

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament, sobre la incorporació del número del Document Nacional d'Identitat a una targeta que permet la signatura electrònica.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un l'Ajuntament, en què es sol·licita el parer de l'Autoritat sobre la utilització del número del Document Nacional d'Identitat (DNI) a una targeta que permet la signatura electrònica.

Atès que, segons la consulta, en els casos de signatura de documents amb les targetes, apareix el número de DNI de la persona que signa, es formula la consulta relativa a si ha d'aparèixer el número de DNI, tenint en compte les previsions de la normativa aplicable.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

La consulta es refereix a l'ús de targetes de signatura digital. En concret, posa de manifest que en els casos de signatura de documents amb aquesta targeta, junt amb el nom de la persona que signa apareix el seu número de DNI, la qual cosa no es produeix en els documents signats sense aquest tipus de signatura.

L'Ajuntament afegeix que s'ha adreçat a l'entitat de certificació que ha emès la targeta per preguntar sobre la qüestió, i que aquesta ha indicat que per a la configuració de les targetes, es "vincula la data del NIF amb el càrrec de la persona que presta els seus serveis a l'Administració, per tant és una dada rellevant i necessària".

L'Ajuntament afegeix que, segons l'article 11.2.e) de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica (en endavant, LSE), els certificats electrònics reconeguts han d'incloure al menys, entre d'altres dades, la identificació de la persona física que signa, amb el seu nom i cognoms i el seu número de DNI o a través d'un pseudònim que consti com a tal de manera inequívoca. L'Ajuntament considera que cal tenir en compte l'annex I de la Directiva 1999/93/CE, de 13 de desembre, que estableix un marc comunitari per a la signatura electrònica (en endavant, la Directiva), que inclou una llista dels requisits dels certificats reconeguts, que han de contenir, entre d'altres, el codi identificatiu del certificat, sense que es faci cap referència al número de DNI.

La consulta posa de manifest que en el moment en què es posi en marxa la "carpeta del ciutadà", tots els documents signats electrònicament seran públics, i en tots hi constarà el número del DNI de la persona que signa.

Amb tot això, l'Ajuntament pregunta si, en ser el DNI una dada de caràcter personal, "cal acollir-se a la normativa europea o a la normativa espanyola, és a dir, si és

necessari que consti aquest número de Document Nacional d'Identitat als documents signats amb la signatura electrònica”.

III

Pel que fa al marc normatiu rellevant per a la consulta, la LSE disposa, en el seu article 3 (apartats 1 i 3), que *“la signatura electrònica és el conjunt de dades en forma electrònica, consignades al costat d’altres o associades amb aquestes, que poden ser utilitzades com a mitjà d’identificació del signant”*, i afegeix que *“es considera signatura electrònica reconeguda la signatura electrònica avançada basada en un certificat reconegut i generada mitjançant un dispositiu segur de creació de signatura”*.

La LSE, en l'article 6 (apartats 1 i 2), disposa que *“un certificat electrònic és un document signat electrònicament per un prestador de serveis de certificació que vincula unes dades de verificació de signatura a un signant i confirma la seva identitat”*, i afegeix que *“el signant és la persona que posseeix un dispositiu de creació de signatura i que actua en nom propi o en nom d’una persona física o jurídica a la qual representa.”*

Segons disposa l'article 11.1 de la LSE, *“són certificats reconeguts els certificats electrònics expedits per un prestador de serveis de certificació que compleixi els requisits que estableix aquesta Llei quant a la comprovació de la identitat i altres circumstàncies dels sol·licitants i a la fiabilitat i les garanties dels serveis de certificació que prestin”*.

La targeta sobre la que es formula la consulta és una targeta adreçada al personal de les administracions públiques catalanes i els seus organismes vinculats que ho requereixin, i conté certificats digitals reconeguts, que permeten garantir la identitat d'un determinat treballador d'una administració o organisme públic per mitjans electrònics. La targeta en qüestió permet produir el tipus de signatura electrònica reconeguda, recollida a la LSE.

(...).

IV

La consulta planteja una disjuntiva entre l'aplicació de la Directiva (annex I) i l'aplicació de la LSE (article 11.2.e) LSE), en el sentit de si cal acollir-se a una o altra normativa.

Sobre això, d'entrada, cal tenir present que una Directiva europea és un acte legislatiu que estableix una sèrie d'objectius que els Estats de la UE han de complir. Ara bé, cada Estat té un cert marge d'actuació a l'hora de fer efectiu el compliment dels objectius que marca cada Directiva. Aquest compliment es duu a terme mitjançant una norma interna que “transposa” el contingut de la Directiva. La transposició, però, no implica que l'articulat d'una Directiva s'hagi de recollir exactament en la corresponent norma interna, ja que pot ser que l'ordenament intern ja reguli certs objectius de la Directiva, o que la norma interna sigui més precisa en alguns aspectes. Sempre que els objectius de la Directiva es compleixin adequadament, la norma interna pot diferir en algun punt respecte la mateixa.

La Directiva de signatura electrònica s'ha transposat i s'aplica a través de la LSE, sense que s'hagi d'interpretar que ambdues normes (Directiva i LSE) són excloents o contradictòries, fins i tot si la LSE amplia alguna de les seves previsions. En concret, que el contingut de l'annex I de la Directiva no sigui idèntic al contingut de l'article

11.2.e) de la LSE, no indica necessàriament una contradicció entre ambdues normes ni una transposició incorrecta de la Directiva.

Feta aquesta consideració prèvia, analitzem l'articulat objecte de consulta.

L'article 2.10) de la Directiva, defineix el "certificat reconegut" com aquell que compleix els requisits establerts a l'annex I, segons el qual aquests certificats han de contenir:

"(...)

c) **el nombre y los apellidos del firmante o un seudónimo que conste como tal;**

d) **un atributo específico del firmante, en caso de que fuera significativo en función de la finalidad del certificado;**

(...)"

L'article 11.2 de la LSE, disposa que:

"Els certificats reconeguts han d'incloure, almenys, les dades següents:

(...)

e) **La identificació del signant, en el cas de persones físiques, pel seu nom i cognoms i el seu número de document nacional d'identitat o a través d'un pseudònim que consti com a tal de manera inequívoca (...).**

(...)"

Certament, l'article 11.2.e) ha previst que el DNI, necessàriament, ha d'acompanyar el nom i cognoms de la persona que signa (en el nostre cas, del funcionari, treballador o càrrec públic d'un Ajuntament). Estrictament, l'annex I de la Directiva només es refereix al "nom i cognoms", ara bé, d'entrada, cal tenir en compte que en molts països de la UE els ciutadans no estan obligats a disposar d'un "DNI" o document d'identificació personal, com en el cas d'Espanya, per la qual cosa és lògic que l'annex I, citat, no hagi previst l'obligació d'incloure tal document en el contingut mínim dels certificats reconeguts.

Més enllà d'aquesta circumstància, cal tenir present que segons el Considerant 25 de la Directiva:

"Las disposiciones relativas al uso de seudónimos en los certificados no deben impedir a los Estados miembros exigir la identificación de las personas de conformidad con el Derecho comunitario o nacional."

La pròpia Directiva admet doncs la possibilitat que la identificació de les persones signants es faci i s'exigeixi conforme les previsions del dret nacional.

El Reial decret 1553/2005, de 23 de desembre, pel qual es regula l'expedició del document nacional d'identitat i els seus certificats de signatura electrònica.

"1. El document nacional d'identitat és un document personal i intransferible emès pel Ministeri de l'Interior que gaudeix de la protecció que als documents públics i oficials atorguen les lleis. El seu titular està obligat a custodiar-lo i conservar-lo.

2. Aquest document té suficient valor, per si mateix, per acreditar la identitat i les dades personals del seu titular que s'hi consignin, així com la seva nacionalitat espanyola.

3. A cada document nacional d'identitat se li assigna un número personal que té la consideració d'identificador numèric personal de caràcter general.

4. Igualment, el document nacional d'identitat permet als espanyols majors d'edat i que gaudeixin de plena capacitat d'obrar la identificació electrònica del seu titular, així com

*realitzar la signatura electrònica de documents, en els termes que preveu la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica.
(...)”.*

Atès que la legislació interna preveu l'obligació per als ciutadans espanyols majors de 14 anys d'obtenir el DNI (article 2.1 del RD 1553/2005), la LSE disposa que el DNI ha d'acompanyar al nom i cognoms del signant com a contingut mínim dels certificats reconeguts, sense que això pugui ser considerat com una contradicció o un incompliment de la Directiva, atesa la previsió del Considerant 25, citat.

A això cal afegir que l'apartat d) de l'annex I de la Directiva inclou en el contingut dels certificats reconeguts un "atribut específic" de la persona que signa, en cas que fos significatiu en funció de la finalitat del certificat.

Aquest apartat de l'annex I de la Directiva permet als Estats membres afegir determinades dades identificatives al nom i cognoms de la persona física i, en el cas de la normativa espanyola (LSE), es podria considerar que la inclusió del número del DNI queda emparat per aquest apartat d) de l'annex I de la Directiva. Això sens perjudici que, com ha quedat dit, la inclusió del DNI ve legitimada per previsions del dret nacional.

Per tot això, es pot considerar que la utilització del nom i cognoms de la persona física que signa juntament amb el seu número de DNI, en els termes plantejats en la consulta, té la suficient cobertura legal en la LSE. El contingut mínim que han de tenir els certificats reconeguts és el que fixa l'article 11.2 de la LSE, que inclou, entre d'altres, la identificació de la persona física que signa, a través del seu nom i cognoms i del seu número de DNI, sense que això pugui ser considerat com contrari a la Directiva.

V

Dit això, la recollida, tractament i comunicació de dades personals amb ocasió de la signatura electrònica de documents per part de funcionaris i treballadors públics, en aquest cas, d'un Ajuntament, ha de ser valorat des de la perspectiva de la protecció de dades personals, en concret, en atenció a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), així com el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

Segons disposa l'article 3.a) de la LOPD, és dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"*. Segons concreta l'article 5.1.f) del RLOPD, és dada de caràcter personal *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*.

Per tant, atès que el número de DNI d'una persona física és una dada personal identificativa, queda protegida pels principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Un dels principis fonamentals de la protecció de dades és el principi de qualitat (article 4.1 de la LOPD), segons el qual:

"Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en

relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”

Segons l'article 19.1 de la LSE, tots els prestadors de serveis de certificació han de formular una declaració de pràctiques de certificació en la qual han de detallar diverses qüestions en relació amb la gestió de les dades de creació i verificació de signatura i dels certificats electrònics, entre d'altres. Als efectes que ens ocupen, cal tenir en compte les previsions contingudes en el document “Política General de Certificació”.

L'apartat 9.4 del Document es refereix a la protecció de dades personals, en concret, a la informació personal que s'inclou als certificats i al mecanisme de comprovació de l'estat dels certificats (secció 3.1 del Document). Com explica el Document, l'esmentada informació és inclosa als certificats i al mecanisme de comprovació de l'estat dels certificats. El Document considera que són “dades públiques” o informació no confidencial la següent:

“a. Els certificats emesos o en tràmit d'emissió.

b. La subjecció del subscriptor a un certificat emès per l'Entitat de Certificació.

*c. El nom i els cognoms del subscriptor del certificat, així com qualssevol altres circumstàncies o dades personals del titular, en el supòsit que siguin significatives en funció de la finalitat del certificat, d'acord amb aquest document.
(...)”.*

Segons la consulta que ha formulat l'Ajuntament a l'entitat de certificació que ha emès la targeta, aquesta hauria al·legat que es “vincula la data del NIF amb el càrrec de la persona que presta els seus serveis a l'Administració, per tant és una dada rellevant i necessària”, en relació amb l'ús de les targetes.

Sense prejudicar que la utilització del número de DNI, unit al nom i cognoms del funcionari o treballador que signa el document, pugui ser necessària als efectes de la identificació i l'autenticació de la persona que signa (apartat 3.2.3 del Document) o, per exemple, als efectes de la resolució de conflictes relatius a noms (apartat 3.1.6 del Document), des de la perspectiva del principi de qualitat no és tan clara la necessitat que la dada personal del DNI hagi de ser posteriorment difosa a arrel de la signatura de qualsevol document per part d'un funcionari o treballador públic.

És a dir, la utilització del DNI com a element de contrast que assegurí que el certificat s'atribueix a determinada persona o que eviti els conflictes o confusions entre dos posseïdors de certificats, entre d'altres i, per tant, la seva utilitat en les fases de gestió i adjudicació del certificat, d'identificació i autenticació de la persona que signa, no justifica que el DNI hagi de ser conegut per qualsevol tercera persona, a arrel de la signatura electrònica d'un document.

Aquesta dada pot ser, efectivament, “adequada, pertinent i no excessiva”, en termes de principi de qualitat, per tal d'assegurar la identificació i autenticació de la persona que signa per part de l'entitat de certificació, però la seva revelació a tercers no sembla igualment justificada.

Un document signat electrònicament per un funcionari o treballador públic, que ha de comunicar-se a determinades persones –en definitiva, que ha de tenir major o menor difusió–, ha de donar informació sobre la persona que signa el document i el seu càrrec. Ara bé, des de la perspectiva del principi de qualitat, que qualsevol persona

receptora del document signat electrònicament hagi de conèixer el DNI de la persona que signa, pot resultar “excessiu”.

En aquest sentit, com apunta la consulta, els documents signats en paper no inclouen el DNI de la persona que signa, sense que això resti fiabilitat o valor al document signat.

Per això, sense qüestionar, com ha quedat dit, la cobertura legal de la utilització del DNI en relació amb la gestió dels certificats digitals de funcionaris i treballadors públics, no s’haurien de descartar altres opcions que permetin, si escau, la utilització del DNI només per a la gestió del certificat i la signatura electrònica de documents, i que evitin la seva difusió posterior.

VI

En relació amb les possibles opcions a l’hora d’evitar difondre el DNI del funcionari, treballador públic o autoritat que signa electrònicament un document, no s’ha d’oblidar la possibilitat d’utilitzar pseudònims, prevista en la normativa citada.

L’article 8.3 de la Directiva indica als Estats membres la possibilitat de permetre l’ús de pseudònims com a identificació suficient de la persona física que signa, en els següents termes:

“Sin perjuicio de los efectos jurídicos concedidos a los seudónimos con arreglo al Derecho nacional, los Estados miembros no impedirán al proveedor de servicios de certificación que consigne en el certificado un seudónimo del firmante en lugar de su verdadero nombre.”

És a dir, la pròpia Directiva deixa clara la possibilitat que cada entitat de certificació defineixi, en funció de les seves pràctiques i protocols de certificació, quines dades personals cal incorporar als certificats digitals que emet. La Directiva preveu expressament que l’entitat de certificació ha de poder optar per la possibilitat de gestionar la identitat del signant a través de pseudònims.

La LSE admet que en els certificats reconeguts, i com a alternativa a l’ús del nom i cognoms i número del DNI, la identificació de la persona física que signa es faci a través d’un “pseudònim que consti com a tal” (annex I, apartat c) de la Directiva), més en concret, “d’un pseudònim que consti com a tal de manera inequívoca” (article 11.2.e) de la LSE).

L’article 17.3 de la LSE afegeix que “els prestadors de serveis de certificació que consignin un pseudònim al certificat electrònic a sol·licitud del signant han de constatar la seva verdadera identitat i conservar la documentació que l’acrediti”. És a dir, la pròpia LSE no descarta que s’hagi de consignar un pseudònim a petició de la persona que signa i constata que això no ha de suposar un greuge per a la correcta identificació de la persona que signa.

Val a dir que també el Document citat, a què hem fet esment, preveu la utilització de pseudònims, en concret, que “els certificats personals, tant individuals com d’organització, i els d’entitat poden utilitzar pseudònims en lloc del nom vertaders del posseïdor de la clau corresponent al certificat” (apartat 3.1.3 del Document).

En qualsevol cas, la utilització del “pseudònim”, als efectes de la LSE, no ha d’impedir que els ciutadans puguin identificar el funcionari, treballador o autoritat pública que

signa un document. Simplement l'ús del pseudònim podria ser un mecanisme a valorar per evitar difondre el número de DNI de la persona que signa.

Amb tot això, des de la perspectiva de la protecció de dades, especialment, del principi de qualitat, seria aconsellable que les entitats de certificació que emetin certificats que permeten la signatura electrònica per part de funcionaris i treballadors públics (en el cas que ens ocupa, d'un Ajuntament), plantegin una política de certificació que eviti la difusió del número de DNI de la persona física que signa, a través de la utilització de pseudònims, sempre que el pseudònim permeti la verificació de la identitat de la persona que signa (per exigència del propi article 11.2.e) de la LSE).

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La utilització del nom i cognoms del funcionari o treballador públic que signa juntament amb el seu número de DNI té la suficient cobertura legal en la LSE. El contingut mínim que han de tenir els certificats reconeguts és el que fixa l'article 11.2 de la LSE, que inclou, entre d'altres, la identificació de la persona física que signa, a través del seu nom i cognoms i del seu número de DNI, sense que això pugui ser considerat com contrari a la Directiva.

Sense qüestionar la cobertura legal de la utilització del DNI en relació amb la gestió dels certificats digitals de funcionaris i treballadors públics, atès el principi de qualitat (art. 4 LOPD) no s'haurien de descartar altres opcions que permetin, si escau, la utilització del DNI només per a la gestió del certificat i la signatura electrònica de documents, i que evitin la seva difusió posterior.

Seria aconsellable que les entitats de certificació que emetin certificats que permeten la signatura electrònica per part de funcionaris i treballadors públics, plantegin una política de certificació que eviti la difusió del número de DNI de la persona física que signa, a través de la utilització de pseudònims, sempre que el pseudònim permeti la verificació de la identitat de la persona que signa.

Barcelona, 4 de març de 2013