



LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA REFORMA LABORAL

VÍCTOR DE SANTOS SÁNCHEZ

*Director Territorial de la Inspección
de Trabajo y Seguridad Social en Andalucía*

EXTRACTO

La Inspección de Trabajo no tiene un modelo único en el ámbito internacional y se encuentra en revisión en cuanto a su funcionamiento y objetivos, valorándose su eficacia como medio del que dispone la Administración laboral para la mejora en la aplicación y cumplimiento de la normativa social.

Tras consolidarse como soporte de reformas normativas y de políticas públicas, el diálogo social aborda de una manera general la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, teniendo su expresión en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo y en el Real Decreto-Ley 5/2006.

En las siguientes páginas se realiza una aproximación inicial a lo que puede significar la entrada de los interlocutores sociales en la esfera de actuación de la Inspección de Trabajo, en la medida en que su capacidad de influencia condicione la orientación que ha de seguir esta institución laboral centenaria, considerando que su actuación en un mundo tan complejo y cambiante como el actual será examinada, en gran parte, en función del impacto social que pueda lograr.

Se analiza sucintamente la necesidad del diálogo social y la evolución que el citado Acuerdo puede originar en el devenir del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA MESA DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO
3. LOS MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES
4. EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA
5. LA PARTICIPACIÓN EN LA ACTUACIÓN INSPECTORA
6. METODOLOGÍA Y OBJETIVOS
7. TIPOS INFRACTORES

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006, durante el que se conmemora el I Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), esta ha sido considerada de una manera diferenciada y específica como objeto del Diálogo Social concluyéndose acuerdos en torno a su funcionamiento y actuación, consistiendo el más importante de ellos, con traducción normativa, en la participación de los interlocutores sociales en el Sistema de ITSS a través de un órgano consultivo.

El «Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo» (AMCE), suscrito el 9 de mayo de 2006 por el Gobierno y las Organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como el Real Decreto-Ley 5/2006, consecuencia del mismo, suponen la confirmación de un cambio sustancial en el sentido y la finalidad de la ITSS, como Institución laboral, que pasa por su adaptación a la realidad social y su atención a los retos y demandas que de la misma se deducen, contando, para ello, con la postura de quien representa los intereses de los integrantes básicos del ámbito social: empresarios y trabajadores.

Tradicionalmente se ha pensado que un sistema de inspección, frente a otro, por ejemplo, de gestión, debe regirse por el principio de independencia, y ello conducía, de forma mal entendida, a aislarse de todo lo que pudiera «contaminar» sus actuaciones y decisiones. En particular, se buscaba no hallarse condicionado por los destinatarios de la actuación inspectora, trabajadores y empresarios a través de sus organizaciones representativas, en la errónea creencia de que esto podría influir o inclinar la balanza en la exigencia de responsabilidades administrativas.

Los términos utilizados en el Convenio número 81 de la OIT como «autoridad e imparcialidad», por su artículo 3.2, o «estabilidad e independencia», por su artículo 6, (artículo 8 del Convenio 129), así como los empleados por el artículo 6 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la ITSS (LOITSS) «autonomía técnica y funcional» y «garantía de independencia frente a cualquier influencia exterior indebida» deben predicarse de la actuación concreta del funcionario que desempeñe labores de inspección, pero no pueden confundirse con el cierre al exterior del Sistema, el cual debe conocer, cuando

menos, el parecer de los destinatarios del servicio que presta. Lo contrario conduce a una endogamia que, entre sus efectos, puede producir un alejamiento de la realidad y, por ende, la ausencia del impacto social que se persigue con un instrumento administrativo destinado a mejorar el grado de cumplimiento normativo. Esta confusión entre los valores que han de iluminar la actividad individual de inspección y las fuentes de conocimiento con que ha de contar la dirección y gestión del sistema ha evitado, durante las tres últimas décadas, el establecimiento de cauces institucionales de participación de los interlocutores sociales en la ITSS. Caudes e interlocutores que, sin embargo, han ido creciendo en protagonismo real en todos los ámbitos del mundo jurídico-laboral, tanto a través de fórmulas como el consenso social, diálogo social y concertación social, abarcando pactos en Seguridad Social, relaciones laborales, empleo, salud laboral, etc. como mediante órganos específicos de consulta y participación en el seno de la Administración.

La última Reforma Laboral viene a paliar este déficit fijando órganos específicos de participación y consulta, pero el AMCE camina más allá, abriendo vías de acuerdo sobre temas que entran de lleno en el corazón e intendencia de este servicio público y que no conllevan necesariamente una modificación normativa inmediata, pero sí futura.

Esta aparición del diálogo social en materia de inspección del trabajo se reclama desde la Conferencia de la OIT y UE sobre Sistemas Integrados de Inspección del Trabajo al reconocer, en su informe de conclusiones finales, la necesidad de contar con servicios de inspección del trabajo «enérgicos, competentes, independientes y dotados de recursos adecuados», debiendo formularse las soluciones nacionales «en el marco del diálogo social y de consultas tripartitas»¹.

2. LA MESA DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

La Declaración para el Diálogo Social de 8 de julio de 2004 parte de una serie de principios que inspirarán el debate y contenido de los distintos ámbitos materiales de diálogo. Desde nuestra perspectiva resulta destacable el compromiso gubernamental de ofrecer «más y mejores servicios públicos, adecuados y eficientes». Este compromiso se concreta en la flexibilidad que ha de caracterizar a cualquier servicio público, consistente en que su actividad se modificará tras la valoración que se haga de la relación exis-

¹ Conferencia celebrada en Luxemburgo del 9 al 11 de marzo de 2005 bajo el título de «Unidad por encima de las diferencias: La necesidad de un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT)», ver punto 5.

tente entre «objetivos perseguidos» y «resultados alcanzados». Un servicio público, y como tal se define a la ITSS en el artículo 1.2 de la Ley 42/1997, ha de contar con unos objetivos claros, fijados en atención a las necesidades sociales que ha de satisfacer, precisando para ello del conocimiento de la situación y de las demandas que esta origina. Lo que está en juego es, inicialmente, la definición de unos objetivos que justifiquen la existencia y actividad del servicio público de que se trate. De tal forma que se prestigia a la institución tanto por vía externa, «buscando en todo momento la excelencia en la calidad de los servicios que se presta a los ciudadanos» como por vía interna, creando una conciencia apropiada entre sus integrantes que comprueban la validez de su actuación.

A quién corresponda fijar los objetivos del servicio público no es propiamente lo que se discute sino, más bien, cómo han de fijarse dichos objetivos. Si la Administración es la última responsable en la determinación de los fines a alcanzar, no es menos cierto que la participación en el procedimiento que conforme los elementos de juicio necesarios para dicha tarea es fundamental. En el caso de la ITSS la consulta a los interlocutores sociales, en cuanto representantes de los sujetos hacia los que se encamina su labor, contribuye a legitimar su actuación como servicio público, a que sea percibida como tal y a su consolidación y estabilidad en el desempeño profesional.

Si la delimitación de los objetivos tiene relación con un «mejor servicio público» la valoración de los «resultados alcanzados» conecta con la eficiencia y adecuación del servicio público. Contemplado desde otra perspectiva, no basta con participar en la fijación de unos objetivos si se carece de los medios suficientes para alcanzarlos, así como de los datos, información o índices que estudien la proporcionalidad entre lo conseguido y los recursos utilizados.

Este basamento constituido por el «doble criterio» apuntado por la Declaración para el Diálogo Social, objetivos y resultados, para que la Administración ordene sus actividades, nos introduce y ofrece sentido al contenido de lo acordado en materia de ITSS.

Tras sentar la filosofía en relación con el crecimiento económico, desarrollo y competitividad, la Declaración de 2004 pasa a relacionar los distintos ámbitos específicos en los que el Diálogo Social ha de desarrollarse hasta en número de trece. Materias tan variadas como el mercado de trabajo, la inmigración, la formación, la política industrial, el salario mínimo, la participación de los representantes de los trabajadores y la participación institucional, la prevención de riesgos laborales, la Seguridad Social, etc. Pues bien, el apartado 6) se centra en tres denominadas «instituciones laborales» al objeto de revalorizarlas bajo dos premisas ya reiteradas: «mejorando su funcionamiento y la participación de los interlocutores sociales».

Estas tres instituciones son la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y la ITSS. Respecto de la primera se abordarán sus «competencias», de la segunda su «papel» y de la ITSS «de manera específica su funcionamiento», reiterando este último término.

De una lectura inicial y sencilla, se deduce que no se discute el papel y competencias de la ITSS, sentadas por una Ley relativamente moderna, publicada en 1997 y primera Ley postconstitucional específica en esta materia. Lo que preocupa es cómo obtener el mayor rendimiento de un instrumento de tan indudable utilidad.

Las dos Comisiones son órganos específicos de participación, el primero previsto como órgano de funcionamiento a nivel tripartito por la disposición final segunda del Estatuto de los Trabajadores, y la segunda como órgano asesor de políticas de prevención y de participación institucional por el artículo 13 de la Ley 31/95 de prevención de riesgos laborales.

Por su parte la ITSS no tiene esa naturaleza de órgano consultivo sino que deriva de la función ejecutiva, Administración laboral en sentido estricto, en cuanto le corresponde «ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes» en expresión del artículo 1.2 de su Ley Ordenadora.

Descrita la diferente naturaleza que caracteriza a estas tres instituciones hay que preguntarse dónde reside su aspecto común, siendo este de tipo formal y consistente en su incardinación en la Administración pública. Sin embargo, a efectos de su tratamiento en el campo del diálogo social, esta característica es asistemática y por ello, la Declaración de 2004 remite a sus «correspondientes ámbitos» para ser abordadas, entendiendo que dichos ámbitos sean los materiales respectivos. En el caso de ambas Comisiones, el ámbito material específico resulta evidente, por una parte el propio de la negociación colectiva previsto en el apartado 11)², y por la otra el destinado a la prevención de riesgos laborales contemplado en el apartado 10). Pero la cuestión es cuál debe ser el ámbito específico en el que debería abordarse el tema de la ITSS, cuando por sus competencias, propias de un modelo integrado o generalista, resultan afectados varios de los trece ámbitos objeto del diálogo social: empleo, salud laboral, inmigración, Seguridad Social, etc.

Aparentemente las opciones eran dos: bien una mesa específica sobre las «instituciones laborales», o sobre alguna de ellas en concreto, con lo que

² Si bien el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y el empleo, dedica su disposición adicional séptima a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, encomendándole funciones de observatorio de la negociación colectiva y autorizando al Gobierno a adaptar el marco jurídico institucional para garantizar la participación de los interlocutores sociales.

se contradecía el espíritu y la letra de la Declaración de 2004, o bien se optaba por un tratamiento de la ITSS en cada una de las materias sobre las que podía actuar, siendo la consecuencia, entonces, que se perdía una visión global de la institución, necesaria para mejorar su funcionamiento, objetivo último del diálogo social. La solución ha sido mixta, se ha planteado el tema de una manera integral, pero en el marco de una de las mesas del diálogo social, la destinada al ámbito específico del mercado de trabajo, reconociendo el apartado introductorio del AMCE que con el mismo se concluyen los trabajos relativos a tal área.

La elección de la mesa de diálogo social en la que se había de estudiar a la ITSS no era un asunto baladí. Hubiera sido previsible que el protagonismo recayera en la prevención de riesgos laborales, o alternativamente en otras materias como la Seguridad Social o la inmigración. Sin embargo ha sido el mercado de trabajo el contexto propicio para revisar este servicio público aun trascendiendo el mismo para atañer también a otras áreas competenciales.

Esto supone un giro importante en la valoración de lo que puede o debe hacer la ITSS, recuperando para ella un papel en decadencia en los últimos años, el de instrumento de mejora del empleo, ahora desde una perspectiva más avanzada y plural como es la calidad y estabilidad en el empleo y la competitividad.

En este sentido, el Libro Blanco sobre la calidad en el empleo en Andalucía rescata la posible función que pudiera ejercer la ITSS sobre la normativa de la calidad en el empleo con base en la programación, la participación de los interlocutores sociales, y el asesoramiento³.

Según lo expuesto y pese a la especialidad de la mesa sobre el mercado de trabajo, el tratamiento de la ITSS no debía enfocarse de forma parcial y desmembrada, cerrando cada acuerdo fruto del diálogo social su parcela respectiva, sino que el AMCE contempla a este servicio público de manera transversal y su contenido afectará a todas las materias de actuación inspectora, estén directa o indirectamente relacionadas con el mercado de trabajo.

La Reforma Laboral en sentido estricto, esto es, desde un punto de vista jurídico o de producción normativa, sólo contempla el sistema de ITSS a través de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 5/2006, referida a la consulta y participación de los interlocutores sociales en la definición de objetivos y programas. Pero el AMCE es más ambicioso y hace objeto del diálogo social asuntos tales como los recursos materiales y humanos del

³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. (coordinadora), ALCAIDE CASTRO, M. CRUZ VILLALÓN, J. FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.ª F. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. SÁEZ LARA, C. *Libro Blanco sobre Calidad en el Empleo en Andalucía: Estabilidad y Seguridad Laboral*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2005, pág. 268.



sistema, la participación e información en relación con las actuaciones inspectoras concretas, la metodología inspectora y las áreas que socialmente reclaman una mayor atención, tal y como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

3. LOS MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES

La mejora del funcionamiento de la ITSS se estudia desde varios prismas, entre ellos el cuantitativo, a través de lo que se denomina el refuerzo de efectivos, medios técnicos y materiales. Durante los últimos años ha sido una constante la reivindicación de mayores medios humanos y materiales para la ITSS, cuya consecución ha tropezado con distintos problemas, entre otros, el de la excesiva premura en la respuesta.

En el AMCE el Gobierno se compromete a reforzar el sistema de ITSS, lo cual ha sido una constante en esta legislatura. Así se recoge por ejemplo en el «Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales» de 22 de abril de 2005⁴.

El incremento de la plantilla de inspectores y subinspectores se cuantifica para 2007 y 2008, expresando comparativamente su crecimiento con la plantilla existente a principios de la legislatura⁵.

Con esta medida se ofrece una respuesta concreta a la demanda social de estos últimos años manifestada a causa de un triple argumento: la siniestralidad laboral, la economía irregular y la precariedad del mercado de trabajo.

En cuanto a la salud laboral, se ha producido una sólida posición común entre Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas e interlocutores sociales, con un diagnóstico basado en la existencia de una normativa suficiente en sus niveles legal y reglamentario, pero con un deficiente nivel de aplicación o cumplimiento, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, la denominada «prevención de papel» o prevención formal, sino desde una perspectiva cualitativa debido a la falta de integración de la prevención en la actividad normal de las empresas y de la implanta-

⁴ Dentro de su apartado III. *Líneas de actuación a desarrollar en la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, se incluye el refuerzo de las instituciones del Estado dedicadas a la materia, y expresamente se dice que «en relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se continuará fortaleciendo la estructura y medios, humanos y materiales, con que cuenta la misma, incrementando considerablemente su número de efectivos», precisando con posterioridad el incremento previsto para 2005 tanto presupuestario como en la plantilla de inspectores y subinspectores.

⁵ De 772 inspectores a 954 y de 799 subinspectores a 968, junto con el correspondiente incremento de personal administrativo.

ción de modelos de gestión. Pero más allá de estos argumentos, la demanda de una mayor actuación inspectora se basa en el mantenimiento o la ligera reducción de la siniestralidad tanto en cifras absolutas como en índices o indicadores. A este respecto, uno de los argumentos utilizados con menor precisión es el de que la proporción entre el número de inspectores y población ocupada en España mantiene uno de los últimos lugares de la Unión Europea. Sin embargo es de difícil estimación una comparación en esta materia por diversas razones. De un lado, el único punto en común de todos los sistemas de Inspección de Trabajo en la UE es la salud laboral, pero incluso esta se aborda desde distintas perspectivas. Las estadísticas más fiables se contienen en los informes anuales del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) y los mismos se confeccionan a través de declaraciones, a veces incompletas, de los Estados Miembros. En el propio modelo o formato de recogida de esta información se presentan posibles diferencias en los siguientes aspectos: competencias (seguridad, salud, riesgos psicosociales y relaciones laborales), posibles sectores excluidos (militares, energía nuclear, radiación, ferrocarriles, autónomos, minas, transportes por carretera, etc.), porcentaje de tiempo destinado a la prevención de riesgos laborales, ámbitos (privado, público, nacional, regional o local)⁶. Por otro lado las funciones y competencias de los inspectores no son equivalentes, en algunos casos existe un perfil técnico y sin capacidad para exigir responsabilidades de forma directa⁷. En este sentido los técnicos habilitados por las CCAA para colaborar con la ITSS en funciones comprobatorias al amparo de la Ley 54/2003 y el RD 689/2005 suponen la única experiencia normativa que afecte a la organización y funcionamiento de la ITSS con origen en el diálogo social⁸.

La economía irregular y su afloramiento también requiere de un aumento de la actividad inspectora. Este aspecto se realza con el fenómeno de la inmigración y adquirió altas cotas de exigencia de adaptabilidad con el llamado proceso extraordinario de «normalización» durante 2005. El progre-

⁶ La proporción inspector/número de trabajadores por cuenta ajena, según el informe del CARIT de 2004, abarca un abanico muy amplio que, según el país de que se trate, va desde los 5.400 hasta los 23.000.

⁷ La descripción de los diferentes modelos de inspección de trabajo y un juicio crítico de los mismos se contienen en GARCÍA RUBIO, A. *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 1999, págs. 56 a 69.

⁸ La Propuesta de la Mesa de Diálogo Social de 30 de diciembre de 2002 recoge el reforzamiento de la función de vigilancia y control del sistema de ITSS con tres medidas: la integración de medios de que disponen los órganos técnicos de las CCAA e INSHT, en la asunción de cometidos comprobatorios, continuidad en el esfuerzo de mayor dotación de efectivos humanos y programación a través de acuerdos bilaterales entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica.



sivo incremento de población ocupada de origen extracomunitario supone otro elemento de presión sobre la capacidad de respuesta del sistema.

Finalmente, la alta tasa de temporalidad en el mercado de trabajo requiere en muchos casos de planes de actuación más que de medidas normativas. Y aun contando con el efecto multiplicador de cualquier actuación inspectora, se precisa llegar a un número significativo de empresas para conseguir algún cambio porcentual en el mercado de trabajo.

Estas tres circunstancias (siniestralidad, inmigración y precariedad) operan simultáneamente como presión sobre la carga de trabajo asumible por el sistema y como causa para reivindicar la necesidad de su mejora⁹.

Por otro lado la calidad en las inspecciones está condicionada por fenómenos cada vez más complejos, que precisan de mayor dedicación e incluso de actuaciones protocolizadas. A título de ejemplo se pueden citar las derivaciones de responsabilidad respecto de deudas de Seguridad Social, el análisis de sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales, la atención a riesgos psicosociales o la recopilación de material probatorio para conocer la aplicación del principio de igualdad.

En segundo lugar, una vez fijado el compromiso de incremento de las plantillas de funcionarios, el AMCE recoge la mejora de la dotación informática y de dependencias. Esta mejora de medios materiales y técnicos ofrece estabilidad al sistema y contribuye a incrementar la calidad del servicio público. Especialmente los medios informáticos cumplen una función trascendental pues favorecen la eficiencia, es decir, el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, facilitando una adecuada planificación. El conocimiento, manejo y combinación de las distintas bases y fuentes de datos a las que puede acceder la ITSS permiten orientar la actuación de la misma con unas posibilidades de éxito muy superiores a las derivadas de las tradicionales fórmulas de actuación a solicitud de un tercero.

Finalmente, la referencia de una parte al «correspondiente incremento del personal de apoyo» y de otra a la «habilitación de nuevas dependencias para las Inspecciones Provinciales», cierran un concepto de sistema de inspección de concepción integral, entendiendo que los sistemas integrados de inspección del trabajo comportan no sólo una integración técnica de enfoque multidisciplinario sino también una integración administrativa y de procedimientos.

⁹ Sobre las razones de la presencia de la ITSS «en los más acuciantes temas de la agenda política en el ámbito laboral» se puede consultar ARAGÓN BOMBÍN, R. «Los retos de la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario», en *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, publicación conmemorativa, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, págs. 28 a 31.

4. EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA

El AMCE contempla una doble vía de participación de los interlocutores sociales, de un lado la institucional clásica de órgano consultivo y de otro un incipiente acercamiento a los procedimientos administrativos. Sin embargo, sólo la primera de ellas tiene un refrendo normativo a través de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 5/2006.

En el ámbito social de la Administración General del Estado son conocidos desde hace tiempo los órganos de participación tripartitos y paritarios, pudiendo citarse varios a título de ejemplo: El Consejo General y la Comisión Ejecutiva del Instituto Nacional de Seguridad Social calificados como «órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión»¹⁰, válidos también para la Tesorería General de la Seguridad Social¹¹, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo cuya naturaleza es la de «órgano consultivo de participación institucional en materia de política de empleo»¹², el Consejo General y la Comisión Ejecutiva del Servicio Público de Empleo Estatal¹³, el Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo¹⁴. En el ámbito social de la Administración Autonómica también están generalizados los órganos consultivos institucionales¹⁵.

Por su parte la LOITSS no contempla ningún tipo de órgano consultivo, pese a que dos años antes el artículo 40.4 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales ya estableció que los planes de actuación de la ITSS serían objeto de consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con carácter previo a su elaboración, y especialmente los programas para empresas sin representación unitaria de los trabajadores. Resulta significativo que la rúbrica del citado artículo 40 sea la de «colaboración con la ITSS». La referencia que se hace en esta materia por

¹⁰ Regulados por los artículos 2 y 3 del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre (BOE del 5 de febrero de 1997).

¹¹ Ver artículo 2 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio (BOE del 11 de julio).

¹² Ver artículo 7.1.b) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre (BOE del 17 de diciembre).

¹³ Ver artículo 12 de la Ley 56/2003 y artículos 4 y 5 del Real Decreto 1458/1986 de 6 de junio (BOE del 16 de julio).

¹⁴ Ver artículo 6 del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo (BOE del 22 de marzo)

¹⁵ Por lo que respecta a Andalucía y a título de ejemplo, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, con más de veinte años de funcionamiento, tiene entre sus funciones la de «facilitar la consulta y la cooperación entre la Administración autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales» (artículo 3 de la Ley 4/1983, de 27 de junio), el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (Decreto 277/1997, de 9 de diciembre), o, en distinta medida en cuanto al equilibrio cuantitativo de composición el Consejo Asesor del Servicio Andaluz de Empleo (artículo 13 de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre).



parte de la Ley 42/1997 a las organizaciones sindicales y empresariales se concreta en la información que periódicamente facilitará la Autoridad Central sobre «extremos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectoras, memorias de actividades y demás antecedentes» (artículo 10.2 de la LOITSS, que regula la «colaboración de la ITSS»).

Posiblemente una de las razones de que la Ley 42/1997 no articule ningún mecanismo de consulta a los interlocutores sociales se deba a que el concepto de participación lo refiera en exclusiva al de las distintas Administraciones competentes, General del Estado y autonómicas, a través de lo que denomina «sistema institucional integrado» o «conjunto institucional integrado»¹⁶. Esto trae su causa en que una prioridad, presente en todo el texto legal, sea el intento de establecer cauces para encajar el funcionamiento de un único servicio público como medio para el desarrollo de competencias residentes en varias Administraciones, que además responden a diferentes ámbitos territoriales, de acuerdo con nuestro modelo constitucional. De ahí que la LOITSS establezca órganos de encuentro entre Administraciones bajo tres principios generales de «organización del sistema», como son los de «colaboración, coordinación y cooperación recíprocas». Tales órganos son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la ITSS (artículos 15, 16 y 17 de la LOITSS).

Sin embargo, si la Ley 42/1997 no prevé medios de participación para los interlocutores sociales, esta sí se consigue, en cierta medida, a través de los Acuerdos bilaterales entre ambas Administraciones previstos para establecer la composición, funcionamiento y cometidos de las Comisiones Territoriales (artículo 17.1 de la LOITSS). Así, la mayoría de los Acuerdos bilaterales en vigor, que responden a un mismo formato, contienen en su cláusula tercera entre los cometidos de la Comisión Territorial el «conocer las propuestas de los órganos representativos de consulta, asesoramiento y participación institucional en materias de orden social, objeto de la actividad de la ITSS» y la consulta prevista en el artículo 40.4 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales¹⁷.

Siguiendo este esquema de coordinación entre las dos Administraciones competentes, el AMCE y el Real Decreto-Ley optan por un modelo de consulta ligado a cada una de las Administraciones, lo que conduce a establecer varios órganos consultivos, que necesariamente han de ser tripartitos

¹⁶ Exposición de Motivos, apartados I y II.

¹⁷ Por todos, el Acuerdo Bilateral entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Andalucía suscrito el 9 de octubre de 2000 (publicado en el BOE el 21 de febrero de 2001 por Resolución de 25 de enero de 2001 de la Secretaría General Técnica, y en el BOJA el 9 de noviembre de 2000 por Orden de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de 18 de octubre de 2000).

y paritarios con participación de las Organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

La norma regula la constitución de un órgano específico en el ámbito de la Administración General del Estado encargando la misión normativa reglamentaria al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁸, pero respetuoso con la capacidad de autoorganización de las CCAA se remite a estas para establecer las correspondientes instancias de participación, para lo cual existen, aparentemente, dos alternativas, sin perjuicio de sistemas mixtos. De una parte, ampliar las competencias de los órganos ya existentes, bien residenciando la consulta en uno, bien distribuyéndola entre varios por razón de la materia, y de otra, crear un órgano específico equivalente al estatal.

El objeto de la consulta son los objetivos y programas del sistema de ITSS, respecto de los que se podrán formular propuestas. En consecuencia, la reforma laboral afecta a uno de los principios inspiradores de la LOITSS, cual es el de la planificación y actuación según objetivos programados. La prevalencia de este principio, basado en la eficacia y en una inspección no reactiva, esconde, de cara a los agentes económicos y sociales, una fórmula transaccional consistente en la disminución de actuaciones rogadas o motivadas por terceros, en definitiva de denuncias, a cambio del cumplimiento de la planificación prevista y objeto de consulta. Pues en otro caso se condicionarían, desde un punto de vista cuantitativo, los medios de que dispone el sistema de ITSS para atender su programación¹⁹.

Los programas de objetivos respecto de los que se pueden formular propuestas son denominados generales, cuando la actuación afecte a varias CCAA, o bien territoriales, cuando la actuación se circunscriba al territorio de una Comunidad Autónoma. Pero esta diferenciación con base en el principio de territorialidad no se corresponde con el principio de competencia, de tal forma que si se pensara en un sentido simplista, los planes generales serían de competencia estatal y los territoriales de competencia autonómica. Esto no es así. Tal y como se describe reglamentariamente en los artículos 28, 29 y 30 del Real Decreto 138/2000, los programas generales derivados de las líneas de acción definidas en la Conferencia Sectorial pueden tener varias áreas funcionales, y los programas territoriales establecidos en Comisiones Territoriales comprenderán actuaciones de competencia auto-

¹⁸ Conviene recordar que el artículo 47.16 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la ITSS (BOE del 16 de febrero), incluye entre las competencias de la Autoridad Central «la relación general con las organizaciones sindicales y empresariales, en lo que se refiera al conjunto del sistema».

¹⁹ La Exposición de Motivos de la Ley 42/1997 en su apartado III declara que la ITSS está «cada vez más obligada a planificar y programar sus actividades en campos de creciente complejidad y extensión, como es el caso de la Seguridad Social, superando la mera actividad derivada de las denuncias o reclamaciones de los interesados».

nómica y estatal, respondiendo esta miscelánea territorial y competencial a un modelo institucional integral, como ya se apuntó más arriba²⁰ y a un principio de «unidad de función y acto»²¹.

Indicados los tipos de órganos de consulta y los programas de objetivos, la cuestión ahora a dilucidar es si las propuestas de estos órganos se van a referir a los dos tipos de programas, es decir, si van tener incidencia en los dos órganos de encuentro entre Administraciones (Conferencia Sectorial y Comisión Territorial) en la medida que la Administración que formula la consulta tiene participación en ambos. O bien el órgano de consulta se corresponderá con el ámbito del programa, general para el constituido en virtud de Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y territorial para la instancia autonómica. O si, finalmente, el órgano de consulta sólo podrá formular propuestas en atención a la competencia de la Administración de que se trate.

Considerando estas tres opciones y partiendo de un sistema integral de inspección de trabajo, así como del equilibrio que ha de existir entre la dedicación a materias con distinto origen competencial, parece que un camino a explorar será el de la combinación entre el ámbito territorial y la globalidad de posibles actuaciones, es decir, una consulta circunscrita, de forma alternativa, al ámbito del programa (general o territorial), y dentro de cada uno de ellos a la diversidad de actuaciones posibles. Por tanto el órgano coincidiría con el territorio de la Administración que consulta y formularía propuestas respecto de todas las competencias, con independencia de su titularidad, pues si se encorseta el mecanismo de consulta constriñéndolo a las competencias de titularidad propia, se corre el peligro de vulnerar el principio de integridad del sistema y de equilibrio en la carga de trabajo asignada a cada objetivo. En el engrase y efectividad de estos procedimientos de consulta desempeñarán un papel importante los mecanismos internos de coordinación de las Organizaciones participantes.

No obstante, lo novedoso de este sistema de consulta y participación se aprecia con absoluta claridad a nivel de la Administración General del Estado, pero no en la Administración autonómica. Una vez más, a nivel estatal se importan mecanismos socio-laborales que han sido experimentados con éxito en el medio autonómico. Significativo es el caso de Andalucía, pues tanto en el V como en el VI Acuerdo de Concertación Social se establecen comisiones o grupos de trabajo de carácter tripartito y paritario, para

²⁰ Sobre el reparto de competencias y la reforma laboral, consultar VALVERDE ASENCIO, A.J. «La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social como objeto del Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo» en *La Reforma Laboral de 2006* AA.VV. coordinada por Cruz Villalón, J. Lex Nova, 2006, págs. 305 y 306.

²¹ Ver artículo 6.1 de la Ley 42/1997.

la consulta y fijación de directrices relativas a la programación de las actuaciones de la ITSS para su traslado a la Comisión Territorial²².

Por último, no podemos dejar de mencionar las actuaciones comprobatorias a realizar por los técnicos habilitados por las CCAA, previstas en la Ley 54/2003 bajo la programación de la respectiva Comisión Territorial. Esta «colaboración» se hace como parte del sistema de ITSS y, en consecuencia, su planificación y programación será objeto de consulta²³.

5. LA PARTICIPACIÓN EN LA ACTUACIÓN INSPECTORA

La segunda vía de participación de los interlocutores sociales se acerca más al procedimiento administrativo o, si se prefiere, a las actuaciones concretas que desarrollen los funcionarios del sistema, lo que implica reflexionar acerca del concepto de interesado.

En este apartado, los firmantes del AMCE asumen un compromiso de «analizar»²⁴ este tipo de participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas, que se desdobra temporalmente en dos fases: la inicial de actuaciones previas o de investigación, lo que el Acuerdo denomina «visitas de inspección», y la final de información acerca de las medidas derivadas de la actividad inspectora, lo que el Acuerdo llama «información sobre los resultados».

Este esquema basado en el conocimiento de las actuaciones desarrolladas en la empresa y de los actos administrativos consecuencia de las mismas, parece importado del artículo 40 de la Ley 31/1995 relativo, como ya se dijo, a la colaboración con la ITSS en materia preventiva. Así, su apartado 2 se encarga de regular, en los casos de visitas al centro de trabajo, la comunicación del Inspector al empresario o su representante y a los representantes de los trabajadores para «que puedan acompañarle... y formularle las observaciones que estimen oportunas». Por su lado, el apartado 3 establece la obligación de informar a los Delegados de Prevención y al empre-

²² El VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía se suscribió por CCOO-Andalucía, UGT-Andalucía, Confederación de Empresarios de Andalucía y la Junta de Andalucía, con efectos desde 1 de enero de 2005 y duración por cuatro años, estableciendo un Grupo de Trabajo adscrito al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Anteriormente el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, con los mismos firmantes, suscrito el 23 de mayo de 2001, dispuso dos Comisiones, una adscrita al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y la otra al de Prevención de Riesgos Laborales.

²³ Ver artículos 61.2 y 64 del Real Decreto 138/2000 antes citado, cuyo Título IV ha sido añadido por el RD 689/2005, de 10 de junio (BOE del 23 de junio).

²⁴ «Al modo de cláusula obligacional» según VALVERDE ASENCIO, A.J. obra citada, página 307.

sario sobre los resultados de las visitas y medidas adoptadas. Dicho esquema «visitas/resultados» es el que las partes firmantes se comprometen a analizar bajo el prisma de la participación, pero entendida aquí de forma omnicomprendensiva en cuanto a las materias sobre las que la ITSS tiene competencia, precisando, a su vez, la gama de actuaciones administrativas posibles (requerimientos, actas de infracción, actas de liquidación) y, en todo caso, siempre que los derechos colectivos queden afectados.

La referencia a la «participación en las visitas de inspección» implica la exclusión de otras modalidades como el «requerimiento de comparecencia» previsto en el artículo 14 de la LOITSS. Es importante partir de la regla según la cual la Inspección actúa siempre de oficio, incluso en esta fase de investigación, donde conviene recordar que respecto de esta actuación, previa al procedimiento, la previsión legal es que el denunciante no podrá alegar a ningún efecto la consideración de interesado (artículo 13.1 de la LOITSS).

En cuanto a la información sobre resultados, puede encerrar un doble sentido en función del objeto de dicha información. Si se trata de informar en general de resultados o sobre los requerimientos formulados, que no dan origen a procedimiento administrativo alguno de exigencia de responsabilidad²⁵, estaremos en un contexto bien de colaborar con la ITSS con el fin de que se cumplan dichos requerimientos y se mejoren las condiciones de trabajo, entendidas estas en sentido amplio, o bien se tratará de realizar un seguimiento de la regularidad y eficacia de la actuación inspectora. Por el contrario, cuando la información sobre los resultados se refiere a actas de infracción o liquidación y, en su caso, a derechos colectivos, puede plantearse la cuestión de la titularidad de intereses colectivos en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁶.

El conocimiento de las actas de infracción no es una cuestión absolutamente novedosa, sino que ya existían ciertas previsiones al respecto, si bien no referidas al acta propiamente dicha sino a la resolución administrativa recaída en el procedimiento administrativo iniciado con el acta de infracción. Así el artículo 21 del Real Decreto 928/1998²⁷ prevé en su apartado 5

²⁵ Sin perjuicio de lo previsto para casos de incumplimientos de requerimientos en el artículo 31.1 de la Ley General de Seguridad Social o en el artículo 43 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

²⁶ Este precepto en su apartado 1.c) considera interesados en el procedimiento administrativo a «aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva»

²⁷ Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (BOE del 3 de junio).

el traslado a los trabajadores afectados, o a sus derechohabientes, de la copia de la resolución confirmatoria del acta en casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, y el apartado 6 establece el traslado de la copia de la resolución a los representantes legales de los trabajadores si la infracción recogida en el acta constituye vulneración del derecho a la libertad sindical o de los derechos de representación de los trabajadores.

Estas dos excepciones confirman la regla general de que los asuntos que conciernen a los procedimientos administrativos sancionadores tradicionalmente han quedado circunscritos a la esfera de las partes directamente implicadas.

El análisis que, en este punto, han de realizar los firmantes del Acuerdo puede detenerse, entre otras posibilidades, en la participación en procedimientos sancionadores iniciados con acta de infracción o en el mero conocimiento del contenido de esta última.

Respecto de la primera posibilidad ya se dijo que la titularidad de intereses colectivos puede abrir la puerta de la participación en los procedimientos administrativos y es obvio que es posible considerar a los sindicatos como legitimados para accionar cuando estén en juego intereses colectivos de los trabajadores (STC 210/1994), sin que tal capacidad los convierta en guardianes abstractos de la legalidad (SSTC 210/1994 y 101/1996), por lo que en cada caso se habrá de acreditar la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio (SSTC 101/1996, 7/2001, 24/2001, 84/2001), entendiéndose tal situación como la propia de una titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión (STC 257/1988, 97/1991), sin que la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo llegue hasta el extremo de que no se condicione en todo caso la legitimación a la existencia de un interés real (SSTS 6 y 8 de febrero de 2001)²⁸. Argumentos todos ellos utilizados en la STC 215/2001, que otorgó amparo a un sindicato reconociéndole la condición de parte en un procedimiento de oficio originado por un acta de infracción sobre cesión ilegal de trabajadores y en la que el voto particular entendía que se sentaba un precedente que «sin grandes dificultades, puede utilizarse en el futuro, para justificar la presencia sindical en todo procedimiento sancionador»²⁹.

En cuanto al mero conocimiento del acta de infracción, el análisis de los firmantes del Acuerdo ha de partir de la situación actual en la que el acta de infracción sólo constituye el acto en virtud del cual se inicia de ofi-

²⁸ RJ 1153 y 1154/2001.

²⁹ Puede que la citada STC entendiera que la infracción objeto de la controversia tuviera por objeto la tutela de un interés colectivo en atención más a la vigilancia de la salud de los trabajadores que se veía afectada por la cesión ilegal, que a esta misma.

cio el procedimiento sancionador, y de que el artículo 37 de la Ley 30/1992, al regular el acceso a registro y archivos, prevé, en su apartado 1, que el acceso a los documentos que formen parte de un expediente será posible siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados a la fecha de la solicitud, precisando en el apartado 2 que el acceso a los documentos de carácter nominativo en procedimientos de carácter sancionador resulta limitado a su titular.

En lo tocante a las actas de liquidación, la situación es mucho más avanzada, puesto que no tienen una función coercitiva en sí misma, sin perjuicio de recargos incentivadores para conseguir una recaudación en tiempo, sino que versan sobre cuotas de Seguridad Social que afectan al reconocimiento de derechos individuales no sujetos a discrecionalidad alguna. Así el artículo 33.1 prevé su notificación (no la de la resolución que ponga fin al procedimiento) a la representación unitaria cuando el acta de liquidación afecte a un colectivo de trabajadores.

En conclusión, es lógico que el AMCE sea cauto en cuanto a la participación de representantes de trabajadores y empresas en la actuación inspectora, y el acuerdo consista en analizar la misma, pues han de considerarse muchos factores relacionados con los intereses de las partes implicadas y su compleja regulación a niveles legales y reglamentarios.

6. METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

El AMCE finaliza su atención a la ITSS con un cuarto punto al que se podría calificar de cláusula de cierre y compendio de todo lo anterior. Se trata de un apartado que recoge cuestiones varias, pero todas ellas sustentadas en los dos pilares de los que depende la estabilidad del acuerdo, de un lado la mejora del funcionamiento de la ITSS y de otro la participación de los interlocutores sociales. Se dedica a hacer una declaración de principios y objetivos a los que deberá ajustarse en un futuro la actuación inspectora, convirtiéndose este apartado en la primera consulta real a los agentes económicos y sociales.

Se parte de que la actuación de la ITSS se desarrollará prioritariamente a través de la planificación y programación. Se trata de plasmar el reconocimiento de todas las partes implicadas de la preponderancia de la actividad planificada frente a la rogada y, de forma particular, clarificar que una acción programada, previa consulta a los interlocutores sociales, es preferente frente a una acción basada en la denuncia formulada por una organización empresarial o sindical que tuvo la oportunidad de expresar su parecer para planificar actuaciones y campañas.

Por otra parte se opta por potenciar progresivamente el número de actuaciones en determinadas materias. Este planteamiento tiene una doble ver-

tiente, cuantitativa y cualitativa. La primera, relativa al incremento de las actuaciones, es posible si a su vez se incrementan los medios materiales y humanos, cuestión esta abordada por el AMCE. La faceta cualitativa consiste en orientar ese incremento de las actuaciones hacia determinadas materias, lo que viene a suponer, aun de forma muy genérica, la fijación de objetivos, para cuya consulta se establece el órgano al que ya se hizo referencia.

Estos planteamientos avalan que el apartado del acuerdo dedicado a dar prioridad a programas que incluyan incremento de actuaciones y se dirijan a determinadas materias, sea considerado como compendio de acuerdos previos, cerrándose con un pacto relativo a la metodología a emplear en las actuaciones inspectoras, fomentando específicamente la de carácter informativo, de promoción y divulgación de la normativa³⁰.

Esta última cuestión, la metodológica, esconde el debate sobre la eficacia de la ITSS en coadyuvar a la finalidad de lograr un mayor grado de cumplimiento normativo. Este binomio clásico sanción/recomendación sobre el que se vuelcan argumentos que giran, por ejemplo, en torno a los fundamentos de uno u otro modelo de inspección, a razones de justicia material o desventaja del cumplidor, a la incoercibilidad de las sanciones, al cumplimiento por vía del convencimiento, etc. propicia también plantear la cuestión de si todas las materias pueden ser objeto de la misma técnica, bien sancionadora bien de recomendación.

Yendo más allá, el debate alcanza también a los indicadores por los que se ha de valorar la actuación inspectora y que han de servir como medida para hacer los cambios de estrategia oportunos. Estos indicadores que han consistido mayoritariamente en fórmulas cuantitativas relativas al número de infracciones, requerimientos y, en su caso, paralizaciones respecto a materias, sectores y trabajadores afectados, deben hoy en día cambiar hacia indicadores con base cualitativa³¹ destinados a acreditar el cumplimiento de obligaciones, más que a justificar la sanción de los incumplimientos. Un ejemplo sería la normativa de prevención de riesgos laborales, en cuanto la actuación de verificación con éxito del cumplimiento de un requerimiento previo y, por ende, de la normativa afectada por el mismo, es una actuación más valiosa que la de propuesta de sanción realizada ab initio, si bien tiene como contrapartida que precisa de una mayor dedicación, en detrimento de indicadores cuantitativos. Estos ejemplos podrían predicarse de otras mate-

³⁰ VALVERDE ASENCIO, A.J. en la obra citada, págs. 312 y 313 entiende como principal la función de control de la ITSS sin perjuicio de su complemento con otras actividades como las propuestas.

³¹ El artículo 29.1.2.º del RD 138/2000 al regular el procedimiento de elaboración de los Planes generales de objetivos, menciona a los indicadores de calidad como medio para hacer el seguimiento y evaluación de los citados planes.

rias, extraídos de las nuevas orientaciones recibidas en la actual ITSS, como indicadores basados en la conversión de contratos temporales fraudulentos, o en el afloramiento de la economía sumergida.

Volviendo a la declaración del AMCE en cuanto a la actuación pedagógica de la ITSS, si bien puede ser efectiva en campos como el de las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales e incluso el empleo, mayores dificultades encuentra respecto a la Seguridad Social o trabajo de extranjeros, donde se ventila el reconocimiento de derechos individuales de trascendencia para el sistema público de protección social.

La «potenciación» de actuaciones en determinadas materias ha de entenderse como la atención a una demanda social, pero también como la respuesta que las partes del Diálogo Social esperan de la ITSS en el ámbito material específico en el que se concluye el AMCE, es decir, en el ámbito del mercado de trabajo. Por ello, se encaminan las actuaciones hacia los puntos débiles de nuestro mercado de trabajo, como son la contratación temporal fraudulenta, la igualdad de trato, el empleo irregular o el de personas con discapacidad, aunque sólo respecto del primero de ellos ofrece un criterio para la planificación de la actividad inspectora (selección de empresas o sectores con una tasa de temporalidad superior a la media). Será en los ámbitos respectivos de consulta donde se especificarán las propuestas en cuanto a los objetivos concretos que han de presidir los planes generales o territoriales orientados hacia las materias antedichas.

7. TIPOS INFRACTORES

De manera breve hay que dejar constancia de que se trata de una reforma laboral cuyo objeto es la ITSS como servicio público, y no de una reforma que, como era más habitual, contenga importantes modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

Únicamente, el Real Decreto-Ley 5/2006, en su artículo 14, añade un nuevo tipo, el 12, al artículo 7³², consistente en calificar como infracción grave el «no disponer la empresa principal del libro registro de las empresas contratistas o subcontratistas que compartan de forma continuada un mismo centro de trabajo a que se refiere el artículo 42.4 del Estatuto de los Trabajadores, cuando ello comporte la ausencia de información a los representantes legales de los trabajadores».

³² Se incluye, pues, en el Capítulo II de infracciones laborales, Sección 1.ª de infracciones en materia de relaciones laborales, Subsección 1.ª, infracciones en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.

No es propio de este lugar analizar la norma sustantiva, pero sí apuntar que la infracción se compone de dos elementos acumulativos de naturaleza omisiva, uno de carácter documental, la ausencia del libro, y otro de carácter sustancial que sea consecuencia del anterior, la ausencia de información a los representantes de los trabajadores.

No se trata por tanto de una infracción de tipo documental, pues en ese caso se podría haber tipificado el incumplimiento por la vía del artículo 6.6 de la LISOS como una infracción leve, sino que afecta de lleno derechos básicos, como el de participación a través de la información. En este sentido podría haberse subsumido el supuesto de hecho del incumplimiento de la nueva obligación en el apartado 7 del artículo 7 de la LISOS relativo a la transgresión de los derechos de información de los representantes de los trabajadores. La concreción en la descripción del incumplimiento mejora la aplicación del principio de tipificación, pero esto implica destacar, tal vez de manera innecesaria, la vulneración de esta concreta obligación informativa frente a otras, cuando la regla general es que todos estos incumplimientos constituyen infracciones calificadas como graves.

La ausencia del libro registro manteniendo el nivel de información exigido, por ejemplo por aplicación de otro medio de comunicación, quedará tipificado en el citado artículo 6.6 de la LISOS.

Este es el único caso en esta reforma laboral de aparición de un nuevo tipo infractor como consecuencia de la modificación de la normativa material. La vulneración del resto de la normativa modificada ha de subsumirse en alguno de los tipos existentes. Al respecto se pueden citar, a título de ejemplo, los tipos contenidos en los artículos de la LISOS como el 7.8 (transgresión de los derechos de los representantes de trabajadores en materia de locales adecuados), 8.5 (transgresión del derecho de reunión), 16.3 (obtención o disfrute indebido de subvenciones o ayudas de fomento de empleo), 19.2.e) (formalización de contratos de puesta a disposición), 22.10 (obtención o disfrute indebido de bonificaciones en las cuotas), etc.

Mención especial merecen los tipos relativos a los «contratos de duración determinada y temporales, mediante su utilización en fraude de ley» y a la cesión ilegal, previstos respectivamente en los artículos 7.2 y 8.2 de la LISOS, y que seguramente gozarán de una mayor aplicación si se potencian las actuaciones de la ITSS respecto del mercado de trabajo. En estos casos no resulta vano recordar que la Ley de Procedimiento Laboral, prevé en su artículo 149.2 la posibilidad del procedimiento de oficio ante el orden jurisdiccional social.