSJ I. Canarias/Las Palmas 19-9-2019, rec. 51/2019; Aragón 21-11-2022, rec. 790/2022.

<sup>15</sup> Recuérdese que la Ley 10/2021 efectuó una revisión general de las cuantías incluidas en el art. 40 LISOS.

<sup>16</sup> Por ejemplo, RD Ley 32/2021, respecto a los ilícitos en materia de contratación.

<sup>17</sup> Ello, sin perjuicio de posibles sanciones accesorias *ex art.* 46 LISOS. Vid. ARAGÓN GÓMEZ, C., “El gobierno del empleo y el desempleo”, en AAVV: *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023, p. 227.

Actualmente se tramita la “Proposición de Ley para el impulso de la inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de la cuota de reserva de empleo en las empresas”, que propone suprimir el actual art. 15.3 LISOS y pasar a tipificar su contenido como infracción muy grave del art. 16 LISOS, modificación con todo que, en caso de sanción en su cuantía mínima o cercana, no necesariamente solventaría el problema indicado, al margen de posibles sanciones accesorias (cfr. el coste mínimo exigido por el art. 2 RD 364/2005, que además lo establece “por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del dos por ciento”).

tan solo modificaciones de su texto en aspectos concretos, que no han subsanado las deficiencias comentadas. De hecho, el nuevo Plan Estratégico 2025-2027 ha rebajado esa meta y únicamente alude a cambios puntuales en la LISOS (líneas 1.5 y 4.3). Permanece, pues, la necesidad de acometer una reforma profunda de la LISOS, dirigida a pulir los tipos y sanciones en atención a los principios indicados, y de este modo, contribuir no sólo a incrementar el efecto disuasorio frente a los ilícitos, sino también a facilitar y hacer más eficiente el trabajo de los órganos inspectores, para, con todo ello, favorecer una mayor efectividad en el cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social.

### 3. Propuestas en favor de las garantías de los administrados ante la ITSS

Como ya se ha dicho, las herramientas y prerrogativas de la ITSS encuentran su límite en el respeto de los derechos fundamentales de los administrados, con los que necesariamente deben conciliarse. En la práctica, sin embargo, los márgenes en que se mueven esas limitaciones de los órganos inspectores resultan a menudo borrosos y conflictivos, las más de las veces por falta de una normativa esclarecedora y adaptada a las nuevas realidades empresariales y tecnológicas, pero en ocasiones también por los titubeos de la jurisprudencia en aspectos concretos. Esas insuficiencias ponen en riesgo las garantías de los sujetos investigados, de ahí la necesidad de reconsiderar determinadas controversias como las que a continuación se comentan<sup>18</sup>.

#### 3.1. Inviolabilidad del domicilio y acceso a dispositivos digitales

Por su vinculación con el derecho a la inviolabilidad del domicilio y otros derechos fundamentales vinculados a la privacidad, una primera cuestión en la que detenerse es la relativa a la facultad de la ITSS para entrar en los lugares de trabajo y practicar diligencias de investigación como examinar la documentación (art. 13 LIT). Se trata de un aspecto que cobra especial importancia en el presente, no sólo en sus elementos clásicos –por ejemplo, por el crecimiento del trabajo a distancia–, sino también respecto a otros más novedosos, vinculados a los nuevos medios y espacios digitales o virtuales donde las empresas prestan servicios o almacenan su información, y cuya ubicación o acceso puede estar en el ámbito domiciliario, aunque no necesariamente. Pues bien, tanto en una como en otra vertiente, considero necesaria la actuación legislativa.

a) Por lo que se refiere al primero de los derechos citados, entiendo que, desde hace años, la normativa reguladora presenta algunas carencias que habrían de corregirse.

---

<sup>18</sup> Un análisis más detallado de algunas de las ideas que a este respecto se apuntan puede verse en GARCÍA RUBIO, M.A., “Garantías de los administrados ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: inviolabilidad del domicilio y no autoincriminación”, *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*, vol. 2, n.º 2, 2023, pp.137-182; y “Retos actuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde la perspectiva de los derechos de los administrados”, *Documentación Laboral* n.º 132, 2024, pp. 39 a 59.

En primer lugar, a mi juicio, debería revisarse la exclusiva mención que el art. 13.1 LIT efectúa al “domicilio de una persona física” como único ámbito protegido en que la entrada de la ITSS requiere obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Como es sabido, reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera que el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio *ex art. 18.2 CE* es también predicable de las personas jurídicas, aun cuando en su caso la tutela sea más limitada y sólo se extienda “a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros”<sup>19</sup>. Ciertamente es, por tanto, que ello no significa extender la garantía domiciliaria a otros espacios del local en que se ubique la sede social de una persona jurídica en los que se desarrollen actividades productivas distintas<sup>20</sup>. Pero, en todo caso, siendo esta la doctrina constitucional a aplicar, estimo que, igual que ocurre en otras parcelas administrativas<sup>21</sup>, convendría eliminar la sola referencia a la protección del domicilio de las personas físicas que actualmente contiene el art. 13.1 LIT y caminar hacia fórmulas que, de forma más amplia, tutelen el domicilio constitucionalmente protegido<sup>22</sup>.

Para los casos en que la ITSS deba acceder a ese ámbito domiciliario tutelado, considero que, también de forma similar a la regulación de alguna otra área administrativa<sup>23</sup>, sería oportuno reflejar normativamente que el consentimiento dado por el titular del domicilio no sólo sea expreso como dispone el art. 13.1 LIT –exigencia, con todo, respecto a la que podría preverse el modo de formalizarla–, sino que, al objeto de cumplir con los requisitos impuestos por la jurisprudencia para su validez, también ha de mediar el deber previo de la ITSS de informar sobre el objeto y finalidad de la investigación, así como sobre el derecho del interesado a negarse a autorizar la entrada en los espacios que tengan la condición de “domicilio”<sup>24</sup>.

Como alternativa al consentimiento, y salvo flagrante delito, la entrada de la ITSS en el domicilio constitucionalmente protegido requiere autorización judicial, punto este en el que contamos con una regulación que no sólo es menos detallada que la prevista en algunas otras esferas administrativas<sup>25</sup>, sino que, además, debido a los dos órdenes jurí-

<sup>19</sup> *V.gr.* STC 137/1985, de 17 octubre; 69/1999, de 26 abril; 54/2015, de 16 marzo.

<sup>20</sup> *Vid.* STC 228/1997, de 16 diciembre; STS, C-A, 23-4-2010, rec. 4572/2004; SSTSJ, C-A, C. Valenciana, 6-11-2024, rec. 1009/2023; 8-11-2024, rec. 161/2023. En cualquier caso, existe pendiente un litigio en que la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo habrá de abordar próximamente esta cuestión en relación específica con la ITSS: *cfr.* ATS 24-9-2025, rec. 3188/2025.

<sup>21</sup> *V.gr.* arts. 113 y 142.2 Ley 58/2003 General Tributaria (LGT).

<sup>22</sup> *Vid.* STS, S. Penal, 11-11-2022, rec. 5438/2020.

<sup>23</sup> *V.gr.* arts. 40.8 Ley 15/2007 y 13.3 RD 261/2008, en materia de defensa de la competencia.

<sup>24</sup> STC 54/2015, de 16 marzo; SSTS, C-A, 23-4-2010, rec. 4572/2004; 15-6-2015, rec. 1407/2014; 3-10-2022, rec. 1566/2021, dictadas en materia tributaria y de defensa de la competencia. Con todo, en virtud del ATS, C-A, 21-1-2026, rec. 365/2025, próximamente el Tribunal Supremo habrá de pronunciarse de nuevo respecto a la información sobre la posibilidad de negar o revocar el consentimiento.

<sup>25</sup> *V.gr.* arts. 113 y 142.2 LGT; art. 40.8 Ley 15/2007, de defensa de la competencia; y art. 8.6 LJCA.

dicionales que pueden conocer de ilícitos en el orden social, la actual normativa conduce a que tal autorización se encuentre sujeta a dos bloques de preceptos reguladores: de un lado, los arts. 93.5 LOPJ y 8.6 LJCA –con evidentes insuficiencias a estos efectos respecto a la ITSS<sup>26</sup>–, y de otro lado, el art. 76.5 LJS. Aparte de establecer reglas diferentes en algunos aspectos, las respectivas previsiones de estos dos bloques de normas dejan sin resolver cuál es el órgano judicial que debe conocer de la solicitud cuando, como no es infrecuente, la actuación inspectora recae sobre materias diversas, unas competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y otras competencia de la jurisdicción social. Por ello, estamos ante una normativa que, a mi juicio, también merecería una revisión, con un doble fin: por un lado, regular algunos aspectos de su régimen jurídico –*v.gr.* contenido de la solicitud, ...–; y por otro lado, aclarar el aspecto competencial indicado, cuestión esta en que, a mi parecer, si la entrada se solicita respecto a la investigación de ilícitos diversos cuyo conocimiento corresponde a órdenes jurisdiccionales distintos, razones de eficacia y uniformidad conducen a residenciar la concesión de la autorización en una misma jurisdicción, y si bien las materias implicadas podrían en principio invitar a dar prioridad al orden social<sup>27</sup>, tampoco habría de olvidarse que, en ocasiones, la ITSS actúa conjuntamente con otros cuerpos de funcionarios para los que tal autorización compete a la jurisdicción contencioso-administrativa. Téngase en cuenta, en fin, que acometer el “desarrollo” de un derecho fundamental como el de la inviolabilidad del domicilio requeriría ley orgánica *ex* art. 81.1 CE, siempre que la regulación resultante quedara dentro del alcance restrictivo que la jurisprudencia constitucional otorga a dicho término<sup>28</sup>.

b) Estas últimas consideraciones pueden también resultar útiles a efectos de regular el acceso por la ITSS a dispositivos digitales o sistemas informáticos de los sujetos investigados, actuación respecto a la que el Plan Estratégico 2025-2027 pretende adoptar medidas que faciliten su examen (cfr. línea 13.1). Recordemos que la normativa vigente dota a la ITSS de una amplia habilitación tanto para “practicar cualquier diligencia de investigación, examen, ...o prueba...”, como en particular para examinar documentación, “incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético” (art. 13.3 LIT). Ahora bien, si lo que se pretende es la comentada entrada por los órganos inspectores a equipos e instrumentos informáticos de los investigados, esa amplia facultad legal, sin matices, contrasta con los límites que actualmente se establecen en sede jurisprudencial para tal actuación.

---

<sup>26</sup> Pese a su literalidad –“ejecución forzosa de actos de la administración pública...”–, el párrafo 1º del art. 8.6 LJCA se considera aplicable por analogía a las actuaciones inspectoras, conforme a STC 50/1995, de 23 febrero; o *v.gr.*, STS, C-A, 10-10-2019, rec. 2818/2017, si bien, en la actualidad, sus párrafos 3º y 4º tienen una regulación explícita para las inspecciones en materia de defensa de la competencia y en materia tributaria, guardando silencio respecto a otros ámbitos. Un tenor similar tiene el apartado 5 del art. 93 LOPJ, cuyo apartado 6 incluye también una previsión específica para la Administración Tributaria.

<sup>27</sup> *Vid.* GIL VILLANUEVA, M., “Consecuencias de la nueva Ley de la Jurisdicción Social en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Relaciones Laborales* nº 10, 2012, smarteca, pp. 25-26, quien alega la aplicación analógica del criterio establecido en la STC 185/1991, de 3 octubre.

<sup>28</sup> Por todas, STC 136/2024, de 5 noviembre. *Vid.* asimismo STS, C-A, 1-10-2020, rec. 2966/2019, que, aun en materia tributaria, contiene una interesante reflexión sobre el tipo de ley que habría de desarrollar las entradas en el domicilio.

La referida delimitación del Tribunal Constitucional respecto al ámbito domiciliario protegido cuando se trata de personas jurídicas ha motivado, no sólo la aplicación de análogas garantías a equivalentes espacios privados y excluidos a terceros en que personas físicas efectúan la dirección de su empresa o actividad profesional o la custodia de su documentación reservada<sup>29</sup>, sino que también ha abierto un interesante debate respecto a si la misma consideración o al menos la misma tutela deben tener los dispositivos, sistemas y servidores informáticos o virtuales en que con frecuencia se guarda hoy día dicha información. Sin poder ahora detenernos en los aspectos técnicos de este último debate, lo cierto es que, en favor de aplicar similar protección, han venido actuando algunas afirmaciones de los tribunales<sup>30</sup>. En particular, en los últimos años, y al hilo de inspecciones tributarias, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha señalado que, al amparo del derecho a la protección del entorno virtual, el acceso por los funcionarios inspectores a la información contenida en equipos o repositorios informáticos de datos requiere que, a falta de consentimiento del interesado, medie la previa autorización judicial, no sólo cuando tales dispositivos estén en el domicilio constitucionalmente protegido o sean accesibles desde este –en cuyo caso se requiere un razonamiento específico en la resolución que habilita la entrada–<sup>31</sup>, sino incluso también cuando no se encuentran en esa esfera domiciliaria<sup>32</sup>. Ahora bien, la propia Sala advierte de la inseguridad jurídica existente en torno a esta cuestión, pues tal exigencia requeriría estar regulada y desarrollada mediante norma con rango de ley orgánica; con todo, ante el silencio legal en vía administrativa y a fin de no distanciarse del régimen de garantías establecido en la instrucción penal (cfr. arts. 588 sexies LECRIM), la Sala considera actualmente extensible a esta actuación inspectora su doctrina sobre las exigencias de la autorización para la entrada domiciliaria.

En este estado de la cuestión, también en el caso de la ITSS es importante reclamar una regulación legal que aporte certeza en este punto, y a tal efecto habría de ponderarse que los derechos implicados no son los mismos cuando se trata de acceder a un disposi-

<sup>29</sup> Vid. SSTEDH 27-9-2005 (asunto Petri Sallinen); 14-3-2013 (asunto Bernh Larsen Holding As and others); o SSTS, S. Penal, 11-10-1993, rec. 176/1992; 14-4-1994, rec. 3089/1993; 19-6-1999, rec. 2103/1998; SSTSJ, C-A, Castilla y León/Valladolid 30-12-2011, rec. 1146/2010; Madrid 20-12-2024, rec. 70/2022; y respecto a despachos de profesionales liberales, *v.gr.* STS, S. Penal, 19-5-2020, rec. 2411/2018.

<sup>30</sup> Vid. SSTEDH 14-3-2013 (asunto Bernh Larsen Holding AS y otros); 23-6-2022 (asunto Naumenko y SIA Rix Shipping); 6-2-2025 (asunto Italgomme Pneumatici SRL y otros); 18-3-2025 (asunto BRD–Groupe Société Générale S.A.); STS, S. Penal, 11-11-2022, rec. 5438/2020; y aun sin ser concluyentes, SSTC 110/1984, de 26 noviembre; 173/2011, de 7 noviembre.

<sup>31</sup> STS, C-A, 25-6-2024, rec. 7845/2022.

<sup>32</sup> STS, C-A, 29-9-2023, rec. 4542/2021. Para un comentario crítico de esta Sentencia, por considerar su solución de difícil encaje en la normativa vigente, *vid.* MALVÁREZ PASCUAL, L.A., “El acceso por la Inspección a los dispositivos electrónicos fuera del domicilio del contribuyente: derechos fundamentales afectados y medidas de protección. Análisis de la STS de 29 de septiembre de 2023, rec. núm. 4542/2021”, *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF* nº 492, 2024, en particular, pp. 146-153 y 165-166.

Con todo, *vid.* STS, C-A, 9-12-2024, rec. 1174/2023, sobre la necesidad de alegar razonadamente en sede judicial la vulneración del derecho fundamental afectado, de forma que la ausencia de tal argumentación lleva a la Sentencia a declarar no haber lugar al recurso de casación presentado por una empresa, en un supuesto en que la Administración tributaria accedió a un ordenador ubicado en una zona abierta al público, habiéndose revocado el consentimiento inicial y sin autorización judicial.

tivo digital destinado exclusivamente a cumplir una obligación legal de gestión laboral –*v.gr.* un equipo de registro de jornada– que cuando se pretenda acceder a un ordenador o nube en que puede almacenarse información muy diversa, incluida documentación empresarial reservada o incluso personal. En cualquier caso, de preverse las máximas garantías para determinadas situaciones, cabría tener en cuenta las propuestas arriba realizadas respecto al consentimiento y la autorización judicial –esta última, a mi juicio, con similares problemas competenciales a los antes comentados, pese a las dudas que en principio pudiera abrir el inciso final y aislado contenido en el art. 76.5 LJS, relativo a la solicitud de autorización judicial “para posibilitar cualquier otra medida de inspección o control que pudiera afectar a derechos fundamentales o libertades públicas”–.

Lógicamente, estos problemas pueden eludirse si los interesados colaboran y entregan a la ITSS la documentación requerida. No obstante, tampoco esta colaboración está exenta de controversia.

### *3.2. No autoincriminación y deber de colaboración*

En efecto, otro punto de conflicto es el que actualmente se plantea entre, por un lado, el deber de colaboración de los administrados con la ITSS, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción administrativa por obstrucción (arts. 18.1 LIT y 50 LISOS), y por otro lado, su derecho a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE), un derecho a no autoincriminarse cuyo reconocimiento a las personas, no sólo físicas, sino también jurídicas, parece inferirse de algún pronunciamiento constitucional<sup>33</sup>.

Los términos de esta controversia en el presente son fruto de la evolución que respecto a esa garantía de no autoincriminación ha experimentado la jurisprudencia del TEDH y del TJUE. A propósito de diversas materias administrativas –sobre todo, tributaria y de defensa de la competencia y abuso de mercado–, estos Tribunales han venido afianzando la idea de que el derecho a la no autoinculpación también surte efectos respecto a la información autoincriminatoria solicitada bajo coerción en la fase de inspección previa al inicio de un procedimiento sancionador; y ello, tanto cuando dicha información deriva de declaraciones de los investigados ante preguntas formuladas por los órganos inspectores, como cuando, previo requerimiento de éstos, procede de la aportación por los administrados de determinados documentos –en concreto, parece interpretarse que no se aplica la garantía si se trata de documentos preexistentes, ajenos a la voluntad del interesado y conocidos por la Administración<sup>34</sup>, como ocurre con aquellos cuya confección y conservación se impone por la normativa<sup>35</sup>–. En los pronunciamientos del TEDH y del TJUE, esa idea comporta un doble efecto: el primero es que, de obtenerse esa información autoinculpatoria bajo compulsión en fase inspectora, la misma no podrá gozar de

<sup>33</sup> STC 54/2015, de 16 marzo. En el ámbito penal, cfr. arts. 409 bis y 786 bis LECRIM.

<sup>34</sup> STEDH 4-10-2022 (asunto De Legé).

<sup>35</sup> Así lo han reflejado recientemente en materia tributaria las SSTS, C-A, de 4-12-2025, rec. 3664/2023, y 10-12-2025, rec. 2592/2023.

valor probatorio en el posterior procedimiento punitivo<sup>36</sup>; pero además, como segunda consecuencia, y con más o menos matices, diversos pronunciamientos de estos Tribunales han admitido que la garantía de no autoincriminación también tutela la negativa de los administrados a aportar información autoinculpatoria cuando les sea solicitada por los órganos inspectores en esa fase previa de investigación, de forma que las sanciones a los interesados por no colaborar ante dichos requerimientos se consideran nulas<sup>37</sup>.

Aunque emitida sobre materia diferentes, parece inevitable plantear la proyección de esta jurisprudencia sobre la actuación de la ITSS, pues, en mayor o menor medida, las infracciones y sanciones en el orden social también pueden encajar en el ámbito punitivo al que el TEDH y el TJUE aplican su doctrina –ilícitos y sanciones que, aun calificados como administrativos, tengan carácter penal conforme a los criterios establecidos por estos Tribunales<sup>38</sup>–. Es más, debe tenerse en cuenta, por un lado, que la regla habitual de nuestra jurisprudencia constitucional no es la de que la aplicación de las garantías penales al Derecho Administrativo Sancionador se haga depender de la gravedad de la sanción, y por otro lado, que las propias actuaciones de la ITSS pueden desembocar en el inicio de un proceso penal.

a) Así pues, por lo que se refiere al primer efecto comentado, la traslación de esa doctrina supone que, igual que en otras materias ya han reconocido el Tribunal Constitucional y otros tribunales ordinarios –incluido el Tribunal Supremo<sup>39</sup>, también respecto a los ilícitos en el orden social habría de calar el criterio de que, en los procedimientos punitivos derivados de las actuaciones de la ITSS, no deben tenerse por probados aquellos hechos constatados por los órganos inspectores mediante el uso exclusivo de materiales autoincriminatorios en el sentido antes dicho –incluidas aquellas pruebas derivadas que no puedan considerarse válidas en atención a la doctrina de los frutos del árbol envenenado–. En principio, razones de seguridad jurídica podrían aconsejar plasmar esta idea a nivel normativo, e incluso introducir matizaciones en algunas previsiones particulares para cuando concurra dicha circunstancia –por ejemplo, piénsese que, en la extensión simultánea de actas por los mismos hechos, se posibilita que la de infracción se remita en cuanto a los hechos a la de liquidación (art. 34.1.a] RD 928/1998)–.

<sup>36</sup> V.gr. SSTEDH 17-12-1996 (asunto Saunders); 8-4-2004 (asunto Weh).

<sup>37</sup> V.gr. respecto a declaraciones autoinculpatorias, STJCE 18-10-1989 (asunto 374/87); o SSTJUE 28-1-2021 (asunto C-466/19); 2-2-2021 (asunto C-481/19) –esta última está en el origen de la interesante Sentenza de la Corte costituzionale italiana 84/2021, de 13 abril–.

Por su parte, con relación a declaraciones y determinados documentos, diversos pronunciamientos del TEDH predicen este efecto respecto a supuestos en que, en esa fase de comprobación, ya existan previas y específicas sospechas de las infracciones del investigado, de forma que el procedimiento sancionador pueda entenderse pendiente o previsto: v.gr. STEDH 8-4-2004 (asunto Weh); o vid. SSTEDH 24-3-2005 (asunto Rieg); 4-10-2005 (asunto Shannon).

<sup>38</sup> Ello, pese a que, a efectos bien distintos –la aplicación de la doctrina Saquetti sobre el doble grado de jurisdicción–, la Sala Social del Tribunal Supremo se ha mostrado bastante exigente a la hora de determinar ese carácter penal de las infracciones administrativas: vid. STS 20-11-2024, rec. 269/2023, en relación con los denominados “criterios Engel”.

<sup>39</sup> V.gr. SSTC 54/2015, de 16 marzo; 21/2021, de 15 febrero; SSTS 17-12-2020, rec. 4780/2019; 4-12-2025, rec. 3664/2023; o vid. SAN 29-5-2024, rec. 1074/2022.

b) Ahora bien, ese primer efecto ni siquiera tendría que plantearse si, aplicando la segunda consecuencia expuesta, avanzáramos el derecho a guardar silencio a la fase de comprobaciones de la ITSS. Sobre este aspecto, y pese al criterio contrario hasta ahora seguido por el Tribunal Supremo tanto en materia social como tributaria<sup>40</sup>, creo que la evolución jurisprudencial señalada invita a repensar el alcance de los deberes de colaboración de los administrados con la ITSS y los consiguientes ilícitos por obstrucción a la labor inspectora (arts. 18.1 LIT y 50 LISOS).

Al respecto ha de tenerse en cuenta que, en el marco de las sanciones disciplinarias a funcionarios, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo ya han reconocido que no puede considerarse ilícita la negativa de los interesados a responder ante preguntas de carácter autoincriminatorio realizadas en la fase de información previa al inicio del procedimiento sancionador<sup>41</sup>. Por su parte, cuando se trata de ilícitos en materia de defensa de la competencia, la propia legislación ha reflejado que los administrados no están obligados a admitir la comisión de una infracción ante los requerimientos de información del órgano competente para investigar, y de forma más amplia, yendo más allá de la Directiva 2019/1, les ha reconocido el derecho a no declarar contra sí mismos en las entrevistas a que sean sometidos<sup>42</sup>.

Pues bien, si esto es así en otros ámbitos administrativos, no parece que los particulares derechos y bienes jurídicos que tutela la ITSS sean razón suficiente para justificar una aplicación diferente de la garantía de no autoincriminación ante sus actuaciones de comprobación, dado que éstas pueden dar lugar a un procedimiento sancionador. Por ello, a la vista de estos precedentes y en virtud del valor interpretativo de la jurisprudencia europea indicada (art. 10.2 CE), creo que hay motivos para reconsiderar el alcance hoy día atribuido al deber de colaboración con la ITSS, con miras a que los investigados por este órgano no quedaran obligados a aportar la información autoinculpatória protegida por la garantía de no autoincriminación –básicamente, declaraciones y sólo determinados documentos, conforme a lo antes visto<sup>43</sup>–. Cuando menos, aun atendiendo a los matices del TEDH, tal reconsideración procedería respecto a los supuestos en

---

<sup>40</sup> En materia social, STS, C-A, 16-2-2011, rec. 3827/2009. En materia tributaria, SSTs, C-A, 17-12-2020, rec. 4780/2019; 26-1-2021, rec. 5758/2019, y más recientemente, de 4-12-2025, rec. 3664/2023, y 10-12-2025, rec. 2592/2023 –estas dos últimas han declarado que “el derecho a la no autoincriminación se extiende únicamente al proceso sancionador, no operando en los procedimientos de aplicación de los tributos”, si bien, habiendo señalado previamente que su pronunciamiento se centra en el caso de que “el procedimiento de aplicación -inspección-, tramitado de forma separada, va inmediatamente seguido del procedimiento sancionador”, de modo que se advierte que “el principio puede operar con diverso alcance en casos en los que el contribuyente renuncie a la tramitación separada del procedimiento sancionador - art. 208.2 LGT y 155.2 LGT- o en aquellos otros en los que nos encontremos ante actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en supuestos de delitos contra la Hacienda Pública -arts. 250 y ss-”–.

<sup>41</sup> STC 142/2009, de 15 junio; STS, C-A, 4-6-2025, rec. 2188/2023, o *u.gr.* STS, S. Militar, 13-4-2021, rec. 59/2020.

<sup>42</sup> Art. 8 y considerando 35 Directiva 2019/1; arts. 39.1 y 39 bis.3 Ley 15/2007.

<sup>43</sup> En este punto, téngase en cuenta que las ya citadas SSTs, C-A, de 4-12-2025, rec. 3664/2023, y 10-12-2025, rec. 2592/2023, incluyen en la garantía de no autoincriminación el derecho a no aportar, no sólo documentos, sino también “cualquier otra prueba” perjudicial, “siempre que la aportación del documento o prueba tenga una existencia que pueda ser calificada como dependiente de la voluntad del obligado tributario”.

que existieran previas sospechas de infracción sobre los investigados, y téngase en cuenta que, como luego se verá, la planificación predictiva de la actividad inspectora mediante inteligencia artificial y *big data* permite incrementar significativamente los supuestos en que se cuenten con esos indicios previos de incumplimiento.

A los anteriores efectos, actuar sobre el tenor de los arts. 18.1 LIT y 50 LISOS en cuanto al alcance del deber de colaboración de los administrados aportaría más seguridad jurídica que dejar esa labor de ajuste a la práctica administrativa y judicial. Con todo, no se desconoce que la actuación inspectora sirve también a otras medidas y procedimientos sancionadores como el de liquidación de cuotas, con la consecuencia de que la atenuación normativa de la obligación de colaboración podría proyectarse más allá del ámbito tutelado por el derecho fundamental. Ahora bien, ante esta objeción, también habría de ponderarse la reducida aminoración que experimentaría dicho deber de colaboración – que, desde luego, se mantendría en el resto de manifestaciones–, así como el dato de que circunstancias próximas a las señaladas no han impedido al TEDH aplicar este efecto del derecho a no autoincriminarse en actuaciones no sancionadoras, cuando en ese momento no pudiera descartarse la imposición de una sanción, aunque después no llegara a abrirse el procedimiento punitivo<sup>44</sup> –pensemos en la interconexión con el procedimiento sancionador que presentan muchas de las medidas y procedimientos distintos derivados de las actuaciones de la ITSS, hasta el punto, por ejemplo, de la ya comentada previsión que ordena a los órganos inspectores practicar simultáneamente las actas de liquidación y de infracción por los mismos hechos, con previsión de ser tramitadas mediante procedimiento conjunto (arts. 34.4 LGSS y 34.1 RD 928/1998)–.

### *3.3. El uso de la tecnología en la actividad inspectora y sus límites*

La incorporación de nuevos medios tecnológicos de actuación por parte de la ITSS constituye otro foco de tensión con los derechos de los administrados respecto al que la normativa vigente no acaba de responder de forma plenamente satisfactoria.

#### *3.3.1. Captación de imágenes y comprobación no presencial.*

Junto a otros, uno de esos derechos afectados es el de protección de datos personales, respecto al que la LIT necesita una evidente actualización, pues su redacción en este punto responde a la anterior LO 15/1999 –a la que sigue haciendo mención–, sin haberse adaptado al actual Reglamento general de protección de datos (Reglamento [UE] 2016/679) y a la LO 3/2018.

El propio Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 asume el compromiso de revisar todas las políticas de tratamiento de datos del Organismo (cfr. línea 17.2). Pues bien,

<sup>44</sup> SSTEDH 3-5-2001 (asunto J.B.); 5-4-2012 (asunto Chambaz).

uno de los aspectos que habría de reconsiderarse es el relacionado con los derechos de información de los interesados en supuestos de toma de imágenes por la ITSS. El art. 23 Reglamento [UE] 2016/679 permite que, a fin de salvaguardar intereses públicos concretos y siempre que se respeten ciertas exigencias, los Estados miembros pueden establecer normas legales que limiten la plena aplicación de determinados derechos en materia de protección de datos como los de información. Pues bien, sin entrar ahora en si la previsión se ajusta a esta norma, lo cierto es que la actual LIT sólo exonera a la ITSS de ofrecer información expresa e inequívoca cuando la obtención de datos de carácter personal no se ha recabado del interesado (art. 16.12), pero en cambio nada dice cuando tales datos se obtengan de dicho interesado. Como ha confirmado recientemente el TJUE, en esta última situación se encuadran los supuestos en que esos datos personales son captados mediante cámaras<sup>45</sup>. Por ello, cuando los órganos inspectores procedan a “obtener fotografías, videos, grabación de imágenes” y tales acciones capten a personas físicas, resulta insuficiente el tenor del art. 13.3.d] LIT, pues para el ejercicio de dicha facultad, este precepto sólo requiere la notificación al empresario o a su representante, y sin embargo, la recogida de esas imágenes por parte de la ITSS puede alcanzar a personas distintas, respecto a las que habría de cumplirse la legislación sobre protección de datos personales. En su caso, la atenuación respecto a ese deber de información habría de llegar de manos del legislador en forma de excepción o limitación en tanto se cumplieran las exigencias de los apartados 1 y 2 del citado art. 23 Reglamento [UE] 2016/679<sup>46</sup>.

La cuestión se hace especialmente importante por la dimensión que pueden adquirir este tipo de situaciones, dado que ya no sólo pueden estar asociadas, como ocurría hasta hace poco, con el registro de imágenes durante las visitas presenciales. Al respecto ha de señalarse que, aun cuando ya se hacía mención en su precedente de 2021-2023, el Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 indica que “se regulará la posibilidad de realizar las comprobaciones, con plena seguridad jurídica, mediante el uso de medios no presenciales, como la videoconferencia”. Esta última –o sistema digital similar– es una vía de actuación investigadora que ya se contempla expresamente en la normativa propia de algunas otras parcelas administrativas, donde, entre otras garantías, suele requerirse la conformidad del administrado y cuyas previsiones podrían servir de referencia para la ITSS en esa futura regulación<sup>47</sup>. Pero cabe también pensar en el eventual uso de medios no presenciales destinados no solo a dialogar con los administrados, sino también a visualizar y, en su caso, grabar el lugar de trabajo –por ejemplo, la realización de visitas virtuales mediante conexión telemática, o como ya se usa en actuaciones conjuntas con las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el empleo de drones que permitan la filmación<sup>48</sup>–: se trata de una posibilidad

<sup>45</sup> STJUE 18-12-2025, asunto C-422/24, en la que se concluye que “en una situación en la que se obtienen datos personales mediante las cámaras corporales que llevan los revisores en los transportes públicos, la información a los interesados se rige por el artículo 13 de este Reglamento y no por su artículo 14”.

<sup>46</sup> Cfr. “Directrices 10/2020 sobre las limitaciones adoptadas en virtud del artículo 23 del RGPD” del Comité Europeo de Protección de Datos (13-10-2021).

<sup>47</sup> Por ejemplo, en el ámbito tributario, cfr. arts. 99.9 y 151.1.e] LGT; o respecto a la Agencia española de protección de datos, cfr. art. 53 bis LO 3/2018.

<sup>48</sup> Respecto a noticias al respecto, *vid.* por ejemplo, <https://www.canalsur.es/noticias/andalucia/cadiz/un-detenido->

que, acompañada de las exigencias y cautelas oportunas, quizá pudiera encontrar cobertura en la genérica previsión del mencionado art. 13.3 LIT, pero que ciertamente no tiene hoy día reconocimiento explícito en la normativa de la ITSS, que, además, cuando regula las visitas parece referirse únicamente a las presenciales (art. 13.1 LIT).

Sin duda, esa regulación anunciada por el Plan deberá dotar a esos medios no presenciales de las garantías necesarias de autenticidad y seguridad, pero también habrá de velar por el respeto a los derechos fundamentales de los interesados y, en particular, por el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales, más allá del citado derecho de información. De entrada, por lo dicho, su previsión en una norma con rango de ley mitigaría cualquier duda desde la perspectiva del art. 8.2 LO 3/2018 cuando no mediara previo consentimiento del interesado, si bien, la licitud de su utilización en cada caso quedaría todavía supeditada a otras ponderaciones como las de necesidad y proporcionalidad de la medida<sup>49</sup>.

De momento, sin embargo, las iniciativas normativas conocidas han sido más limitadas. En concreto, el Borrador del “Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de registro de jornada” es el que, además de prever el acceso remoto de la ITSS a dicho registro<sup>50</sup>, con carácter más amplio contempla también la modificación del art. 7.1.4º RD 138/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS, a fin de precisar que la práctica por los Inspectores de cualquier diligencia de investigación, examen o prueba puede realizarse “de manera presencial o remota”. Mediante esta escueta mención, se pretende así introducir por vía reglamentaria una posibilidad que la LIT no niega, pero que, como ya se ha dicho, su art. 13 tampoco explicita.

### 3.3.2. Inteligencia artificial y gestión masiva de datos

Más atención doctrinal ha recibido en los últimos años el uso por parte de la ITSS de la inteligencia artificial (IA) y la gestión masiva de datos, herramientas a las que alude de forma recurrente el Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 con miras a intensificar su utilización (*v.gr.* objetivo 13). Como se sabe, la ITSS viene empleando estos instrumentos con dos finalidades principales: por un lado, como mecanismo de detección de ilícitos

---

y-23-empresas-expedientadas-en-una-operacion-contral-fraude-a-la-seguridad-social/1937969.html; <https://oeitss.gob.es/comunicacion/noticias/2025/11/25-11-2025>

Sobre el uso de mecanismos como los señalados en distintos países puede verse *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2017 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, Nº2), en especial, pp. 133-136 y 166; y para el caso específico de Argentina, *vid.* “Módulo 17. Uso de Tic en la Inspección del Trabajo”, en *Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina*, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018-2021, pp. 34-36.

<sup>49</sup> En su momento, cfr. Informe 0092/2009 de la AEPD.

<sup>50</sup> En un inicio, esta medida específica sí quiso introducirse por norma legal mediante la pretendida incorporación del art. 34 bis.2.d) ET por 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, finalmente no aprobado.

probables y, en consecuencia, como instrumento de selección y planificación de los sujetos a investigar (cfr. entre otras, líneas 1.1, 3.4, 4.4.4, 7.3, 7.4 del Plan); y por otro lado, desde 2021, el art. 53.1.a) LISOS dispone que, también en virtud de ese cruce informático de datos, pueden constatarse directamente ilícitos y extenderse actas de infracción en el marco de actuaciones administrativas automatizadas, posibilidad que, pese a que podría extenderse a otras materias, de momento sólo se ha desarrollado reglamentariamente cuando tales actuaciones tengan lugar “en el ámbito de la Administración General del Estado” y, por tanto, en particular, en el terreno de los ilícitos de Seguridad Social, estando además supeditada su puesta en marcha a que previamente se publique una Resolución del Director/a del Organismo Estatal ITSS que, entre otros contenidos, determine los supuestos de utilización (cfr. capítulo IX del RD 928/1998; y línea 9.3 del Plan).

El uso de la IA y la gestión masiva de datos por la ITSS en las acciones indicadas está sujeto a las garantías normativas generales que, junto a la protección de datos, buscan que el uso de estas técnicas resulte respetuoso con el derecho a la igualdad y no discriminación que debe guiar la actividad inspectora, ante el riesgo de sesgos en los algoritmos manejados y el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de objetividad e interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3 CE y 20.2 LIT). En esta dirección se mueven una serie de normas que, además de prever medidas para velar por la calidad de los datos y de los procedimientos técnicos utilizados, también persiguen mitigar los riesgos de vulneración de derechos fundamentales, al tiempo que exigen proporcionar información sobre los sistemas utilizados: lógicamente, es el caso del Reglamento de Inteligencia Artificial (Reglamento [UE] 2024/1689), cuya aplicación, no obstante, resulta en principio muy limitada en las infracciones administrativas en el orden social<sup>51</sup> –al menos, *a priori* y salvo que se acaben extendiendo a este ámbito los mismos criterios que, a otros efectos y como se ha visto, utiliza el TJUE para delimitar los ilícitos y sanciones de carácter penal<sup>52</sup>–; también ha de atenderse al ya citado Reglamento general de protección de datos (Reglamento [UE] 2016/679) –en particular, su art. 22, relativo a las decisiones individuales automatizadas–, junto a la LO 3/2018, si bien sólo cuando los sujetos interesados sean personas físicas; y ya a nivel interno y con un alcance más amplio y general, además del art. 41 Ley 40/2015 y los arts. 11.1.i) y 13 RD 203/2021, resulta muy relevante el art. 23 de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que, además de indicar que se promoverá un sello de calidad de los algoritmos, ordena a las administraciones públicas favorecer mecanismos para que los al-

<sup>51</sup> Recuérdese que, entre los sistemas de IA de alto riesgo, si se incluyen los destinados a determinados usos relativos a la detección de delitos y sanciones penales, pero, por lo que se refiere a las infracciones y sanciones administrativas en el orden social, parece que prácticamente sólo tendrían cabida los relacionados con ilícitos vinculados al acceso y retirada del disfrute por las personas físicas de servicios y prestaciones esenciales de asistencia pública, como las de Seguridad Social, al margen de la incidencia que pudieran tener algunos sistemas vinculados a la migración (art. 6 y Anexo III, apartados 5 y 6). *Vid.* GOERLICH PESET, J.M., “Reglamento de inteligencia artificial e intervención pública en las relaciones laborales”, *Labos*, vol. 5, número extraordinario ‘Normativa europea sobre inteligencia artificial’, 2024, p. 235.

<sup>52</sup> Sobre esta posibilidad, *vid.* IZQUIERDO CARRASCO, M., “Inteligencia artificial y procedimiento administrativo sancionador”, en REBOLLO PUIG, M. y otros (Dir.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2025*, Aranzadi La Ley, 2025, pp. 712-717; y CUESTA BÁRCENA, D.A., “Ejercicio de la potestad sancionadora mediante inteligencia artificial: realidades e ilusiones?”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 70, 2025, p. 22 (nota 53).

goritmos que utilizan en la toma de “decisiones” –sin más precisiones sobre éstas– tengan en cuenta “criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente”.

Actualmente, conocer si las actuaciones de la ITSS con IA y *big data* se ajustan a esos criterios de minimización de sesgos o a cualesquiera otros resulta una incógnita para la ciudadanía en general pues, precisamente, las iniciativas de ofrecer transparencia sobre el funcionamiento de estos sistemas informáticos resultan muy reducidas. Como sus antecesores, y quizá en mayor medida, el Plan Estratégico de la ITSS 2025-2027 sí identifica las materias en que planificará sus actuaciones a partir de la detección de indicios o patrones de incumplimientos detectados por el cruce masivo de datos; sin embargo, aunque alude al compromiso de la ITSS de ser más transparente y ofrecer a la sociedad más información “institucional, organizativa, de planificación y de sus actividades” (objetivo 16), sólo en ocasiones se especifican las bases de datos manejadas y nada se dice explícitamente respecto a proporcionar información técnica sobre los procedimientos y algoritmos empleados. Esa parquedad, generalizada en la normativa específica de la ITSS, se aleja de objetivos máximos de transparencia, si bien, cabe preguntarse hasta qué punto ésta resulta exigible en el ámbito de la función inspectora que ahora nos ocupa.

Recientemente, el Tribunal Supremo, en su STS, C-A, 11-9-2025, rec. 7878/2024 (caso Bosco), ha señalado que la toma de decisiones automatizadas por la Administración Pública conlleva exigencias de transparencia de los procesos informáticos, al objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que “en ocasiones” puede implicar dar acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar: especialmente, así lo entiende cuando las decisiones están vinculadas al reconocimiento de derechos sociales, y de hecho, la ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso enjuiciado lleva a esta Sentencia a declarar el derecho de una fundación ciudadana a acceder al código fuente de una aplicación informática creada por la Administración y utilizada para identificar a los beneficiarios del bono social eléctrico. Ahora bien, aun cuando igualmente se salvara el obstáculo de la propiedad intelectual de la aplicación, cabe plantearse si esta misma solución es extrapolable a los fines y usos dados por la ITSS.

En virtud del art. 20.2 LIT y su remisión a la Ley 19/2013 –Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno–, la publicación de las instrucciones de organización de los servicios y de los criterios operativos generales de la ITSS –incluidos los relativos al modo de seleccionar a los investigados– puede quedar restringida, dado que, conforme al art. 14.1.e] y g] de la citada Ley 19/2013, el derecho a ser informados puede ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”. Estos límites, con todo, deben aplicarse de forma justificada y proporcionada a su finalidad en atención a las circunstancias del caso (art. 14.2 Ley 19/2013). Por tal razón, incluso en relación con aplicaciones informáticas utilizadas por órganos públicos en el ejercicio de funciones

de inspección y sanción, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha declarado que, si bien un detalle excesivo en la información dada sobre su funcionamiento podría comprometer tal función inspectora, tampoco basta una descripción vaga y genérica<sup>53</sup>; de hecho, aun sin llegar a hacer mención a la entrega del código fuente, en algunas resoluciones –entre ellas, alguna relacionada con la ITSS–, el citado CTBG ha señalado que la sola mención a esos posibles límites del art. 14.1.e] y g] Ley 19/2013, sin más justificación, no es suficiente para rechazar peticiones de información sobre estas aplicaciones informáticas que, más allá de sus supuestos de uso, permitan conocer sus funcionalidades y especificaciones técnicas, y ello, según argumenta, porque saber estos datos no supone necesariamente acceder a la planificación o modo de operar de los órganos inspectores<sup>54</sup>.

Como se infiere de estas soluciones, seguramente cabe alcanzar niveles equilibrados de información pública –no sólo previa solicitud<sup>55</sup>, sino también por publicidad activa–, mediante los que se permita a los administrados conocer ciertos mínimos sobre el contenido y funcionamiento técnico de los sistemas informáticos empleados por la ITSS, sin llegar a poner en riesgo la eficacia de su actuación. Quizá también ese punto de equilibrio y, por tanto, el alcance de la información pudiera no ser el mismo cuando se trata de planificar y seleccionar a los sujetos investigados que cuando estamos ante actas de infracción automatizadas que inician el procedimiento administrativo sancionador. En todo caso, en aquellos márgenes en que la transparencia haya de sacrificarse en aras del principio de eficacia sería importante establecer sistemas de certificación o auditoría que controlaran la calidad de los procedimientos técnicos manejados por la ITSS y su adecuación a los derechos fundamentales<sup>56</sup>.

Resultaría deseable que la legislación propia de la ITSS diera cuenta de estas garantías a adoptar en el uso de la inteligencia artificial y la gestión masiva de datos. Además, por lo que se refiere específicamente a las actas de infracción que se extiendan en el marco de actuaciones administrativas automatizadas, probablemente la acción normativa futura deba completar o esclarecer algunos puntos que, por ahora, el capítulo IX del RD 928/1998 no parece resolver: por ejemplo, si cabe aplicar criterios de graduación de la sanción (cfr. su art. 45)<sup>57</sup>; cómo se relacionan estas actuaciones automatizadas con los plazos máximos de duración de la actividad inspectora, teniendo en cuenta su *dies a quo* y *ad quem* (cfr. art. 21.4 LIT y 17.1 RD 928/1998)<sup>58</sup>; o finalmente, cuál es su valor

<sup>53</sup> Por ejemplo, R/0825/2019 (13-2-2020), respecto a aplicaciones utilizadas por la Administración tributaria.

<sup>54</sup> R/0046/2024 (16-1-2024), relativa a la aplicación MAX utilizada por la ITSS para detectar fraude en las horas extraordinarias. De manera similar, R/0910/2023 (31-10-2023), relativa a la aplicación VeriPol, empleada por la policía para detectar posibles delitos.

<sup>55</sup> Vid. Resolución del CTBG 1115/2025 (29-9-2025).

<sup>56</sup> Vid. TODOLÍ SIGNES, A., “Inspección de trabajo, algoritmos, inteligencia artificial y su uso en la planificación inspectora”, en COTINO HUESO, L. y TODOLÍ SIGNES, A. (Coord.), *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 248.

<sup>57</sup> Vid. DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., “La Inspección automatizada de la Seguridad Social”, en AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022, p. 621.

<sup>58</sup> GOERLICH PESET, J.M., “Automatización del procedimiento administrativo sancionador en el orden social: presunción de certeza y presunción de inocencia”, en LLABRÉS FUSTER, A. y otros (Coord.), *Estudios penales en homenaje al Profesor Juan Carlos Carbonell Mateu*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 612-613.

probatorio, tema este último que se enmarca en una controversia de alcance más general y de ahí que se aborde a continuación de manera específica.

### 3.4. *A vueltas con el alcance de la presunción de certeza de las actas*

En efecto, las actuaciones automatizadas de la ITSS vienen a abrir un nuevo interrogante respecto al alcance de la presunción *iuris tantum* de certeza atribuida a sus actas, una cuestión que, ya por sí sola y pese a su largo recorrido normativo y jurisprudencial, parece que no acaba de cerrarse.

En la tensión que esta institución probatoria plantea entre la eficacia administrativa y los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia de los administrados, no resulta controvertido que, como los arts. 53.2 LISOS y 23 LIT indican, esa presunción de veracidad recae exclusivamente sobre “los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. Ahora bien, sigue sin ser pacífico el grado de inmediación en la constatación que es exigido a los órganos inspectores para que los hechos reflejados en las actas merezcan realmente dicha presunción de certeza. Igual que en décadas pasadas, seguimos apreciando una jurisprudencia que con relación a este aspecto parece moverse en dos líneas distintas, una más expansiva y otra más restrictiva. Así, recientemente, la Sala Social del Tribunal Supremo ha dado cuenta de esta diferencia de criterio en sucesivos pronunciamientos dictados con escasa separación temporal: en algunos de ellos ha reiterado la idea que de forma casi mecánica reproduce en muchas de sus sentencias, según la cual, la presunción de certeza de las actas no se extiende solo a “los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector”, sino también “a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma”<sup>59</sup>; en cambio, en otros pronunciamientos concretos establece un alcance más limitado de dicha eficacia probatoria, y en concreto, ha señalado que sólo gozan de presunción de certeza los “hechos constatados directamente por el funcionario actuante a través de su apreciación sensorial, esencialmente visual o auditiva”, de modo que niega su aplicación a los “hechos deducidos por el funcionario a partir de los hechos constatados por él mismo” –así, a modo de ejemplo indica que merece presunción de veracidad el hecho de que una persona ha realizado determinadas manifestaciones ante el funcionario de la ITSS, pero no que su contenido sea veraz ni cualquier otro hecho que dicho funcionario deduzca de ellas<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> SSTs, S. Social, 20-5-2025, rec. 2/2023; 1-10-2025, rec. 1/2024; o previamente, STS, S. Social, 13-5-2021, rec. 4/2019. En la Sala C-A, también STS 2-2-2026, rec. 8241/2023.

<sup>60</sup> STS, S. Social, 3-4-2025, rec. 94/2023, cuya doctrina, por ejemplo, es aplicada en STSJ, S. Social, Madrid 26-5-2025, rec. 963/2024. *V.gr.* respecto a los informes de la ITSS, también la STS, C-A, 30-9-2022, rec. 1828/2021, afirma que la presunción de certeza “sólo alcanza a los hechos apreciados directamente por el funcionario actuante...”, nunca respecto a hechos no constatados directamente”. *Vid.* asimismo STS, C-A, 17-5-2022, rec. 6422/2019; STS, S. Social, 6-6-2023, rec. 1060/2020; STSJ, S. Social, Madrid, 30-3-2022, rec. 158/2022.

Pues bien, cuando, como puede verse, todavía no está plenamente zanjada la cuestión clásica sobre el alcance de la presunción de certeza, irrumpe en la escena jurídica el nuevo interrogante al que antes se hacía referencia: en concreto, si cuando se extiendan las mencionadas actas de infracción automatizadas, también habrá de atribuirse la presunción de certeza prevista en los arts. 53.2 LISOS y 23 LIT a “los hechos comprobados como resultado de la actuación administrativa” –hechos que habrán de reflejarse en dichas actas, junto con los medios utilizados para su comprobación– (art. 45.2 RD 928/1998).

La doctrina científica no tiene una respuesta única y pacífica respecto a si tales hechos obtenidos de una actuación automatizada pueden considerarse, conforme exigen dichos preceptos legales, “constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social” y si, por tanto, son merecedores de la referida presunción de veracidad<sup>61</sup>. A mi juicio, vista la interpretación hasta ahora efectuada de dicha exigencia, entiendo que, en el estado normativo actual, la eventual solución judicial que se ofrezca quedará seguramente supeditada a la línea jurisprudencial que se siga de entre las dos expuestas respecto al alcance de la presunción de certeza: si se apuesta por la posición expansiva, la situación podría encajar o equiparse a aquellos supuestos en que algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo han concedido presunción de certeza a hechos que se han considerado constatados por los funcionarios de la ITSS mediante documentos o expediente administrativo<sup>62</sup>; ahora bien, a lo largo del tiempo, no han faltado sentencias del mismo órgano judicial que, decantándose por la línea restrictiva, han negado tal presunción de certeza en situaciones similares, sin perjuicio del valor probatorio que los datos de ese examen o la aportación de esos documentos o expediente administrativo puedan merecer en el procedimiento administrativo o posterior proceso<sup>63</sup>.

Personalmente, respecto a ese discutido alcance de la presunción de certeza, desde hace años he mostrado mi opinión favorable a apostar por la línea jurisprudencial restrictiva a la que se ha hecho referencia, por más que, como se ha visto, muchos pronunciamientos del Tribunal Supremo han seguido decantándose por la solución contraria. Tal posición personal me lleva también a considerar que los hechos plasmados en las actas automatizadas con origen en el sistema informatizado de la ITSS no habrían de gozar, en principio, de presunción de certeza, aun cuando estemos ante una fórmula de actuación válida que pueda merecer valor probatorio, si bien, entiendo que no el de veracidad previsto en los arts. 53.2 LISOS y 23 LIT (cfr. art. 21.1 LIT). En el fondo, la solución contraria implicaría dotar de presunción de certeza a las bases de datos de que se nutren las actas de infracción automatizadas –datos, antecedentes e informes del sistema de información de la ITSS y de otras entidades colaboradoras–, así como al proceso de automatización por el que se elaboran con apoyo en esas bases (cfr. art. 44.1 RD 928/1998).

---

<sup>61</sup> Las distintas posiciones y argumentaciones de este debate pueden verse, por ejemplo, en GOERLICH PESET, J.M., “Automatización...”, cit., pp. 614-616; también, con carácter más general en el ámbito administrativo, CASINO RUBIO, M., “La automatización de las actuaciones administrativas sancionadoras”, en VAQUER CABALLERÍA, M. (Dir.), *La actuación administrativa automatizada: sus claves jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 578-582.

<sup>62</sup> V.gr. SSTS, C-A, 15-6-1992, rec. 3708/1990; 17-9-1996, rec. 5074/1992.

<sup>63</sup> V.gr. SSTS, C-A, 19-3-1990, rec. 42/1989; 10-12-1992, rec. 3583/1990; o *vid.* STSJ, C-A, Castilla y León/Burgos 30-9-2010, rec. 28/2010.

No creo, sin embargo, que tal atribución respondiera a la razón que explica el tradicional reconocimiento normativo de presunción de certeza a los hechos constatados por los funcionarios de la ITSS, ni me parece tampoco que el supuesto sea asimilable a la presunción *iuris tantum* de veracidad que el Tribunal Constitucional ha admitido respecto a los datos obtenidos de aparatos de medición como los cinemómetros cuando cuenten con la debida certificación técnica<sup>64</sup>. Cuestión distinta sería que, como en algún otro ámbito administrativo, el legislador decidiera expresamente reconocer presunción *iuris tantum* de certeza a determinados datos incluidos en las bases manejadas por la ITSS<sup>65</sup>, y en su caso, que llegara a predicarla de manera explícita respecto a los resultados fácticos provenientes de la aplicación informática que genera las actas automatizadas; pero mientras ello no ocurra –y sin entrar ahora en la valoración de tal opción normativa–, considero que la fuerza acreditativa a atribuir a los hechos plasmados en actas automatizadas habría de quedar supeditada al tratamiento que, conforme a las reglas probatorias generales y salvo previsión legal en contra, merezcan los datos y documentos obrantes en la Administración. En uno y otro caso, de nuevo la calidad de los datos y la confianza o precisión técnica de la aplicación informática de automatización podrían resultar clave en la asignación o determinación de ese valor probatorio.

De cualquier modo, habrá que esperar un tiempo para ver el criterio que finalmente se impone en este punto en relación específica con las actas de infracción automatizadas. Con todo, a la vista de los abundantes asuntos en que el Tribunal Supremo aplica el valor probatorio de las actas de la ITSS, lo que sí es factible por su parte y debería acometer a corto plazo con alcance más general es proceder a una unificación de criterio que ponga fin a la dualidad jurisprudencial antes referida respecto al grado de intermediación en la constatación que resulta exigible para atribuir presunción de certeza a los hechos reflejados por los funcionarios inspectores.

#### 4. Una reflexión final

Las líneas anteriores han servido para poner de relieve algunos de los riesgos que hoy en día amenazan el logro de la plena eficacia de la actuación de la ITSS, pero también las muchas controversias –algunas de nuevo cuño, pero otras clásicas y no cerradas– que sigue planteando la conciliación de las facultades y prerrogativas de la actividad inspectora con los derechos fundamentales de los administrados. Al hilo de cada una de las cuestiones analizadas ya he ido dando cuenta de posibles claves o propuestas de revisión a tener en cuenta por los poderes públicos, especialmente el legislador, pero también en algún caso por los órganos judiciales, y en particular, por el Tribunal Supremo. Baste ahora simplemente añadir una idea adicional, y es que, como ha podido comprobarse, buena parte de los problemas que se plantean en ese conflicto entre actuación inspectora y derechos de los investigados no son exclusivos de la ITSS, sino comunes a otros ámbi-

<sup>64</sup> ATC 193/2004, de 26 mayo; STC 40/2008, de 10 marzo.

<sup>65</sup> Cfr. apartados 1 y 4 del art. 108 LGT.

tos materiales de la Administración. Seguir afrontando las posibles soluciones desde cada normativa sectorial puede dar lugar, como hasta ahora, a diferencias de regulación, cuando quizás no todas ellas se justifiquen por las particularidades de cada parcela administrativa. Por ello, sin negar posibles singularidades de cada legislación sectorial en aspectos concretos, creo también que podría ser razonable que, en sus aspectos esenciales, algunas de las cuestiones abordadas fueran objeto de un tratamiento normativo unitario o al menos uniforme para toda la actividad inspectora de la Administración en su conjunto.

## Bibliografía

- ARAGÓN GÓMEZ, C., “El gobierno del empleo y el desempleo”, en AAVV: *Empleo y protección social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2023.
- CASINO RUBIO, M., “La automatización de las actuaciones administrativas sancionadoras”, en VAQUER CABALLERÍA, M. (Dir.), *La actuación administrativa automatizada: sus claves jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- CUESTA BÁRCENA, D.A., “Ejercicio de la potestad sancionadora mediante inteligencia artificial: realidades e ilusiones?”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 70, 2025.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., “La Inspección automatizada de la Seguridad Social”, en AA.VV., *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022.
- GARCÍA RUBIO, M.A., “Garantías de los administrados ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: inviolabilidad del domicilio y no autoincriminación», *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*, vol. 2, n.º 2, 2023.
- GARCÍA RUBIO, M.A., “Retos actuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde la perspectiva de los derechos de los administrados”, *Documentación Laboral* nº 132, 2024.
- GIL VILLANUEVA, M., “Consecuencias de la nueva Ley de la Jurisdicción Social en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Relaciones Laborales* nº 10, 2012.
- GOERLICH PESET, J.M., “Reglamento de inteligencia artificial e intervención pública en las relaciones laborales”, *Labos*, vol. 5, número extraordinario ‘Normativa europea sobre inteligencia artificial’, 2024.
- GOERLICH PESET, J.M., “Automatización del procedimiento administrativo sancionador en el orden social: presunción de certeza y presunción de inocencia”, en LLABRÉS FUSTER, A. y otros (Coord.), *Estudios penales en homenaje al Profesor Juan Carlos Carbonell Mateu*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- IZQUIERDO CARRASCO, M., “Inteligencia artificial y procedimiento administrativo sancionador”, en REBOLLO PUIG, M. y otros (Dir.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2025*, Aranzadi La Ley, 2025.

- JOVER RAMÍREZ, C., “La digitalización de la prestación de servicios: ¿un reto para la potestad sancionadora de la Administración en el orden social? Una mirada al Texto Refundido de la LISOS”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 275/2024.
- MALVÁREZ PASCUAL, L.A., “El acceso por la Inspección a los dispositivos electrónicos fuera del domicilio del contribuyente: derechos fundamentales afectados y medidas de protección. Análisis de la STS de 29 de septiembre de 2023, rec. núm. 4542/2021”, *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF* nº 492, 2024.
- OIT, *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, 2006.
- OIT, *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2017 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°2).
- OIT, “Módulo 17. Uso de Tic en la Inspección del Trabajo”, en *Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina*, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018-2021.
- OIT, *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*, 2022.
- TODOLÍ SIGNES, A., “Inspección de trabajo, algoritmos, inteligencia artificial y su uso en la planificación inspectora”, en COTINO HUESO, L. y TODOLÍ SIGNES, A. (Coord.), *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.