



¿Adiós al registro digital reglamentado?: Cuando el Consejo de Estado muta la consulta en política jurídica

Cristóbal Molina Navarrete

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

«[...] Cuando Prometeo y Zeus se vuelven enemigos, este último sólo cuenta con su poder. Pero aún tiene que engendrar a alguien más poderoso que él, pues el poder es algo ilimitado, es decir, siempre es posible otro mayor. Sólo la sabiduría pone límites al poder»

Simone WEIL (*Cuadernos*, Trotta, p. 794)

1. La ambivalencia de la ley como límite y como fundamento del poder.

Escribía Simone Weil que lo más terrible del poder es su tendencia a ejercerse como ilimitado. De ahí, destacaba, el valor de un orden jurídico-social que le imponga el sentido del límite (la vivencia en la forma antigua de poderes salvajes que tiene Trump frente al poder-saber lo ejemplifica), para lograr que la «condición existencial trabajadora» respetara siempre la esencia del «alma humana»: la dignidad. Esa es, justamente, la principal misión del Derecho del Trabajo (Sinzheimer).

Cierto, con frecuencia, la propia ley puede propiciar, o consentir, el ejercicio desmedido del poder, bajo la forma de su racionalización económica, penetrando no solo en los «cuerpos», también en nuestras «mentes» (microfísica del poder, según la feliz constatación de Foucault). Le pone nombre el filósofo Byung Chul, para el que la organización del trabajo obedece a un modelo de control del rendimiento basado tanto en la extracción intensiva impuesta (desde fuera) como en la explotación por voluntad propia (autoexplotación, servidumbre voluntaria). Este tránsito desde una «sociedad de rendimiento» a otra «sociedad de cansancio» no solo tiene nombre, también cifras: el deseo de una «gran fuga o evasión del trabajo» anida en el 60% de quienes trabajan en España, que se plantean dejarlo ([Dream Careers Index](#)).

No, hoy no es el Día Internacional de la Filosofía (el tercer jueves de noviembre de cada año –19 de noviembre de 2026–) ni mi reflexión pretende envolverse en una fría pátina de intelectualidad abstracta. Mi propósito es muy concreto, comentar una noticia político-normativa con gran eco mediático, rivalizando los titulares por la metáfora más luctuosa de una norma nonata. Por ejemplo: el Dictamen (más político que jurídico y que rebosa vendetta política) del Consejo de Estado «*hiere de muerte*» o «*tumba*» el registro digital de jornada.

Se trata de su [Dictamen 188/2026, de 19 de marzo](#) (día del padre), por el que viene a decir, en síntesis: la norma reglamentaria proyectada sobre registro de jornada no debe aprobarse por el Gobierno, porque, más allá de no ser urgente ni estar bien tramitada, carecería de la habilitación legal debida. ¿Es momento, pues, de cavar su fosa –si es que no se preparó ya por más de un sector de analistas de diferente naturaleza– y escribir su epitafio, ahorrándole la «humillación» o «vergüenza» de ser anulada, apenas echara a andar, por la impecable Sala 3ª del TS? A juicio de una gran mayoría de juristas, incluso del [trabajo](#), sí.

No comparto esa opinión tan tajante. Ya me conocen. Yo, siempre leal a la dialéctica de D. Antonio Machado, en boca de su heterónimo Juan de Mairena, entre la (pretendida) verdad del mítico «Rey Agamenón» y la (más inteligente) duda de su porquero, prefiero, por los argumentos jurídicos que les sintetizaré en lo que sigue, alinearme con el porquero. Terminaré esta entrada intentando justificar por qué he preferido iniciarla en modo filosófico-social en vez de puro pragmatismo mediático y político.

2. Para el Consejo de Estado, las «cosas de palacio» (normativo) deben ir más despacio. No es lo que aquí más interesa, pero no me resisto a dejar constancia de mi perplejidad ante la dura crítica procedimental del Consejo de Estado, a la que dedica prácticamente 2/3 del –innecesariamente extenso– Dictamen (espera a la pág. 67 de 102 –hasta la 106 es del voto particular concurrente, pero parcialmente

discrepante). Al Consejo de Estado le parece que no hay razones para tramitar este proyecto de Real Decreto por la vía de urgencia, porque, pese a contar con varias versiones de él, con sucesivas Memorias de impacto, desde finales de verano pasado, (casi) 200 aportaciones en el trámite de audiencia pública, informes de 6 Comunidades Autónomas y casi una decena de informes técnicos de diversos organismos públicos (Agencia Española de Protección de Datos –AEPD–) y Ministerios, se precisaría más tiempo para un ejercicio de la potestad normativa con el debido sosiego reflexivo. Se queja el prestigioso y muy ocupado máximo órgano consultivo del Reino de España de que le trasladen «las exigencias y apremios propios de la Administración activa» (pág. 47).

Lo más sorprendente de esta queja, que le exige páginas y páginas, es que el Consejo de Estado parece abominar de toda visión del procedimiento normativo como si de un «cúmulo de documentos e informes» se tratara. Asume –con razón– que la elaboración de una norma (que procede de desgajar el proyecto de ley sobre reducción de jornada, registro de jornada y desconexión digital, que empezara su tramitación parlamentaria en mayo de 2025, pero sus anteproyectos mucho antes) debe considerarse como un «modo de comprender la realidad en la que han de ser aplicadas las normas y valorar sus efectos» (pág. 52). Hace esta reflexión, certera, pero que, como luego argumentaré, traiciona en su razonamiento y resultados, como una excusa para poner a caldo la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que considera una pura «enunciación de objetivos propugnados sobre la igualdad, la familia, el reparto de las tareas en el hogar o la competitividad de la economía española», sin los debidos datos (pág. 62). Y frente a la necesidad de datos, datos, palidecerían los relatos, por más loables que le parezcan, viene a decir el Consejo (pág. 66).

3. ¿Dato mata relato?: El gran miedo de la parte de Gobierno, representada en el Dictamen del Consejo de Estado, a la nulidad judicial anunciada por la parte patronal. ¿Qué le preocupa realmente al Consejo de Estado? ¿La falta de datos que den evidencia científica a lo relatado por el preámbulo –que critica por vago–? No parece, porque todo el razonar del órgano consultivo, con largas páginas, termina, casi siempre, en lo mismo. Lo que preocupa al Consejo de Estado es que no se justifica «debidamente la iniciativa normativa adoptada» cuando «incide en un derecho constitucionalmente garantizado a la intimidad de todos los trabajadores asalariados de España» (pág. 65).

Este es el verdadero punto doliente de todo el Dictamen, no se engañen (junto al excesivo coste del sistema para pequeñas empresas y el reducido plazo de entrada en vigor para permitir la adaptación al nuevo sistema de éstas –como si el registro digital fuera desconocido en la práctica, toda una confesión de irrealismo

del Dictamen–). Al Consejo de Estado le inquieta la vertiente derivada o accesoria del impacto constitucional, protección de datos y la intimidad. Tanto, como se verá de inmediato, comienza su deconstrucción del proyecto por esta cuestión (apdo. VI). En cambio, relega a un segundo plano la vertiente que realmente es primaria, su objeto regulador central, la protección de la seguridad y salud en el trabajo a través de un control efectivo del tiempo de trabajo (y de la desconexión digital). Este derecho social fundamental, comunitario e internacional, rango que el Dictamen ignora por completo, es la verdadera razón de ser reguladora, por un claro imperativo del Derecho Social de la Unión Europea, como señalaré de inmediato.

Conviene recordar que la protección de datos ya está regulada en normativa comunitaria y de ley orgánica estatal y no precisa de un reglamento para su complementación u optimización ([STC 292/2000](#)). El acceso al registro digital de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la representación laboral ya han sido acotados por la jurisprudencia, sea del Tribunal de Justicia de la Unión Europea – TJUE– (STJUE de 30 de mayo de 2013, para Portugal) sea del Tribunal Supremo ([STS, Sala 4ª, 1302/2024, de 21 de noviembre](#)). Con todo, tampoco está aquí el verdadero fundamento político que subyace a todo el Dictamen, realmente es una excusa, proporcionada por la AEPD, para afrontar la verdadera razón de ser del Dictamen. Y es que el órgano consultivo del Reino no puede silenciar su «miedo»: la anunciada impugnación:

«A la vista de las aportaciones en trámite de audiencia y a la trascendencia del asunto, la memoria de impacto se configura, en este caso, como un aspecto de la máxima relevancia ante un previsible riesgo impugnatorio. El Consejo de Estado estima que la memoria no responde a las exigencias del artículo 26 de la Ley del Gobierno» (pág. 66).

Este es el verdadero nudo gordiano. Se teme la segura (lo de «previsible» es un eufemismo cortesía del Dictamen, pues sabido es que el recurso lleva preparado meses en el cajón de algún gran despacho con sede en Madrid) impugnación. Pero, entonces, la doctrina de tan alto órgano consultivo es que ¿«muerto el perro se acabó la rabia»? No desprecio el valor de la MAIN. La [STS, Sala 3ª, 1198/2025, de 29 de septiembre](#), ni pestañeó al anular la mejora preventiva introducida por el Real Decreto 893/2024, para las sufridas trabajadoras de ayuda a domicilio, solo porque la MAIN le parecía imprecisa.

4. «La larga cambiada» del Consejo de Estado: ¿Optimizar la protección de datos y perezca todo lo demás, aunque sea el objeto de la regulación, no aquélla? Entrando en el fondo (que me ocupará la otra mitad del comentario, por lo tanto, es más proporcional que lo planteado por el Dictamen) hay que principiar por donde el

Consejo de Estado ha decidido, sin duda dando, en términos taurinos (ni crítica ni apología de la «Fiesta Nacional») dar –interesadamente– una «larga cambiada». Como apunté, aunque todo el mundo sabe (o debe, desde luego el Consejo) que el registro de jornada en España sólo existe porque el TJUE reprobó que España no contara con él y lo fundamentó en el Derecho Social de la Unión Europea relativo al tiempo de trabajo, esto es, de la [Directiva 2003/88/CE](#) y, por tanto, como expresión de un instrumento para reforzar la protección de la seguridad y salud en el trabajo ([SSTJUE de 14 de mayo de 2019, asunto C-55/18](#) y de [19 de diciembre de 2024, asunto C-531/23](#)). En suma, su fundamento último es un derecho social fundamental comunitario, ex artículo 31 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), hoy también derecho social fundamental universal por determinación de la OIT.

Pero para el Consejo de Estado solo estaría en juego un derecho fundamental, la protección de datos. Por eso empieza por ahí su «demolición» o «deconstrucción» de la decisión de política del derecho tomada por el Gobierno (y boicoteada en el trámite normativo por diversos Ministerios, como evidencian los diversos informes atendidos por el Consejo de Estado, encargado de formalizar sus voces contra el Ministerio de Trabajo en una puntilla final –al menos intentarlo–, aunque su función sea consultiva, no de política jurídica alternativa). Vaya por delante la gran cortesía del Consejo de Estado, que comienza valorando muy positivamente el objetivo que el proyectado Real Decreto persigue (pág. 66).

[...]. Extender la jornada con horas extraordinarias supone un problema grave para empresas y personas trabajadoras, incide en la salud y la seguridad en el trabajo y en la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y afecta a la competencia desleal» (págs. 66-67).

Esto es, comparte los fines. No es baladí, porque aquí también se refleja más de una contradicción o incoherencia del Dictamen, en la medida en que en más de una ocasión pone en duda esos fines, como cuando le critica que vincule registro de jornada con mejora de la salud y el bienestar psicosocial, o que prefiera expresiones vagas a datos, o cuando cuestiona hasta el preámbulo por lo laudatorio en exceso de los objetivos y expectativas que propugna (pág. 95). Le reprocha, así, que exprese que el registro de jornada «fomentará el bienestar de todas las personas [...] repercutirá en la conciliación [...] y mejorará la posición competitiva de España [...]». Pero ¿no acaba de decir que comparte el objetivo de vincular el control de jornada a salud, bienestar y competencia leal? ¿Acaso el control efectivo de jornada no es determinante para mejorar la –hoy incumplida– garantía de desconexión digital y ésta se vincula por el [artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre](#), de

Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, a la conciliación y al bienestar?

Sea como fuere, comparte los fines, pero no los medios. Al ser el registro –en todos sus formatos, no solo en el digital, como parece sugerir el Consejo– un sistema de tratamiento de datos personales su regulación debe revestir norma con rango de ley y describir con precisión riesgos y definir con detalle medidas preventivas.

Por tanto, siguiendo a pie juntillas el informe de la AEPD, considera que ni hay fundamento legal para imponer un sistema digital único para llevar a cabo el registro ni se puede hurtar esa decisión a la negociación colectiva. Conviene advertir cierta imprecisión en esta doble afirmación. La norma proyectada no impone un registro digital único, sino que deja la modalidad a elección en negociación colectiva, según el [artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores](#) (ET), y lo que sí hace el reglamento es exigir que sea formato digital, por ser más objetivo, fiable y accesible, como exige el TJUE. Pero lo digital admite una amplia variedad de modalidades, cada una con su diferente sistema de riesgos y garantías, conforme a la normativa uniforme del Derecho de la Unión Europea en la materia y que deberá ser materia de negociación colectiva (convenio o acuerdo), teniendo en cuenta que el modelo reglamentario técnico aparece como subsidiario, en defecto del elegido en cada empresa, aunque tenga presunción de corrección el previsto en la norma proyectada. Al respecto, el Dictamen hace otra consideración reprobatoria, en la que, a mi juicio, la perplejidad para un/a jurista del trabajo debe ser máxima.

En efecto, primero denuncia otra vez que el Gobierno (en realidad mira al Ministerio de Trabajo) haga pasar «alegaciones retóricas» como técnica normativa buena para prevenir los «eventuales riesgos a la protección de datos» personales, cuando debería fijarse en la norma reglamentaria directamente el «sistema técnico, la forma de acceso, la limitación ante la entrada no autorizada y la especificación de los datos que se recopilan» (pág. 73). Lo que, a mi juicio, incurre en contradicción, porque se reprueba que el Real Decreto proyectado se extralimite en la zona de reserva de ley, pero al tiempo se le pide que se convierta en una típica norma técnica, ocupando el papel de la Orden Ministerial. En esta lógica, segundo, a fin de ilustrar, a quien ostenta la titularidad del poder reglamentario, para que sepa cumplir bien su misión constitucional, se atreve a ponerle ejemplos concretos. Para que no se me tache de «malicioso» traigamos al pie de la letra su dicho:

«Por poner un ejemplo, evitar una vigilancia excesiva sobre trabajadores exige establecer con claridad si existirá o no un sistema de identificación biométrica, si tendrán o no la obligación de usar sus propios dispositivos móviles para fichar, si las pausas para el café y otras semejantes se

computarán o no como tiempo de trabajo, si la empresa suministra los medios técnicos a los trabajadores para hacer los asientos oportunos...» (pág. 73).

Honestamente, no doy crédito a lo que leo de un Consejo de Estado que se erige en defensor de la legalidad. Y no creo que ningún/a jurista del trabajo pueda, seriamente, hacerlo, por más que este tema haya pasado desapercibido a quienes ya han dicho que este Dictamen es perfecto y desnudaría un pésimo proyecto normativo. ¿Es serio que un Consejo de Estado diga que el reglamento peca por defecto de regulación si no determina si cabe o no un control biométrico, cuando éste es excepcional atendiendo a la normativa de protección de datos y exige una justificación caso a caso, según la propia AEPD? ¿Es serio que un Consejo de Estado «habilite» al reglamento para disponer de los dispositivos propiedad de la persona trabajadora cuando TJUE y Tribunal Supremo dejan claro que no es posible, sin acuerdo?

¿Es creíble que un Consejo de Estado repruebe al reglamento proyectado la invasión de la esfera de la negociación colectiva (págs. 94-95) para reprobarle, de forma previa, que no determine cuándo una pausa es tiempo de trabajo o no, cuando todo laboralista sabe (o debe saber) que el [artículo 34 del ET](#) lo atribuye a la negociación colectiva? El error es aquí manifiesto y la perplejidad máxima. Se le exige a la norma reglamentaria una cosa (que respete la reserva de ley –orgánica– en la regulación del derecho fundamental a la protección de datos) y la contraria (que regule de una forma exhaustiva todas las cuestiones relativas a la protección de datos, incluso en aspectos que tiene expresamente prohibidos). De nuevo paradójicamente, cuando el proyecto de norma reglamentaria sí se adentra en minuciosidad descriptiva de los asientos, el Consejo de Estado le reprobará que lo haga, porque esos extremos no están en el [artículo 34 del ET](#) y requieren un análisis sectorial y convencional, según la ley (pág. 86). Entonces ¿en qué quedamos, debe ser más minucioso el reglamento o debe serlo menos? Da igual, la decisión es cuestionar hasta desautorizar, haga lo que haga.

5. La pregunta enigmática que lanza el Dictamen y que deja abierta, cuando es la clave de bóveda de la legitimidad de la norma proyectada: La obligación de implantar un registro digital trae fundamento del sistema preventivo. En sus apartados VII y VIII el Dictamen fundamenta, con más citas largas que razones, la falta de habilitación legal, porque no se derivaría ni de los artículos [12.4](#), [34.9](#) y [35](#) del ET ni sería acorde a la reserva de negociación colectiva. Ahora bien, deja abierta una cuestión que despacha con ligereza, y que, a mi juicio, es el centro de todo el debate, pese a ser ignorado, entiendo que deliberadamente, pues de asumirlo, viraría la

crítica. El Dictamen plantea en forma condicional esta cuestión: «Podría ser que la obligación de implantar un registro digital procediera de otra fuente» (pág. 86).

¿Cuál? La sugerida por el preámbulo: el marco relativo al tiempo de trabajo, pero en clave de protección de la seguridad y salud en el trabajo, según el TJUE. Pero el Consejo de Estado, que dedica decenas de páginas a lo accesorio, en lo sustancial se despacha diciendo que el TJUE remite el desarrollo a los Estados, sin imponer un modelo concreto, opción que sólo correspondería a la ley, no al reglamento (pág. 89). Y aquí hay un salto lógico, por tanto, de coherencia, que el Consejo de Estado no quiere afrontar: ¿dónde está dicho que un reglamento no pueda complementar, si es necesario para optimizar, el mandato legal –[STC 292/2000](#)–, el efecto útil de la Directiva, que la práctica ha evidenciado inefectivo, de ahí la necesidad de reforma?

No se halla, porque no se puede hallar. El TJUE y el Tribunal Constitucional así lo aceptan. Más aún. Es obligación del Gobierno garantizar, respetando la ley y la negociación colectiva, que de momento se han mostrado insuficientes, el efecto útil de la Directiva, cuya razón de ser es la protección eficaz de la seguridad y salud en el trabajo. Por eso, el registro digital, a través de la modalidad electrónica que se elija en cada empresa mediante negociación colectiva, o decisión empresarial previo acuerdo con la representación legal ([art. 34.9 ET](#)), tiene pleno encaje en el [artículo 6.1 a\) de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales](#) (LPRL), así como en los artículos 3, 5 y 6 de la [Directiva 2003/88/CE](#), sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que, en su caso (potestativo), pueda fijar el Gobierno, según actividad y/o tamaño de la empresa. Esta es la (mi) verdad jurídica incómoda para el Consejo y a patronal.

6. Por supuesto, es la verdad del «porquero de Agamenón», quizás no la del mítico «rey mismo». Pero, por fortuna, en un Estado social y democrático de Derecho, la verdad jurídica, la corrección normativa no reside ni en la autoridad de quien expresa las razones en Derecho, tampoco en su potestad, ni tampoco en el número de quienes militan en un bloque de razonamiento o en el otro, sino en la solvencia de lo que se argumenta, conforme la técnica hermenéutica, y el sabio público sabrá discernir en el «mercado de opiniones» abierto quién le parece más convincente. La calidad de un razonamiento jurídico jamás se ha medido al peso, aunque el Consejo crea que con 106 páginas (la mayoría superfluas, con citas literales de normas y sentencias que solo rellenan papel) su razonar raya en la perfección jurídica. Lo que avalarían tantas y tantas opiniones jurídicas, además de políticas y empresariales, que lo tienen por cuasi perfecto. Pero, como dijera Herman Hesse:

«Hay quienes se consideran perfectos, pero es sólo porque exigen menos de sí mismos».

Por supuesto, el proyecto normativo no es perfecto, adolece de defectos que, dado que, por no alterar su sustancia, más bien la consolida y refuerza frente al más que seguro recurso, no requieren ni mucho tiempo ni dificultad, haría muy bien el Ministerio de Trabajo en corregir. Enrocarse sería contraproducente. Tampoco sería costoso atender el mandato del [artículo 5.5 de la LPRL](#), que exige evaluar de una manera específica el impacto de la normativa en las pymes. Un *kit* digital preventivo en el que se incluya el registro horario y un periodo de transición razonable no hace daño a nadie y si allana mucho el camino de razonabilidad de un reglamento que, como se ha intentado razonar, aun sucintamente, no solo es legítimo y tiene habilitación más que sobrada, sino que es un imperativo comunitario, también en el marco de la Carta Social Europea y de los Convenios de la OIT sobre el tiempo de trabajo. Pero de eso ya habrá tiempo de hablar. Esperemos.
