

Comentario al RD 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales

Dr. Antonio José Valverde Asencio

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

1. Introducción

El RD 597/2007, de 4 de mayo regula el procedimiento de publicación de las sanciones administrativas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. De esta forma, se da cumplimiento al desarrollo normativo requerido por el actual art. 40.2 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), según el cual, conforme ya disponía el originario art. 49.5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), las sanciones administrativas impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales deberían hacerse públicas.

Hasta la aprobación de este Decreto no se ha planteado ciertamente un debate importante en relación con este tema; sin embargo, a partir de la implementación de la medida contemplada en la Ley por parte de este decreto sin duda se plantean cuestiones que ya debieron estar presentes en cualquier análisis de la redacción legal.

En líneas generales esta es una medida generalmente bien saludada por las organizaciones sindicales; sin embargo, desde un punto de vista exclusivamente técnico nos sugieren una serie de dudas que vamos a intentar poner de manifiesto.

En todo caso, antes de entrar en cualquier tipo de valoración al respecto, debemos presentar, siquiera sucintamente cuál es el contenido de dicho real decreto.

2. El contenido del RD 597/2007

Como decimos, el RD 597/2007 viene a dar desarrollo reglamentario a lo previsto en el actual art. 40.2 de la LISOS. Según dispone el mismo respecto de las sanciones en materia de prevención de riesgos laborales: “Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente”. En desarrollo de dicha previsión el citado real decreto establece el procedimiento y el objeto de la publicación.

Efectivamente, tal como dispone el art. 2 de dicha norma, “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”. Sin embargo, además de la propuesta de la ITSS, corresponderá al órgano competente para resolver sobre la sanción hacer constar en su resolución que dicha sanción será hecha pública.

De esta forma, tal como dispone el apartado 2 del art. 2 de este RD 597/2007, “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”. Dicha publicación, según el decreto, se hará en un plazo no superior a tres meses a contar desde la fecha de adquisición de firmeza del acto.

Por tanto, pese a que la iniciativa puede corresponder a la ITSS en la propia propuesta de sanción, es al órgano competente que decide sobre la imposición de ésta –o, en su defecto, el órgano que designe la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias en este ámbito- a quien corresponde la decisión –debe entenderse reglada y no discrecional- sobre la publicación de la sanción.

Esta publicación, como hemos visto, se hará en el boletín oficial correspondiente (BOE o boletín de la Comunidad Autónoma, según el ámbito de competencia –del órgano que impone la sanción que, en definitiva, viene definido por el ámbito de la propia infracción-). Y podrá hacerse conjunta, de conformidad con lo previsto en el art. 2.4 del RD y conforme lo previsto, con carácter general, en el tercer párrafo del art. 60.2 de la LRJAPyPAC, según el cual “en los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto”.

Además, según lo previsto en el propio decreto, “dicho órgano podrá hacer públicas las sanciones a otros medios públicos distintos” de los citados en el apartado 2 del art. 2, en una actuación que, en este caso, sí parece discrecional. En todo caso, dicha publicación en medios distintos de los boletines oficiales correspondientes tendrá que hacerse en los plazos y condiciones establecidos.

Respecto al contenido de la publicación, el art. 3 del RD 597/2007 dispone que ésta incluirá, al menos, los siguientes datos:

- Nombre o razón social de la empresa sancionada.
- Sector de actividad a que se dedica.
- 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.

No se publicarán, empero, los recargos de prestaciones de seguridad social que pudieran derivarse del incumplimiento en materia de prevención origen de la sanción (en caso de que del mismo se hubiera derivado una prestación económica de seguridad social para el trabajador o trabajadores afectados).

Finalmente, el RD prevé la creación de un registro de datos, de consulta Pública, en cada una de las Administraciones competentes. Dicho registro, según dispone el propio art. 4 del RD, no habilitará para tratar los datos contenidos ni para crear ficheros al

margen del mismo “a los efectos previstos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”. En todo caso, se establece, además, que 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”.

3. Comentario

El RD 597/2007 y, al hilo del mismo, la previsión contenida en el art. 40.2 de la LISOS –ya recogida originalmente en la Ley 31/1995- nos sugiere una serie de comentarios al respecto de la publicación y por tanto de la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

El primero de ellos es un comentario general sobre la efectividad de la sanción y sobre la calificación, como tal, de la propia publicidad de la misma.

Es cuando menos digno de mencionar que lo que primero representa la publicación de las sanciones y lo que se pretende con ello cuestiona la efectividad misma de la exigencia de una sanción económica como vía para asegurar el cumplimiento de la norma sustantiva cuya inobservancia se califica como infracción administrativa. De esta forma, la efectividad en el cumplimiento de la norma, del deber jurídico que aquélla conlleva o impone, no reside sólo en la imposición de una sanción (ya de por sí cuantitativamente muy importante respecto a otras sanciones en el orden social) sino en su publicidad, buscando, de esta forma, una repercusión social tradicionalmente ajena al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (quizá en lo que era originalmente una diferencia clave respecto al Derecho Penal).

Así, sin duda, hay que plantear cuál es el significado, y aún más, la naturaleza jurídica real de esta publicación o publicidad de la sanción.

En este sentido, difícilmente puede admitirse que estemos ante una medida meramente accesoria. Dadas las posibles consecuencias (por ejemplo en materia de contratación con las administraciones públicas a tenor de lo previsto en el art. 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –que extiende la prohibición de contratar a cualquier sanción muy grave en el orden social) y la repercusión buscada, el carácter sancionador de la medida está, en nuestra opinión, fuera de toda duda.

Si es así, desde un punto de vista técnico y sin perjuicio de las consideraciones que podrían hacerse respecto a la necesidad de buscar cualquier medio que garantice la efectividad del bien jurídico a proteger (la vida e integridad física de los trabajadores), hay que plantear una serie de consideraciones al respecto.

En primer lugar, desde la perspectiva del carácter sancionador de la medida, habría que plantear si la misma atiende a los más básicos principios del derecho administrativo sancionador. En este sentido, el hecho de que estemos ante una medida duradera en el tiempo, frente al carácter de único acto de la sanción principal –el pago de una multa pecuniaria- desliza en el tiempo una “pena” una vez cumplida ya la sanción principal. Se podría contrargumentar a esto que otros tipos de sanciones como el recargo de prestaciones también son duraderas en el tiempo, pero, en este caso, el carácter indemnizatorio del mismo –paralelo al sancionador- justifica sobradamente su

permanencia en el tiempo. Aquí, sin embargo, el registro de datos que sólo se cancelarán a los cinco años prorroga en el tiempo la propia publicidad de la sanción.

Es más, esta publicación y publicidad de la sanción no toma en cuenta la concurrencia de circunstancias que podrían atemperar (o, incluso, justificar) la medida. Ésta se concibe, salvo en lo que diremos, objetivamente para el caso de que la calificación de la infracción fuera muy grave; pero no toma en cuenta ni una de los criterios de graduación de la sanción previstos en el propio art. 40.3 de la LISOS. Si atendemos al carácter sancionador de la medida siempre podría plantearse la posibilidad de graduar la misma en atención, siquiera, a los mismos criterios citados.

A mayor abundamiento en este sentido, el carácter aparentemente discrecional de la publicación de la sanción en otros medios distintos del boletín oficial correspondiente no es acorde con los principio básicos del derecho administrativo sancionador; ni siquiera, podríamos decir, con el principio más elemental de tipicidad, cuando menos, de los criterios de graduación de la sanción.

Es más, si el fundamento de cualquier actuación del *ius puniendi* del Estado debe ser la “rehabilitación” de quien conculca, aun gravemente, el ordenamiento jurídico, con esta medida se pretende “estigmatizar” a quien incumple –aun sólo una vez- para provocar una repercusión social que, como decíamos, ha sido tradicionalmente ajena al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Téngase en cuenta que siendo más grave la actuación penal del Estado, también en esta materia, no se ha planteado la utilización de una medida como ésta.

En segundo lugar, teniendo en cuenta lo anterior, la intensidad de la medida, y, en nuestra opinión, el carácter claramente sancionador de la misma, hay que plantearse, al tiempo, si no estamos ante un supuesto de doble sanción por un mismo ilícito. En definitiva, partiendo del carácter claramente sancionador, de la identidad de fundamento de la sanción y de la obvia identidad de sujetos afectados por la misma, hay que plantearse si no se está conculcando el principio de *non bis in idem*. Es una visión posible del tema. Otra puede centrarse en considerar la publicación de la sanción como una medida accesoria, parte esencial de una única sanción cuya efectividad pretende garantizarse. Pero, en nuestra opinión, ello puede ponerse, cuando menos, en discusión teniendo en cuenta la verdadera entidad de la medida, que por sí misma merece su calificación como sanción propia y autónoma de la pretendidamente principal –la pecuniaria-.

No son las únicas consideraciones que cabría hacer. También nos surgen dudas sobre desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos y a la afectación de tal derecho de los infractores.

Efectivamente. Tal como dispone la Exposición de Motivos del RD 597/2007 la Agencia de Protección de Datos parece haber informado positivamente a favor de la medida. Sin embargo, en nuestra opinión, han de plantearse algunas dudas al respecto.

La primera de ellas tiene que ver con una cuestión de rango normativo. Si se está afirmando, como parece evidente, que se puede estar afectando a un derecho de protección de datos, excepcionando de alguna forma las previsiones contenidas con carácter general en la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter

Personal, parece claro que dicha excepción debería haberse regulado no por decreto; ni siquiera por ley ordinaria –como es la LPRL o la LISOS- sino por ley orgánica. Ello puede ser suficiente para cuestionar la constitucionalidad de la medida.

Pero hay algunas dudas más. Desde la perspectiva del propio contenido complejo de protección de datos, el único que se reconoce es el derecho de cancelación, explícito en el art. 4 del RD 597/2007 y que se producirá, según el mismo, a los cinco años. Sin embargo, no se hace referencia a otros derechos como los de rectificación –que sólo se producirían, en la lógica del decreto, respecto aquellos datos incorrectos-. Es más, la misma prohibición de cesión y tratamiento de los datos contenidos en el registro se contempla haciendo una mera referencia a que la consulta del mismo “no habilita en ningún caso para el tratamiento posterior”, lo que no impide, por la propia consideración y fundamento de un registro público, su consulta y la derivación de consecuencias jurídicas de la misma (lo que podría cuestionar la propia pertinencia de la medida).

Finalmente, también desde el punto de vista del procedimiento sancionador y del reparto de competencias entre administraciones nos sugiere alguna reflexión.

En este sentido, parece claro que la publicación de la sanción –de los datos respecto a la empresa sancionada conforme lo previsto en el citado art. 3.1 del RD- sólo podrá producirse cuando ésta sea firme y, por tanto, teniendo en cuenta su carácter de sanción, sólo podría imponerse por el órgano competente para imponer la misma. El papel de la ITSS debe ser, exclusivamente, en su caso, de propuesta. Sin embargo, el propio RD le otorga a la ITSS un papel importante, no sólo a efectos de propuesta, sino que se le autoriza reglamentariamente a acceder a los datos contenidos en el registro “para el ejercicio de las competencias que la misma tenga legalmente atribuidas” (principalmente a efectos de propuesta de sanción en procedimientos sancionadores a seguir frente la misma empresa; por ejemplo a la hora de valorar la reincidencia como criterio de graduación a estos efectos).

Pero es más, desde la lógica del propio Decreto, y pese a su fundamento constitucional (citado en la Disposición final primera), se puede plantear si estamos ante una ejecución de una previsión legal cuya competencia podría ser asumida directamente por las CC.AA. con competencias transferidas. Es otra visión de la cuestión distinta de la planteada anteriormente e, insistimos, desde la lógica aparente del decreto. En este sentido, hay que recordar que algunas CC.AA. ya habían planteado, desde esta perspectiva, el desarrollo reglamentario de esta medida prevista legalmente.

En definitiva, muchas son las dudas que nos sugiere una norma como ésta. Efectivamente, estos argumentos, que no pretenden sino incorporarse a un debate más general sobre la efectividad necesaria de las normas de prevención, se ven desde una perspectiva exclusivamente técnica, que, no obstante, no pueden obviar el auténtico drama que supone el número de accidentes de trabajo por incumplimientos de las medidas de prevención. Por ello, no puede olvidarse que la necesidad de buscar elementos para asegurar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos es fundamental. El bien jurídico protegido y el mantenimiento de los índices de accidentes laborales justifica sobradamente tal búsqueda. Sin embargo, ello no debe hacerse al margen de los principios más elementales del Derecho Administrativo Sancionador. Éste, lo hemos defendido reiteradamente, es un medio idóneo para asegurar el

cumplimiento de la norma laboral; pero no puede ir más allá de los límites constitucionalmente aceptables. Es cierto que los agentes sociales saludan la medida, pero sería posiblemente más aceptable indagar en otros mecanismos de efectividad. La publicidad de cualquier sanción, en cualquier ámbito, vulnera derechos fundamentales de la persona que han de ser defendidos cualquiera que sea su condición.

© Antonio J. Valverde Asencio
© IUSLabor 2/2007
ISSN: 1699-2938