

Fecha: 5 de febrero de 2024

DICTAMEN 1/2024

Relativo a la protección de datos personales de empresarios cuando sean personas físicas en el procedimiento para hacer públicas las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales en el sector público andaluz.

1. Sobre la consulta.

Se dirige al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía consulta realizada por un órgano público del ámbito territorial andaluz relativa a la publicación de sanciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

El órgano consultante pone de manifiesto que en el mismo se tramitan resoluciones sancionadoras calificadas como muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, iniciadas mediante acta de infracción levantada por la inspección de Trabajo, así como que, por aplicación del artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, las sanciones muy graves citadas deben publicarse en el BOJA y BOE (sin excluir otros medios) para su conocimiento general.

Igualmente, señala que el artículo 3 del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, regula el modo de dar cumplimiento al precitado artículo 40.2, estableciendo el contenido mínimo de los datos objeto de la publicación.

A tenor de lo expuesto, el órgano consultante finaliza solicitando indicación sobre “el modo de publicar los datos de la empresa, es decir, NIF y denominación, cuando se trate de persona física, respetando la finalidad perseguida por la norma de dar a conocer a los sujetos incumplidores en la materia indicada, sin entrar en colisión con la legislación en materia de protección de datos personales”.





2. Marco normativo de la publicidad de sanciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

La competencia en materia de prevención de riesgos laborales, seguridad e higiene y salud se inserta en la más amplia de legislación laboral, que corresponde en exclusiva al Estado ex artículo 149.1.7 CE (Tribunal Constitucional, STC 195/1996, de 28 de noviembre), siendo que el concepto de legislación laboral ha de ser entendido en sentido material con independencia del rango formal de las normas, comprendiendo no sólo las leyes sino también los reglamentos (STC 51/2006, de 16 de febrero), sin perjuicio de las competencias de ejecución que ostente cada Comunidad Autónoma en materia laboral y de Seguridad Social.

En este contexto, el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, establece en su artículo 40.2, sobre cuantía de las sanciones en materia de prevención de riesgos laborales, lo siguiente:

“Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.”

El desarrollo reglamentario de lo previsto en el citado artículo 40.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000 vino dado por el Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. Del mismo conviene reproducir en lo que al respecto interesa, el siguiente contenido de su articulado:

“Artículo 2. Procedimiento para hacer públicas las sanciones.

1. El procedimiento para hacer públicas las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales se iniciará, de oficio, mediante propuesta contenida en acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En dicha propuesta, así como en la resolución del órgano competente para resolver, deberá hacerse constar que dicha sanción será hecha pública en la forma prevista en este artículo.

2. Una vez que las sanciones adquieran firmeza, el órgano competente que dictó la primera resolución en el procedimiento sancionador, o, en su defecto, aquel que determine la Comunidad Autónoma, ordenará que se haga pública la sanción en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el correspondiente ámbito de competencia.

La publicación de la sanción se realizará en un plazo no superior a tres meses a contar desde la fecha de adquisición de firmeza del acto.

3. Además, dicho órgano podrá hacer públicas las sanciones en otros medios públicos distintos de los citados en el apartado anterior, en los plazos y condiciones señaladas en el mismo.



4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano competente podrá ordenar la publicación conjunta de las sanciones con la periodicidad que se determine."

"Artículo 3. Datos objeto de publicación.

1. La publicación incluirá, al menos, los siguientes datos:

Nombre o razón social de la empresa sancionada.

Número de Documento Nacional de Identidad de las personas físicas o Código de Identificación Fiscal de las personas jurídicas.

Domicilio social.

Infracción cometida.

Sanción económica impuesta, incluyendo la cuantía de la misma, así como las demás sanciones impuestas con carácter principal o accesorio, si las hubiera.

Fecha de extensión del acta de infracción.

Fecha en la que la sanción adquiere firmeza."

"Artículo 4. Registros de los datos.

1. El órgano competente incorporará los datos señalados en el artículo anterior a un registro de consulta pública que habrá de habilitarse en cada una de las Administraciones competentes.

La consulta de dicho registro no habilita en ningún caso para el tratamiento posterior de los datos o su inclusión en un fichero a los efectos previstos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. Los datos correspondientes a las resoluciones sancionadoras se cancelarán a los cinco años a contar desde el día siguiente a aquel en que se hubieran publicado."

En el ámbito andaluz, la por entonces Consejería de Empleo dictó la Orden de 7 de febrero de 2008 sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. La cual viene en síntesis a reproducir de manera casi literal el contenido de los artículos anteriormente transcritos, concretando los medios y plazos de publicación de las sanciones.

3. Naturaleza del tratamiento de datos personales.

Según el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (en adelante RGPD), se entiende por datos personales: "...toda información sobre una persona física identificada o identificable ('el interesado)";".



Asimismo, el artículo 4.2 del RGPD define como tratamiento de datos personales:

“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjunto de datos personales ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción;”.

Por tanto, la publicación conforme a la normativa anteriormente referenciada del nombre y del Número del Documento Nacional de Identidad de los empresarios cuando sean personas físicas sancionados en firme por la comisión de infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales supone un tratamiento de datos personales, relativos a infracciones y sanciones administrativas.

4. Responsable del tratamiento.

De acuerdo con el artículo 4.7 del RGPD, tendrá la condición de “responsable del tratamiento” o “responsable”, la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento.

Por otra parte, cuando se realizan tratamientos de datos personales relativos a infracciones y sanciones administrativas debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD):

“Artículo 27. Tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas.

1. A los efectos del artículo 86 del Reglamento (UE) 2016/6791, el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, incluido el mantenimiento de registros relacionados con las mismas, exigirá:

- a) Que los responsables de dichos tratamientos sean los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones.*
- b) Que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por aquel.”*

En el contexto del procedimiento para hacer públicas las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, la figura del responsable del tratamiento puede determinarse en función de la competencia que sobre el mismo establece el artículo 2.2 del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo y corresponde al “*órgano competente que dictó la primera resolución en el procedimiento sancionador, o, en su defecto, aquel que determine la Comunidad Autónoma*”.



Por tanto, de conformidad con el precitado artículo 27 de la LOPDGDD, el órgano que en su defecto determinase la Comunidad Autónoma, debería corresponderse con el órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o para la imposición de las sanciones.

5. Licitud del tratamiento.

Las condiciones que determinan la licitud o legitimación de un tratamiento de datos personales vienen relacionadas en el artículo 6.1 del RGPD, debiéndose analizar si concurre al menos alguna de las mismas. En concreto, en conexión con el asunto planteado, la letra c) del artículo 6.1 del RGPD establece que el tratamiento será lícito si:

“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

En relación con dicha disposición del RGPD, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 8.1 de la LOPDGDD:

“El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento(UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.”

A tenor de lo expresado, existe una norma con rango de ley que prevé que las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, una vez firmes, se harán públicas (artículo 40.2 de Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social). La forma de publicación de dichas sanciones administrativas viene determinada reglamentariamente por el Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, y en concreto, su artículo 3.1 concreta los datos que, al menos, deberán ser publicados, entre ellos y de darse el caso, el nombre del empresario cuando se trate de persona física y su número de DNI.

Así, el tratamiento de tales datos personales consistente en la publicidad de las sanciones anteriormente referidas se encontraría legitimado por la letra c) del artículo 6.1 del RGPD.

6. Aplicación del principio de minimización de datos.

Sin perjuicio de lo expuesto sobre la legitimación del tratamiento, éste habrá de cumplir en todo caso con los demás principios y obligaciones establecidas en el marco vigente en materia de protección de datos conformado por el RGPD y por la LOPDGDD, debiendo respetarse en todo caso los



principios recogidos en el artículo 5 del RGPD, de manera que la publicación se realice de un modo que suponga la menor injerencia en los derechos y libertades de los interesados.

En particular, se deberá cumplir el principio de minimización de datos, establecido en la letra c) del artículo 5.1 RGPD que exige que los datos personales serán “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.

Tal como expone el órgano consultante, el tratamiento analizado, la publicidad de las sanciones, tiene como finalidad dar a conocer los sujetos incumplidores en materia de prevención y riesgos laborales. Finalidad que ha sido avalada por la sentencia STS 4651/2012, de 26 de junio de 2012, recaída en el el recurso de casación nº 6689/2010, en la que el Tribunal Supremo señala respecto a la misma que *“se trata de una medida complementaria que no tiene por objeto castigar sino incrementar la protección en la seguridad de los trabajadores y como dice la exposición de motivos «reducir el alto coste social y laboral de la siniestralidad laboral y las dramáticas situaciones personales y familiares que ello comporta»”*.

En relación con dicha finalidad, de acuerdo con la normativa vigente, cuando la sanción se haya impuesto a un empresario que resulte ser persona física, los datos identificativos cuya publicación se considera necesaria serían el nombre y apellidos de este, así como el número de su Documento Nacional de Identidad.

No obstante, de conformidad con el principio de minimización de datos, la LOPDGDD establece en su “Disposición adicional séptima: sobre Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos” las precauciones que se han de adoptar a la hora de identificar a los afectados cuando se publique un acto administrativo que contuviese datos personales, como ocurre en el presente caso. En concreto, su apartado primero establece:

“Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.”

Ante las múltiples consultas recibidas por las autoridades de control sobre la aplicación práctica de lo establecido en el primer párrafo del apartado primero transcrito de la mencionada disposición adicional séptima, la Agencia Española de Protección de Datos, la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la Agencia Vasca de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía publicaron unas orientaciones para la aplicación provisional de garantías de protección de la divulgación del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente de los interesados.



Dicho criterio propuesto por las autoridades pretende “tratar de evitar que la adopción de fórmulas distintas en aplicación de la citada disposición pueda dar lugar a la publicación de cifras numéricas de los documentos identificativos en posiciones distintas en cada caso, posibilitando la recomposición íntegra de dichos documentos”¹.

Por todo lo expuesto anteriormente, se considera que en el caso de empresarios que sean personas físicas sancionados en firme por la comisión de infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales deberían publicarse, el nombre y apellidos de los mismos y cuatro cifras numéricas, en los términos establecidos por las mencionadas orientaciones, del Documento Nacional de Identidad en virtud de la Disposición adicional séptima de la LOPDGDD y en consonancia con el principio de minimización de datos establecido en el RGPD.

7. Cautelas y medidas en relación con el tratamiento.

Sin perjuicio de lo expuesto, el tratamiento habrá de cumplir en todo caso con los demás principios establecidos en el artículo 5.1 RGPD. En particular, sobre el tratamiento mencionado, resulta significativo destacar los siguientes elementos.

De acuerdo con el principio de lealtad y transparencia recogido en la letra a) del artículo 5.1 RGPD, el responsable del tratamiento deberá hacer público la actividad de tratamiento a través de su Inventario de Actividades de Tratamiento, cumpliendo con la obligación establecida en el artículo 31.2 LOPDGDD.

En relación al registro de datos objeto de publicación recogido en el artículo 6 de la Orden de 7 de febrero de 2008, así como en artículo 4.1 del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, deberán observarse las mismas cautelas anteriormente indicadas respecto de los datos personales de empresarios que sean personas físicas, sin perjuicio del cumplimiento del resto de principios del artículo 5.1 RGPD, en especial el de integridad y confidencialidad previsto en la letra f).

Por otra parte, atendiendo al principio de limitación de la finalidad contemplado en la letra b) del artículo 5.1 RGPD, los datos personales publicados no podrán ser tratados ulteriormente de manera incompatible con su finalidad. Por tanto, la consulta del registro de datos objeto de publicación, podrá ser pública a efectos meramente informativos, pero no justificará un tratamiento ulterior de los datos por parte del consultante, recomendándose informar con lenguaje claro y sencillo de esta circunstancia con ocasión de cada consulta.

¹ <https://www.aepd.es/documento/orientaciones-da7.pdf>



Finalmente, en virtud del artículo 4.2 del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo y atendiendo al principio de limitación del plazo de conservación (letra e) artículo 5.1 RGPD), el responsable deberá adoptar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar que los datos serán suprimidos a los cinco años a contar desde el día siguiente a aquel en que se hubieran publicado.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López.