

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 935/2013 (EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL)

Referencia: 935/2013
Procedencia: EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
Asunto: Proyecto de orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
Fecha de aprobación: 19/9/2013

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 19 de septiembre de 2013, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de una Orden de V. E. de 5 de septiembre de 2013, con registro de entrada el día 6 de septiembre siguiente, ha examinado un expediente relativo a un proyecto de Orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

De antecedentes resulta:

Primero.- Se somete a consulta un proyecto de Orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de la que obran en el expediente dos versiones, la primera de las cuales está fechada el 29 de abril de 2012.

La versión segunda y última, que se somete a consulta, está fechada el 4 de septiembre de 2013, y consta de un preámbulo, doce artículos, tres disposiciones adicionales y cinco disposiciones finales.

El preámbulo se inicia con una referencia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 45.1 contiene un mandato a las Administraciones públicas para impulsar el empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, así como a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la cual consagra la relación con las Administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales administraciones, disponiendo en su artículo 12 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.

Recuerda también el preámbulo que la sede electrónica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) se creó, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, mediante la Orden TIN/665/2010, de 15 de marzo, y que el artículo 59.5 de la Ley 30/1992 desarrolla la notificación a través de edicto en aquellos supuestos en los que 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 dicho artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar. A los supuestos previstos en este último artículo se refiere la disposición adicional octava de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para prevenir la realización en tales casos de las notificaciones por medio de anuncio en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El objetivo de la Orden es, de acuerdo con el preámbulo, hacer efectiva esa previsión y dar cumplimiento al mandato legal, estableciendo la gestión y funcionamiento y la publicación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los efectos de los actos administrativos y comunicaciones emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Finalmente, el preámbulo destaca algunos aspectos importantes del contenido de la norma y hace referencia a algunos de los hitos de su tramitación. El artículo 1 del proyecto determina el objeto de la Orden y el artículo 2 define su ámbito subjetivo. El artículo 3 se refiere a las características del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (formato digital, accesible las 24 horas del día, gratuidad, accesibilidad y facilidad de uso, entre otras).

El artículo 4 regula las garantías del Tablón; el artículo 5 se refiere a las características de los edictos a publicar; el artículo 6 contempla la competencia para ordenar la publicación; el artículo 7 dispone que serán responsables de los contenidos de los edictos los titulares de los órganos y unidades emisoras del acto publicado; y el artículo 8 establece que la publicación en el Tablón corresponderá a la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El artículo 9 del proyecto regula el plazo para la publicación de los edictos; el artículo 10 se refiere a los efectos de dicha publicación, que, en los supuestos a los que se refiere el artículo 1, "surtirá efectos de notificación a los interesados sin que sea necesaria su publicación en ningún otro tablón edictal o boletín oficial alguno". El artículo 11 regula el plazo de exposición de los edictos; el artículo 12 se refiere al acceso de los ciudadanos al Tablón.

La disposición adicional primera contiene varias previsiones en relación con la protección de datos de carácter personal; la disposición adicional segunda se refiere específicamente a la creación del fichero de datos de carácter personal Tablón de edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y la disposición adicional tercera regula la implantación efectiva de la publicación en el Tablón.

La disposición final primera del proyecto se refiere al título competencial al amparo del cual se dicta la Orden (artículo 149.1.18ª de la Constitución); la disposición final segunda establece que las medidas incluidas en la Orden no podrán suponer incremento ni de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal; la disposición final tercera autoriza al titular de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social para dictar cuantas instrucciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en la Orden; la disposición final cuarta se refiere a la compatibilidad del Tablón regulado en la Orden con las características que se establezcan para el tablón edictal de las Administraciones públicas propuesto por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas; y la disposición final quinta prevé la entrada en vigor de la Orden a los veinte días de su publicación oficial.

Segundo.- El proyecto se acompaña de una memoria del análisis de impacto normativo, que se inicia con una serie de consideraciones sobre la necesidad y oportunidad de la norma, con referencia a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, el cual prevé la notificación a través de edictos en aquellos supuestos en los que los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar o el medio de notificación, o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar; en el artículo 22 del 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; y en la disposición adicional octava de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que prevé la realización de la notificación de los actos administrativos, en los casos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, "por medio de anuncio en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

El objetivo principal del proyecto es, por tanto, según indica la memoria, "dar cumplimiento al mandato legal estableciendo la gestión, el funcionamiento y la publicación de contenidos en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los efectos de los actos administrativos y comunicaciones emitidos por dicha Inspección".

A continuación, la memoria analiza la finalidad del proyecto, concluyendo al respecto que la creación y desarrollo del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "supone un ahorro considerable al no tener que recurrir a la publicación prevista en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ello sin olvidar la obligación de garantizar por otra parte una mayor seguridad jurídica y garantía de plena certeza y seguridad para los ciudadanos a la hora de notificarles, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los actos y comunicaciones que dicten en el ámbito de sus competencias".

Bajo la rúbrica "alternativas", la memoria expone que la creación del referido Tablón de Edictos viene determinada por el mandato contenido en la disposición adicional octava de la Ley 42/1997, cuyo apartado segundo establece que la práctica de la notificación en dicho Tablón se efectuará en los términos que se determinen por Orden del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La memoria examina igualmente la estructura y contenido del proyecto y describe brevemente su tramitación. Respecto a su "relación con normas de rango superior" y a su "coherencia con el resto del ordenamiento jurídico", recuerda la memoria, en resumen, que el desarrollo de esta materia debe ser acorde a la normativa sobre protección de datos de carácter personal constituida por Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

El último apartado de la memoria contiene el "análisis de impactos". En primer lugar se refiere a la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias. En segundo lugar analiza su impacto económico, respecto al que afirma que la norma facilitará el acceso de los ciudadanos a las notificaciones de las resoluciones y demás actos de comunicación de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, además de beneficiar a la propia Dirección General; sus efectos en la competencia en el mercado, que considera nulos; y las cargas administrativas, precisando que aumentarán en el momento de la implantación del Tablón de Edictos y hasta la puesta en funcionamiento total del sistema, pero que a la larga implicará un gran ahorro en tiempo y efectivos, sin que suponga tampoco una carga administrativa para el ciudadano. En tercer lugar, la memoria hace constar que el proyecto carece de todo impacto por razón de género.

Tercero.- El proyecto ha sido informado por:

a) La Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que informó favorablemente el proyecto en su reunión celebrada el 6 de noviembre de 2012.

b) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Su primer informe, de 26 de junio de 2013, se emitió en sentido favorable al proyecto, del que se afirma que cumple adecuadamente con el mandato de la Ley 42/1997 y, en lo que respecta a la creación del fichero de datos de carácter personal del Tablón, que cumple lo previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, todo ello sin perjuicio de realizar algunas sugerencias de orden formal. En su segundo informe, de 4 de septiembre de 2013, la Secretaría General Técnica no formula observaciones en relación con el nuevo texto remitido, concluyendo que las modificaciones introducidas imprimen en el proyecto una mejora técnica.

c) La Agencia Española de Protección de Datos (informe de 23 de mayo de 2013) considera, en líneas generales, que el proyecto es conforme a las exigencias de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y a su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

En relación con los responsables del tratamiento de los datos correspondientes a los edictos, la Agencia sugiere añadir, en la disposición adicional primera del proyecto, que estos "responderán del cumplimiento de los principios de protección de datos respecto de dichos datos de carácter personal", sugerencia que se ha atendido en la versión final del proyecto.

Por otra parte, la Agencia considera 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, y considera suficientes las garantías establecidas en el artículo 12 del proyecto a efectos de evitar o dificultar 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.

Finalmente, en cuanto a la conservación de los datos, afirma la Agencia que el mantenimiento de estos durante un periodo 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, y en particular considera 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 citada Ley Orgánica.

d) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha otorgado al proyecto su aprobación previa con fecha 26 de junio de 2013, sin perjuicio de formular algunas observaciones. En particular, se recuerda que la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) ha constatado la dispersión de tabloneros de edictos electrónicos, por lo que se va a poner en marcha un Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas. A la vista de lo anterior, el Ministerio sugiere "reconsiderar la oportunidad de crear el Tablón Edictal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en estos momentos" o, subsidiariamente (como finalmente se ha hecho), introducir en el proyecto una disposición relativa a la coordinación del Tablón en él regulado con el Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas.

e) La Abogacía del Estado ha emitido un informe favorable con fecha 14 de junio de 2013, sin perjuicio de formular algunas observaciones. En particular, en relación con el artículo 7 del proyecto, relativo al "responsable de los contenidos", observa que la responsabilidad de la veracidad, integridad y actualización del contenido que se publique en la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social corresponde a la Subsecretaría de dicho Ministerio.

Cuarto.- Consta en el expediente que el proyecto ha sido remitido a las organizaciones sindicales y empresariales a efectos de lo previsto en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Han formulado observaciones:

1º) La Unión General de Trabajadores (informe de 27 de mayo de 2013). Esta organización sindical entiende que "la previsión legal de la Ley 42/1997 debe interpretarse de manera armonizada con las reglas generales establecidas en la Ley 30/1992 sobre "eficacia de los actos" administrativos, y afirma que "una interpretación que entendemos no es conforme con la Ley 30/1992 según lo dispuesto en la aludida disposición de la Ley 42/1997 es la que permitiría sustituir los procedimientos de notificación por edictos previstos en la primera por los edictos publicados en el Tablón electrónico". Por otra parte, la UGT critica la previsión del artículo 12 del proyecto, que permite el acceso de los ciudadanos al Tablón sin que sea necesaria identificación alguna, lo que considera que "podría entrar en contradicción con la Ley 15/1999 de protección de datos personales", concluyendo que "si bien el acceso universal es necesario, la localización de los anuncios referentes a una persona concreta debería exigir una identificación previa para asegurar que únicamente el interesado accede al mismo (así como aquellas Administraciones autorizadas)".

2º) La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) (informe conjunto de 23 de mayo de 2013). En relación con el artículo 3 del proyecto, el informe observa que no se hace referencia a qué sucede si por razones técnicas resulta imposible el acceso al Tablón de Edictos, entendiéndose que debería incluirse una adecuada solución con garantías a los posibles problemas técnicos. Respecto a esta misma cuestión, y en relación con el artículo 9, el informe sugiere que se indique que si durante el plazo de publicación del edicto el Tablón estuviera inaccesible por razones técnicas, dicho plazo se prorrogará automáticamente. Finalmente, en relación con el artículo 10 del proyecto, el informe considera, a la vista de lo dispuesto en la Ley 30/1992 y en la Ley 42/1997, que "el Tablón Edictal debería ser un complemento pero no un sustituto de la publicación en los boletines oficiales".

Quinto.- El expediente cuenta también con un cuadro resumen de las observaciones formuladas al proyecto de Orden y el criterio sobre su aceptación o rechazo, fechado el 4 de septiembre de 2013.

Y, en tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I.- Objeto y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emite el presente dictamen con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

II.- Tramitación del expediente

Por lo que se refiere a la tramitación del proyecto, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pueden considerarse atendidas las exigencias básicas de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Efectivamente, constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- la versión definitiva del proyecto sometido a consulta y la memoria del análisis de impacto normativo en la que se razona sobre la oportunidad de la norma proyectada y se pondera su impacto económico y presupuestario y por razón de género (artículo 24.1, letras a) y b).

También se han recabado e incorporado los informes necesarios a fin de garantizar el acierto y la legalidad del texto (artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno). En tal sentido y como quiera que el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social funcionará con medios electrónicos y publicará datos de carácter personal, constan los preceptivos informes de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica (artículo 2.2.f) de la Orden TIN/3155/2011, de 8 de noviembre, por la que se regulan la composición y funciones de la Comisión Ministerial de la Administración Electrónica del Ministerio de Trabajo e Inmigración, actualmente sustituido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y de la Agencia Española de Protección de Datos (artículo 37.h) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y artículo 5.b) del Estatuto de la propia Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo).

Asimismo, se ha oído a las organizaciones sindicales y empresariales representativas de los intereses económicos y sociales afectados por la norma proyectada (artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno).

Igualmente, ha recaído la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, por cuanto la norma proyectada afecta a la materia de procedimiento administrativo (artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

Por último, ha informado la Secretaría General Técnica del departamento proponente, que es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (artículo 24.2 de la Ley del Gobierno).

III.- Título competencial

El proyecto de Orden se ampara en la competencia exclusiva del Estado sobre "procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", atribuida por el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

IV.- Habilitación normativa

La norma proyectada cuenta con la cobertura legal que le proporciona la disposición adicional octava de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la que se prevé la creación del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la notificación de los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, "cuando no se hubiere podido practicar la notificación de los actos administrativos, en los casos en que sea competente para ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". De acuerdo con el apartado 2 de la citada disposición adicional octava, "la práctica de la notificación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se efectuará en los términos que se determinen por Orden del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social".

Esta disposición adicional octava de la Ley 42/1997 fue introducida por el artículo 3.4 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. La disposición transitoria de esta Ley 13/2012 establece asimismo que "lo dispuesto en el apartado Cuatro del artículo 3 de esta Ley no será de aplicación hasta que se produzca la entrada en vigor de la Orden que desarrolle la práctica de la notificación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

La habilitación per saltum contenida en la Ley 42/1997 autoriza al titular del departamento ministerial competente para la regulación de la notificación de actos administrativos a través del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Dado que esta singular forma de habilitación altera la secuencia normal del proceso de desarrollo normativo -en el que primero interviene el Gobierno, mediante Real Decreto, y eventualmente, por delegación de aquel, los Ministros, a través de la correspondiente Orden-, cabe recordar que el ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno y los Ministros es diferente, correspondiendo al primero con alcance general (artículo 97 de la Constitución; artículos 1.1 y 23.1 de la Ley del Gobierno) y a los segundos "en las materias propias de su departamento" (artículo 4.1.b) de la Ley del Gobierno).

En lo que ahora importa, la potestad reglamentaria de los Ministros no se circunscribe a cuestiones organizativas sino que -como el Consejo de Estado ha recordado en un supuesto próximo al presente, como fue su dictamen 479/2011, de 31 de marzo, recaído en relación con el proyecto de Orden por la que se regulaba el Tablón Edictal de la Seguridad Social- también "pueden dictar normas que sobrepasen el ámbito puramente organizativo de sus departamentos y afecten a terceros, al referirse a expedientes o actos que atañen a los ciudadanos", siempre y cuando "el contenido sustancial de tales disposiciones y sus efectos estén determinados en las normas superiores respectivas, ya sean leyes, ya sean reales decretos". En estos casos se tratará -concluía el mencionado dictamen- de "órdenes ministeriales de ejecución a las que, como tales, no corresponde crear derecho material nuevo".

Estas consideraciones acerca del alcance de la potestad reglamentaria de los Ministros deben tenerse presentes en el examen del proyecto de Orden sometido a consulta, cuya regulación, aunque enmarcada dentro del ámbito procedimental y de gestión administrativa, afecta a terceros por la propia naturaleza de la materia regulada.

V.- Consideraciones generales

El proyecto de Orden sometido a consulta regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional octava de la Ley 42/1997.

Numerosas son ya las leyes y normas que, con carácter singular, han autorizado la creación de tabloneros edictales electrónicos en ámbitos específicos de actuación administrativa, remitiendo su regulación a la correspondiente Orden del titular del departamento ministerial competente: así, por ejemplo, cabe mencionar la Orden INT/3022/2010, de 23 de noviembre, por la que se regula el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, en desarrollo del artículo 78 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según la modificación introducida por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre; la Orden TIN/831/2011, de 8 de abril, por la que se regula el Tablón de edictos y anuncios de la Seguridad Social, en desarrollo de la disposición adicional quincuagésima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que fue introducida por la disposición final quinta de la Ley 32/2010, de 5 de agosto; la Orden TIN/3126/2011, de 15 de noviembre, por la que se regula el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería, en desarrollo de la disposición adicional quinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,

tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril; o la Orden ESS/1490/2013, de 29 de julio, por la que se regula el Tablón Edictal del Servicio Público de Empleo Estatal y se crea el fichero de datos de carácter personal del Tablón Edictal, dictada en desarrollo de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto.

El artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se refiere, con carácter general, a la posibilidad de publicación electrónica de actos y comunicaciones en el tablón de edictos o anuncios, al disponer lo siguiente:

"La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria, deban publicarse en tablón de edictos o anuncios podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente".

Entre las dos posibilidades que ofrece este precepto legal, la disposición adicional octava de la Ley 42/1997 opta claramente por configurar el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, objeto del proyecto sometido a dictamen, como un mecanismo de notificación electrónica que sustituirá a la publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en los Boletines Oficiales del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, ordenada por el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, la referida disposición adicional octava establece expresamente 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 del 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". El empleo del adverbio "exclusivamente" resulta aquí suficientemente claro: como se indicó, el legislador pretende reemplazar el mecanismo subsidiario de notificación consistente en la publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en los Boletines Oficiales (previsto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992) por la notificación electrónica por medio de anuncios en el nuevo Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se incluirá en la Sede Electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (artículo 1 del proyecto).

En consecuencia, si bien es cierto que el artículo 12 de la Ley 11/2007 contempla también la posibilidad de que este tipo de notificación electrónica sea solo complementaria respecto a los medios tradicionales, la Ley 42/1997 opta expresamente por articular la publicación en este nuevo Tablón como mecanismo exclusivo para la notificación de los actos administrativos de referencia "en los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992 (...), cuando no se hubiese podido practicar la notificación de los actos administrativos". Existiendo este expreso respaldo legal, y en la medida en que el proyecto de Orden contiene una serie de disposiciones orientadas a garantizar la máxima accesibilidad y disponibilidad del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículos 3 y 4), nada hay que oponer a la caracterización que de éste realiza el artículo 1.1 del proyecto, como "medio oficial de publicación, a través de edictos, de las notificaciones de los actos administrativos dictados en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social" en determinados supuestos coincidentes con los previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992.

VI. Observaciones al proyecto

a) Artículo 1

El artículo 1 define el objeto del proyecto de Orden, y en su apartado 1 enumera los supuestos en los que se empleará la publicación en el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los siguientes términos: "a) Cuando los interesados en el procedimiento sean desconocidos. b) Cuando se ignore el lugar de la notificación o el medio por el que ha de practicarse. c) Cuando intentada la notificación en el domicilio de los interesados, ésta no se haya podido practicar".

Estos tres supuestos pretenden ser una reproducción de los contenidos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, al que la disposición adicional octava de la Ley 42/1997 se remite expresamente a estos efectos, pero en realidad se aprecia una importante diferencia entre lo contemplado en el artículo 1.1 del proyecto y lo establecido en estos preceptos legales.

Así, los supuestos contemplados en las letras a) y b) del citado artículo 1.1 coinciden literalmente con el contenido del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, pero no ocurre lo mismo con el contemplado en la letra c), pues el proyecto se refiere a "cuando intentada la notificación en el domicilio de los interesados, ésta no se haya podido practicar" (subrayado añadido), en tanto que el artículo 59.5 de la Ley 30/1992 se refiere, como último supuesto, al caso de que "intentada la notificación, no se hubiese podido practicar". Asimismo, la propia disposición adicional octava de la Ley 42/1997, en su apartado 1, no sólo se remite a "los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992", sino que completa lo anterior con la precisión de que la notificación a través del referido Tablón de Edictos se realizará "cuando no se hubiese podido practicar la notificación de los actos administrativos".

En la medida en que la redacción del artículo 1.1.c) del proyecto de Orden se aleja del tenor literal del artículo 59.5 de la Ley 30/1992 y de la propia disposición adicional octava de la Ley 42/1997, podría limitar el ámbito de aplicación de la referida notificación electrónica mediante el nuevo Tablón de Edictos. En efecto, una interpretación rigorista de la citada previsión podría llevar a la conclusión de que la notificación a través del Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social únicamente resultaría aplicable, además de en los supuestos previstos en las letras a) y b) del artículo 1.1 cuando el interesado no haya podido ser notificado en su domicilio, y no en el supuesto de que haya resultado infructuoso un intento de notificación practicado en otro lugar adecuado para tal fin, de conformidad con las reglas generales previstas en el artículo 59 de la Ley 30/1992 o en otra disposición legal. A la vista de lo anterior, el Consejo de Estado considera necesario modificar la redacción del artículo 1.1.c) del proyecto para adaptarlo a lo establecido en la Ley.

b) Artículo 7

El artículo 7 del proyecto dispone que "serán responsables de los contenidos de los edictos puestos a disposición de los ciudadanos en el Tablón de Edictos, los titulares de los órganos y unidades emisoras del acto publicado".

En relación con esta previsión, conviene recordar que el Consejo de Estado, en su dictamen 479/2011, de 31 de marzo, emitido sobre el proyecto de la Orden TIN/831/2011, por la que se regula el Tablón de edictos y anuncios de la Seguridad Social, y en su dictamen 409/2013, de 16 de mayo, emitido sobre el proyecto de la Orden ESS/1490/2013, de 29 de julio, por la que se regula el Tablón Edictal del Servicio Público de Empleo Estatal y se crea el fichero de datos de carácter personal del Tablón Edictal, ya señaló, en relación con previsiones idénticas a la del proyectado artículo 7, que "la Orden se debe limitar a garantizar en el tablón edictal la autenticidad e integridad del contenido de lo que se publique -todo ello de conformidad con lo previsto en los artículos 1.2 y 4.h) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos- y, en consecuencia, la responsabilidad legal del tablón edictal, esto es, la correspondencia entre el acto o información publicada y la remitida para su publicación por la autoridad u órgano que tiene atribuida la competencia para ordenar su publicación", concluyendo que "no es objeto propio de la Orden proyectada determinar la responsabilidad de los órganos administrativos de aquello que es objeto de publicación, sino garantizar la autenticidad en el contenido de lo publicado en el tablón edictal". A similares conclusiones ha llegado la Abogacía del Estado en su informe relativo al proyecto de Orden sometido a consulta.

c) Artículo 12

La regulación proyectada plantea numerosas cuestiones desde el punto de vista de la protección de los datos de carácter personal que figurarán en los edictos publicados, cuestiones que han sido ampliamente analizadas en el informe de la Agencia Española de Protección de Datos, que, sin perjuicio de algunas observaciones puntuales, ha mostrado su conformidad con el proyecto y su respeto a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En particular, el informe se refiere a los mecanismos que contiene el proyecto de Orden y que tienen como finalidad evitar o dificultar el acceso indiscriminado a la información contenida en el tablón edictal con fines distintos al conocimiento por el interesado de la notificación que se le practica a través de aquél. Así, dice la Agencia, "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".

Si se acude al texto del proyecto, una garantía de este tipo sólo aparece consagrada en el artículo 12.1, párrafo segundo, que se refiere a la articulación de un sistema de búsqueda avanzado que evite la indexación y recuperación automática de publicaciones a través de motores de búsqueda desde Internet, pero lo hace únicamente con referencia a la localización, recuperación e impresión de "los edictos publicados en el Tablón para los que haya concluido el plazo de publicación" y no con carácter general, para cualquier edicto desde el primer día de su publicación y antes de que concluya el plazo de la misma.

A estos efectos, hay que recordar que, de acuerdo con el proyecto de Orden, los edictos serán objeto de publicación en el Tablón durante 20 días naturales, transcurridos los cuales se entenderá cumplido el trámite y practicada la notificación (artículos 9 y 10 del proyecto). Finalizado ese plazo, sin embargo, el edicto seguirá estando accesible en el Tablón, a efectos de su consulta, durante un año, transcurrido el cual únicamente se facilitará la información contenida en el edicto a determinadas personas (artículo 11).

Si la intención del proyecto es garantizar el "aislamiento" de la información contenida en los edictos frente a los motores de búsqueda en todo momento, habría que modificar la redacción del artículo 12.1 en este punto, consagrando la aplicación de esta garantía con carácter general, tal y como se hace, por ejemplo, en el artículo 13.1, párrafo segundo, de la Orden TIN/831/2011, por la que se regula el Tablón de edictos y anuncios de la Seguridad Social.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones que se formulan en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. aprobar el proyecto de Orden por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 19 de septiembre de 2013

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.