



N. ref. 206361/2013

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 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 el apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997, en los términos establecidos por el artículo 3.4 de Ley 13/2012, de 26 de diciembre, que dispone que “en los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuando no se hubiese podido practicar la notificación de los actos administrativos, en los casos en que sea competente para ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dicha notificación se hará, exclusivamente, por medio de anuncio en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, añadiendo que “las Comunidades Autónomas en las que se haya producido el traspaso de funciones y servicios en materia de función pública inspectora, podrán efectuar la publicación de los actos administrativos cuya notificación les corresponda a través de sus propios Tablones Edictales”. Añade el apartado 3 de la disposición que “el funcionamiento, la gestión y la publicación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se hará con pleno sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, 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”.

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 TEITSS, 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 artículo 10.1 del Proyecto como en las garantías adicionales impuestas por los apartados 2 y 3 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 y 7, 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 tablón, así como a las comunicaciones de sus datos posteriores al momento en que el edicto deje de ser accesible, incluidas en el artículo 11 y la creación del fichero correspondiente al tablón, 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 edictos a que se refiere el artículo 1 serán los competentes para ordenar su publicación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social”.

Añade el artículo 7 que dicho órganos emisores del acto publicado serán los responsables de los contenidos de los edictos puestos 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 edictos en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, así como en el resto de la normativa que le sea de aplicación”, añadiendo en su apartado 2



que “a los efectos de lo dispuesto en la citada normativa, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendrá la condición de responsable del fichero” y concluyendo que “cada uno de los órganos a los que se refiere el artículo 2 de la presente Orden tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos correspondientes a los edictos cuya publicación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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 las direcciones generales, entidades gestoras y servicios comunes distintas 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 completar lo establecido en el párrafo segundo de la disposición adicional primera del Proyecto, señalando lo siguiente:

“(…) y responderán del cumplimiento de los principios de protección de datos respecto de dichos datos de carácter personal.”

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 Empleo y Seguridad Social. 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 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 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”.

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 el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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 en el domicilio de los interesados 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 octava de la Ley 42/1997 dispone que “En los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuando no se hubiese podido practicar la notificación de los actos administrativos, en los casos en que sea competente para ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dicha notificación se hará, **exclusivamente**, por medio de anuncio en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

En consecuencia, la Ley 42/1997 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 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se facilitará la consulta pública y gratuita del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

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 11 establece que “finalizado el plazo de publicación de 20 días naturales establecido en el artículo 9, el edicto seguirá estando accesible durante un año, a efectos de su consulta, en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante un edicto de conservación”.

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 sancionador, 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.

No obstante, **debería fundamentarse adecuadamente el motivo por el que el mantenimiento de la publicación del edicto por el período restante hasta completar el plazo de un año requerirá lo que el Proyecto denomina un “edicto de conservación”.**

VII

La disposición adicional segunda del Proyecto viene a establecer el contenido del fichero Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 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.

Es cuanto tiene el honor de informar,

Madrid, 22 de mayo de 2013.

EL ABOGADO DEL ESTADO
JEFE DEL GABINETE JURIDICO

Fdo.- Agustín Puente Escobar.



SR. DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS.