



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden por la que se regula el tablón edictal de Resoluciones de Extranjería, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

I

La norma sometida a informe tiene por objeto el desarrollo de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, según la cual:

“1. Cuando no se hubiese podido practicar la notificación de las resoluciones en los procedimientos regulados en el presente Reglamento, la notificación se hará por medio de anuncio en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería. Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento, o iniciándose, en su caso, el plazo para interponer el recurso que proceda.

2. La práctica de la notificación en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería se efectuará en los términos que se determinen por Orden del titular del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

3. El funcionamiento, la gestión y la publicación en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería se hará con pleno sometimiento a lo dispuesto en la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre \(RCL 1999, 3058\)](#), de protección de datos de carácter personal, y conforme a los requisitos exigidos por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

4. Cuando a las Comunidades Autónomas se les hayan traspasado competencias en materia de notificación de resoluciones, podrán efectuar la publicación de las resoluciones cuya notificación les corresponda a través de sus propios Tablones Edictales.

La Administración General del Estado impulsará el establecimiento de fórmulas de colaboración para que los distintos tablones existentes interoperen entre sí, permitiendo al ciudadano, a través de un único acceso, el conocimiento y la comunicación de cualesquiera notificaciones que sobre él existan.”

Esta norma a su vez se adopta al amparo de lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en cuyo artículo 12 se establece que “la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente”, habiendo optado el legislador en este caso por el establecimiento de un tablón edictal electrónico sustitutivo de la publicación edictal establecida a través de medios convencionales en la Ley 30/1992.

En desarrollo de tales previsiones se adopta el Proyecto ahora sometido al parecer de esta Agencia, en que se delimita el objeto y contenido del Tablón Edictal TEREX, sus características, las condiciones para la remisión de las notificaciones, así como para el acceso de los ciudadanos al tablón edictal, creándose a fin de garantizar su derecho a la protección de datos de carácter personal el fichero correspondiente al propio tablón, regulado en la disposición adicional segunda del Proyecto.

II

De las disposiciones contenidas en el Proyecto sometido a informe resultan especialmente relevantes las relativas al acceso de los ciudadanos al Tablón Edictal, tanto en cuanto a la regla general establecida en el primer párrafo del artículo 12.1 del Proyecto como en las garantías adicionales impuestas por los párrafos segundo y tercero del mencionado precepto. Igualmente son relevantes las normas tendentes a determinar el régimen de responsabilidad en relación con el edicto, tanto en cuanto a la determinación de su contenido, conforme a los artículos 6 a 8, como en lo que afecta a la responsabilidad de los distintos órganos intervinientes en materia de protección de datos, en los términos expuestos en la disposición adicional primera, las relativas al plazo de conservación de los edictos en el tabón, así como a las comunicaciones de sus datos posteriores al momento en que el edicto deje de ser accesible, incluidas en el artículo 11.2 y la creación del fichero correspondiente al tabón, incluida en la disposición adicional segunda.

III

Entrando ya en el régimen de responsabilidad relacionada con los datos contenidos en los edictos, el artículo 6 del Proyecto prevé que “Los órganos que, de conformidad con sus respectivas competencias, estén legitimados para la emisión de los anuncios a que se refiere el artículo 1, serán los competentes para ordenar su publicación en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería”. Tales órganos son los enumerados en el artículo 2.1, según el cual “A los efectos de esta Orden, se entenderá por Órganos competentes en materia de extranjería a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, a las Oficinas de Extranjería, a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a la Dirección General de Inmigración, a las Comisaría de policía cuando tramiten expedientes de extranjería, a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y a las Misiones diplomáticas y Oficinas consulares españolas en el exterior, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011 de 20 de abril”.

Añade el artículo 7 que dicho órganos emisores del acto publicado serán los responsables de los contenidos de los edictos y demás actos a disposición de los ciudadanos en el Tablón.

Por último, la disposición adicional primera del Proyecto establece que “el funcionamiento, la gestión y la publicación de anuncios en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, así como en el resto de la normativa que le sea de aplicación”, añadiendo en su apartado 2 que “a efectos de lo dispuesto en la citada normativa, la Subsecretaría de Política Territorial y Administración Pública tendrá la condición de responsable del fichero” y concluyendo que “cada uno de los órganos a que se refiere el artículo 2 tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos correspondientes a anuncios cuya publicación en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería ordene”.

El modelo de funcionamiento previsto en el Proyecto puede considerarse asimilado al establecido para otros supuestos distintos por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (SSTS de 5 de junio de 2004, 28 de febrero de 2005 y 26 de abril de 2005, entre otras), cuando viene a señalar que la Ley Orgánica 15/1999 viene a introducir la diferenciación entre el responsable del fichero y el responsable del tratamiento, pudiendo el primero ser considerado como “quien decide la creación del fichero, su aplicación, su finalidad, contenido y uso” y el segundo como “quien adopta decisiones sobre las concretas actividades de un determinado tratamiento de datos”.

La consecuencia de esta diferenciación será que el responsable del tratamiento, en este caso los órganos a los que se refiere el artículo 2.1 del Proyecto serán las que deberán velar por el cumplimiento de los principios consagrados en la Ley Orgánica 15/1999 y en particular en su artículo 4, siendo la Secretaría de Estado la que deberá velar por el mantenimiento en el fichero de las garantías establecidas en la mencionada Ley Orgánica, particularmente en materia de seguridad en el tratamiento de los datos de carácter personal.

Si bien este principio puede entenderse derivado de lo dispuesto en el artículo 7 del Proyecto, al entender que las responsables del tratamiento serán responsables de los contenidos, sería aconsejable que se explicitase en el Proyecto en relación específicamente con el tratamiento de datos de carácter personal, a fin de clarificar el régimen aplicable al responsable del fichero y del tratamiento.

Por este motivo, se propone la inclusión de un último párrafo en el apartado 2 de la disposición adicional primera del Proyecto, son el siguiente tenor:

“Los responsables del tratamiento serán responsables del cumplimiento de los principios de protección de datos respecto de los datos cuya inclusión en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería ordenen.”

IV

Debe ahora analizarse el procedimiento de publicidad diseñado por la norma en su artículo 12.

El artículo 12.1 del Proyecto prevé con carácter general el principio de acceso libre y gratuito por los ciudadanos al Tablón sin necesidad de utilizar identificación alguna, a través de la sede electrónica del Ministerio de Trabajo e Inmigración. A tal efecto, los ciudadanos tendrán a su disposición un sistema de búsqueda avanzada que permita localizar los edictos publicados, su recuperación e impresión, conforme se desprende del párrafo segundo de dicho precepto.

El sistema se complementa con lo dispuesto en el último inciso de ese párrafo segundo, según el cual el sistema de búsqueda avanzado “contará con los mecanismos necesarios para evitar la indexación y recuperación automática de publicaciones a través de motores de búsqueda en Internet”.

Asimismo, el párrafo tercero se refiere a las notificaciones de contenido sancionador, estableciendo que en relación con las mismas la información obtenida como consecuencia de la consulta “únicamente podrá conservarse y almacenarse por los órganos competentes para la tramitación del procedimiento, por el propio interesado o la persona que éste hubiera autorizado y por las administraciones públicas que por ley lo tengan autorizado, resultando en los restantes casos contraria a lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.

El régimen previsto en el Proyecto implica, en la práctica, una cesión universal de los datos contenidos en el Tablón a cualquier ciudadano que acceda al sistema, de forma que sin mecanismo alguno de identificación o autenticación pueda conocer, a través del sistema de búsqueda, los datos correspondientes a cualquier edicto publicado y no exclusivamente los que se refieran al mismo.

Esta cesión de datos queda sometida a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley, que indica que “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, este consentimiento no será preciso, según el artículo 11.2 cuando exista una norma de Ley habilitante de la cesión, debiendo recordarse que el artículo 10.2 a) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 considera que dicha habilitación no sólo se produce cuando existe una habilitación legal expresa, sino también cuando “el tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales de los interesados previstos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre” o “el tratamiento o la cesión de los datos sean necesarios para que el responsable del tratamiento cumpla un deber que le imponga una de dichas normas”.

El artículo 59.5 de la Ley 30/1992 dispone que “cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó”.

A su vez, como se ha indicado, el artículo 12 de la Ley 11/2007 establece que “la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente”.

En este sentido, el artículo 1.1 del Proyecto prevé que se publicarán en el Tablón los edictos relativos a actos administrativos dictados en materia de extranjería cuando los interesados en el procedimiento sean desconocidos, cuando se ignore el lugar de la notificación o el medio por el que ha de practicarse o cuando intentada la notificación ésta no se haya podido practicar”. En consecuencia, la notificación edictal a través del Tablón viene a incardinarse necesariamente en el supuesto contemplado en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992.

Por otra parte, como también se indicó con anterioridad, el apartado 1 de la Disposición Adicional quinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece que “Cuando no se hubiese podido practicar la notificación de las resoluciones en los procedimientos regulados en el presente Reglamento, la notificación se hará por medio de anuncio en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería. Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento, o iniciándose, en su caso, el plazo para interponer el recurso que proceda”.

En consecuencia, la normativa vigente en materia de extranjería establece un sistema en que el Tablón edictal electrónico resulta sustitutivo de la notificación edictal convencional, cesándose así la publicación de edictos en los boletines y diarios oficiales y en los tabloneros de anuncios y estableciéndose el Tablón como único procedimiento de notificación edictal, en los términos temporales descritos en el Proyecto.

De este modo, la única forma en que los ciudadanos a los que no haya podido practicarse debidamente la notificación podrán acceder al contenido del edicto impuesto por el artículo 59.5 de la Ley 30/1992 será necesariamente el acceso al Tablón, no siendo posible el acceso a través de ningún otro medio, al haberse constituido dicho tablón, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 11/2007, en mecanismo único de notificación edictal a los efectos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992.

Si el Tablón es el único modo de acceso a los edictos, su funcionamiento ha de ser regulado en términos tales que se garantice la universalidad en el acceso a la información, con independencia del grado de conocimiento de la técnica de cada ciudadano y del uso que por el mismo se realice de las nuevas tecnologías.

A estos efectos, el propio Proyecto prevé en su artículo 12.2 que “en todas las Oficinas de Extranjería se habilitarán los mecanismos para facilitar la consulta pública y gratuita del Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería”.

La garantía del acceso universal al tablón edictal electrónico impone que no sea posible el establecimiento de mecanismos que puedan dificultar al ciudadano el acceso a los edictos de los que el mismo pueda ser destinatario, teniendo en cuenta, como se ha insistido a lo largo de este informe, que el Tablón será el único modo en que los ciudadanos podrán acceder a la información, dándose así cumplimiento a lo establecido en el artículo 59.5 de la Ley 30/1999.

De este modo, cabe considerar que la cesión generalizada de la información contenida en el Tablón estaría amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 en conexión con el artículo 59.5 de la Ley 30/1992.

V

La conclusión anteriormente alcanzada, no obstante, no es óbice para que el sistema deba establecer mecanismos que eviten o dificulten el acceso indiscriminado a la información con fines distintos al conocimiento por el interesado de la notificación que se le practica a través del tablón edictal.

Como ya se dijo, una primera garantía es la establecida en el propio Proyecto, cuando prohíbe la indexación de la información contenida en el Tablón por parte de motores de búsqueda. De este modo, sólo quienes accedan directamente al tablón edictal tendrán conocimiento de la información contenida en el mismo, sin que una simple búsqueda de los datos a través de un motor de búsqueda pueda ser suficiente para el acceso al contenido de los edictos. En este sentido, esta Agencia considera pertinente y conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la limitación a la que acaba de hacerse referencia.

Pero al propio tiempo, esta previsión deberá complementarse con otra que garantice que los datos personales contenidos en los edictos puedan ser susceptibles de almacenamiento masivo o incluso de conservación por parte de

terceros, aunque dicha conservación se derive directamente del acceso al Tablón y no de la consulta del mismo a través de motores de búsqueda.

En este sentido, debe recordarse, en lo que afecta a los actos de contenido sancionador, que el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras”.

La sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de octubre de 2010 analiza el supuesto en que una empresa mantenía un fichero, denominado “potenciales clientes”, con el contenido de los edictos publicados en los distintos boletines oficiales en materia sancionadora de tráfico y seguridad vial, considerando dicha conducta contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, sin perjuicio de la estimación del recurso por otros motivos. Dicha sentencia señala lo siguiente:

“(…) no es posible y está prohibida la creación de ficheros como el que aquí nos ocupa, relacionados con infracciones administrativas de tráfico, por entidades distintas de la Administración Pública competente. Téngase en cuenta, que en el sitio web desde el que se accede a los datos recogidos en el fichero “Potenciales Clientes” se invita a realizar una “búsqueda entre más de 2,5 millones de multas” o lo que es igual de sanciones impuestas por la comisión de otras tantas infracciones administrativas, por lo que el tratamiento de los mencionados datos personales recogidos en el citado fichero y a los que se accede por cualquier persona a través del sitio web www.autoplus.es utilizando los criterios de búsqueda más arriba expuestos es un tratamiento que vulnera el citado artículo 7.5 LOPD.

A lo anterior no obsta que dichos datos procedan o hayan sido recogidos de boletines oficiales que tienen la consideración de fuentes accesibles al público, según el artículo 3 j) de la LOPD. En efecto, si bien el artículo 6.2 de la LOPD excepciona de la necesidad de recabar el consentimiento del afectado para el tratamiento de sus datos, cuando procedan de fuentes accesibles al público, dicha excepción no entra en juego en supuestos como el presente, a la vista de la regla específica del artículo 7.5 LOPD para ese tipo de datos, por lo que el origen público del dato resulta irrelevante en casos como el de autos en que una entidad privada se dedica a recopilar infracciones administrativas en un fichero (más de 2,5 millones de multas de tráfico) y tratar los datos personales de las mismas, lo que sólo puede llevarse a cabo por las



Administraciones Públicas cuando esté previsto en su normativa reguladora.

En conclusión, nos hallamos ante una conducta contraria a la LOPD que vulnera el citado artículo 7.5.”

Tomando en cuenta estos precedentes, esta Agencia considera que la previsión contenida en el último párrafo del artículo 12.1 del Proyecto, que recuerda la limitación a la conservación y tratamiento de los datos relacionados con edictos de contenido sancionador, conforme a lo previsto en el citado artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, implica una garantía adicional del derecho fundamental a la protección de datos de las personas que aparezcan en los edictos publicados en el Tablón.

VI

En cuanto a la conservación de los datos en el tablón, el párrafo segundo del artículo 10 establece que el edicto permanecerá accesible durante el plazo previsto en el artículo 11, señalando éste que “finalizado el plazo de publicación de 20 días naturales establecido en el artículo 9, el anuncio seguirá estando accesible durante un año, a efectos de su consulta, en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería”.

En cuanto a la conformidad con la Ley Orgánica 15/1999 del mencionado plazo, debe recordarse que el artículo 4.5 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone en su párrafo primero que “Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados”.

En consecuencia, es preciso el establecimiento de un plazo de conservación que no exceda la finalidad de acceso por el interesado al contenido del edicto que justifica el tratamiento de los datos en el Tablón.

En este sentido, debe recordarse que la publicación edictal no queda limitada a la resolución del procedimiento, sino a la relativa a cualquier acto del procedimiento que haya de ser objeto de dicha notificación y particularmente de la denuncia que dé inicio a aquél.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, el mantenimiento de los datos durante un período de tiempo prudencial que garantice su acceso por el interesado incluso cuando el trámite notificado hubiera precluido parece ajustado a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, teniendo asimismo en cuenta que los datos serán objeto de bloqueo transcurrido ese plazo

prudencial, a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta ahora en los supuestos de publicación edictal en diarios oficiales.

En consecuencia, cabe considerar que el plazo de un año previsto en el artículo 11 del Proyecto resulta conforme al principio consagrado por el artículo 4.5 de la Ley Orgánica 15/1999.

VII

La disposición adicional segunda del Proyecto viene a establecer el contenido del fichero Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería, debiendo a nuestro juicio considerarse que la misma da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999 y en el artículo 54 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por lo que procede informar favorablemente dicha disposición.

VIII

Debe, por último, efectuarse una consideración adicional sobre el Proyecto sometido a informe, si bien no referida a su contenido material, sino a su ejecución posterior.

El artículo 5 del Proyecto establece las características de los edictos, anuncios y demás actos e información a publicar en el Tablón. A su vez, el artículo 13 se refiere a la coordinación del Tablón regulado por el Proyecto con los que, en su caso, fueran establecidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus propias competencias.

En relación con este punto, debe recordarse que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

De este modo, y sin perjuicio de que no sea posible el establecimiento en el Proyecto de un contenido estándar de los edictos, sería conveniente que en su desarrollo posterior y en los convenios que a tal efecto sean suscritos con las Administraciones competentes se estableciese un sistema que permitiese la inclusión en el Tablón únicamente del contenido mínimo necesario para la validez de la notificación, sin la inclusión de aquellos datos que no resulten necesarios para esa finalidad.