

Dictamen en relació amb la consulta sobre la possibilitat de comunicar una relació de totes les persones que disposen de certificat de signatura digital per actuar com a funcionari amb habilitació de caràcter estatal

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una entitat de certificació en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre la possibilitat de comunicar a la Direcció General d'Administració Local del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya (en endavant DGAL) una relació de totes les persones que disposen de certificat de signatura digital per actuar com a funcionari amb habilitació de caràcter estatal.

En concret, es formulen dues preguntes:

- a) Si les dades sol·licitades per la DGAL tenen la consideració de dades de caràcter personal.
- b) En cas afirmatiu, si la cessió es pot considerar emparada en l'article 21 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal o, si és el cas, en la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, que deroga la D.A. 2^a de la Llei 7/2007.

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'una còpia de la sol·licitud formulada per la Direcció General d'Administració Local, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen

(...)

III

En la sol·licitud adreçada a l'entitat de certificació per la DGAL es sol·licitava una relació de les persones que disposen de certificat de signatura digital per actuar com a funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter estatal (secretari interventor, secretari, interventor i tresorer) de qualsevol ens local de Catalunya.

D'acord amb l'article 11.2 de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de firma electrònica (en endavant, LFE), els certificats reconeguts han de contenir, almenys, les dades següents:

- a) La indicació que s'expedeixen com a tals.
- b) El codi identificatiu únic del certificat.

- c) La identificació del prestador de serveis de certificació que expedeix el certificat i el seu domicili.
- d) La firma electrònica avançada del prestador de serveis de certificació que expedeix el certificat.
- e) La identificació del firmant, en el supòsit 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 i, en el supòsit de persones jurídiques, per la seva denominació o raó social i el seu codi d'identificació fiscal.
- f) Les dades de verificació de firma que corresponguin a les dades de creació de firma que es trobin sota el control del firmant.
- g) El començament i la fi del període de validesa del certificat.
- h) Els límits d'ús del certificat, si s'estableixen.
- i) Els límits del valor de las transaccions per a las quals pot utilitzar-se el certificat, si s'estableixen.

Però a més, l'apartat 3 del mateix article afegeix que els certificats també poden contenir un atribut del firmant, com seria el càrrec en virtut del qual té atribuït un determinat certificat:

“3. Los certificados reconocidos podrán asimismo contener cualquier otra circunstancia o atributo específico del firmante en caso de que sea significativo en función del fin propio del certificado y siempre que aquél lo solicite.”

Respecte a l'atribut consistent en el càrrec públic, l'article 13.3.3 de la mateixa Llei estableix que *“Cuando el certificado reconocido contenga otras circunstancias personales o atributos del solicitante, como su condición de titular de un cargo público, su pertenencia a un colegio profesional o su titulación, éstas deberán comprobarse mediante los documentos oficiales que las acrediten, de conformidad con su normativa específica.”*

Doncs bé, tant la identificació de les persones titulars del certificat, com l'atribut en virtut del qual se'ls hagi expedit, en aquest cas la condició de funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter estatal, d'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) són dades de caràcter personal (art. 3.a)).

Per altra banda, la revelació d'aquestes dades a un tercer, en aquest cas la DGAL, constitueix una cessió o comunicació de dades (art. 3.i) de la LOPD), per la qual cosa s'haurà de sotmetre al règim previst als articles 11 i 21 de la LOPD.

En concret, l'article 11 de la LOPD estableix que només es pot dur a terme una comunicació de dades de caràcter personal si es compta amb el consentiment de les persones afectades. Ara bé, d'acord amb l'apartat 2 d'aquest mateix article, es pot dur a terme la comunicació, sense consentiment de les persones afectades, en els supòsits següents:

“a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o tribunales o el tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al defensor del Pueblo o al tribunal de Cuentas.

e) Cuando la cesión se produzca entre administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.”

Per la seva banda, l'article 21 de la mateixa LOPD estableix:

“1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

2. Podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una administración pública obtenga o elabore con destino a otra.

(...)”

En l'escrit de consulta es planteja, en concret, si la cessió de les dades sol·licitades pot emparar-se en aquest article 21 o en la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, supòsit aquest darrer que s'hauria de reconduir, si escau, al supòsit previst a l'article 11.1.a) de la LOPD.

A l'anàlisi d'aquestes dues possibilitats dedicarem els següents fonaments jurídics.

IV

Pel que fa a l'aplicabilitat de l'article 21 LOPD, s'ha de dir que en realitat aquest article preveu tres supòsits diferents en els quals és possible la comunicació d'informació:

- a) Que la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.
- b) Que les dades les hagi obtingut una administració amb destí a una altra.
- c) Que les dades es comuniquin a altres administracions públiques per a l'exercici de competències que no siguin diferents o de competències que tractin matèries que no siguin diferents.

Pel que fa als dos primers supòsits, sembla que es pot descartar fàcilment que puguin concórrer en el cas que ens ocupa, atès que, pel que es desprèn de la consulta, les dades no es pretenen utilitzar amb finalitat històrica, estadística o científica, ni han estat obtingudes per l'entitat de certificació amb la finalitat de ser destinades a la DGAL.

Pel que fa al tercer supòsit caldrà veure si la DGAL requereix la informació per a l'exercici de competències que no siguin diferents a les que té atribuïdes l'entitat de certificació. El cert és que, a la vista de la consulta, no queda clara quina és la competència per a l'exercici de la qual es demana la cessió, tot i que en la sol·licitud sí que s'indica que es demana la relació per tal de garantir el compliment de la reserva legal de les funcions atribuïdes per l'apartat primer de la disposició addicional segona de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), als funcionaris amb habilitació estatal.

Amb independència que l'apartat primer de la disposició addicional segona de l'EBEP, al qual es refereix expressament la sol·licitud, hagi estat derogat per la Llei 27/2013 citada, ben aviat es pot veure que ni les previsions d'aquest apartat ni les previstes als altres apartats de la disposició addicional segona es correspondrien amb les competències que té atribuïdes l'entitat de certificació, a les quals ens hem referit en el fonament jurídic segon. Per això, cal descartar que l'article 21 de la LOPD pugui actuar com a norma habilitadora de la comunicació pretesa.

Similars consideracions poden fer-se respecte la regulació introduïda per l'article 1.25 de la Llei 27/2013, que va introduir un nou article 92.bis a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), que vindria a substituir l'esmentada disposició addicional segona de l'EBEP.

V

Pel que fa a la possibilitat que la Llei 27/2013, que va derogar la D.A.2ª de l'EBEP citada en la sol·licitud de la relació, pugui suposar una habilitació per a la comunicació de dades, s'ha de dir que del seu contingut no sembla desprendre's cap previsió per a que les comunicats autònomes puguin recollir aquest tipus d'informació de forma generalitzada.

La Llei 27/2013 no només va derogar la disposició addicional segona de l'EBEP, sinó que també, a l'article 1.25, va introduir un nou article 92.bis a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL).

En concret, en aquest article no s'estableix de forma expressa la comunicació d'aquestes dades ni de les funcions que preveu es pot inferir que s'hagi de dur a terme aquesta comunicació, i tot i que les funcions que es preveuen en aquest article podrien donar cobertura a algun tipus de comunicació de dades, no sembla que puguin donar cobertura a la comunicació pretesa.

D'acord amb aquest article, en matèria de funcionaris amb habilitació de caràcter estatal corresponen a les comunitats autònomes les funcions següents:

- Efectuar els nomenaments provisionals de funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, així com les comissions de serveis, acumulacions, nomenaments de personal interí i de personal accidental.
- Incoar expedients disciplinaris a aquests funcionaris del seu àmbit territorial per faltes lleus o greus tipificades a la normativa bàsica estatal.
- Imposar les sancions disciplinàries de suspensió de funcions i destitució a aquests funcionaris, sempre que no siguin per una falta molt greu.

D'acord amb això, en aquells casos en què la investigació d'una falta disciplinària que sigui competència de la Generalitat de Catalunya requereixi, ja sigui durant la tramitació d'un procediment disciplinari, ja sigui durant la fase d'informació prèvia que s'hagi pogut acordar, accedir a la identificació del titular o els atributs del certificat expedit a un determinat funcionari amb habilitació de caràcter estatal, aquest article podria donar cobertura a l'esmentada comunicació. Però en el cas que ens ocupa no sembla que sigui aquest el supòsit plantejat atès que es demana una relació que compregui tots els funcionaris amb habilitació estatal als quals s'hagi expedit un certificat electrònic.

Per tant, tampoc sembla que aquesta disposició citada en la consulta pugui actuar com a norma habilitadora per a la referida comunicació.

VI

Ara bé, que els dos preceptes esmentats a la consulta no habilitin per dur a terme una comunicació de les dades referides, no significa que aquesta no pugui trobar cobertura en altres previsions de la normativa que regula la firma electrònica.

L'article 18 de la LFE estableix les obligacions que han de complir els prestadors de serveis de certificació que expedixin certificats electrònics. I en concret, a la seva lletra c) estableix l'obligació següent:

“c) Mantener un directorio actualizado de certificados en el que se indicarán los certificados expedidos y si están vigentes o si su vigencia ha sido suspendida o extinguida. La integridad del directorio se protegerá mediante la utilización de los mecanismos de seguridad adecuados.”

Obligació aquesta que es preveu de manera diferenciada de l'obligació de garantir la disponibilitat d'un servei ràpid i segur de consulta sobre la vigència dels certificats, que es troba regulada a la lletra d) del mateix article.

L'existència d'aquest Directori permetria no només que terceres persones puguin tenir coneixement sobre la vigència o la revocació d'un determinat certificat, sinó que també ofereix la possibilitat de descarregar la clau pública de les persones que disposin d'un certificat per al xifratge.

És a dir, que el mateix funcionament del certificat digital requereix que les dades sol·licitades per la DGAL constin en un Directori que ha de ser consultable. Això podria habilitar la comunicació de dades a l'emparedat del que preveu la lletra c) de l'apartat segon de l'article 11 de la LOPD que, com hem vist, habilita la comunicació quan el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica el desenvolupament, compliment i control de la qual impliqui necessàriament la comunicació a tercers.

Cal tenir present que l'article 17 de la LFE parteix precisament del fet que l'emissió del certificat respon a la lliure acceptació per part de la persona beneficiària en establir que *"Para la expedición de certificados electrónicos al público, los prestadores de servicios de certificación únicamente podrán recabar datos personales directamente de los firmantes o previo consentimiento expreso de éstos."*

I en aquest sentit, per la informació de què es disposa en emetre aquest dictamen, en el moment de lliurar un certificat digital per part de l'entitat de certificació, mitjançant el "Full de lliurament i acceptació de certificats" s'informava els usuaris de la publicació de les dades contingudes al certificat digital mitjançant la següent clàusula:

"(...)

h) Que sap que en compliment de l'establert pels articles 10, 18 i 20 de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, i dins del marc de l'article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, les dades contingudes en el certificat digital estaran publicades a la pàgina web de l'Entitat de Certificació a efectes del Registre de Certificats i de les llistes de revocació"

I en el mateix document, a l'apartat "Acte de lliurament de targeta i certificats", s'afegeix:

" El Sr. (...) signa per deixar constància que:

(...)

4t. Que ha estat informat de les circumstàncies relatives al tractament de les seves dades i que dóna el seu consentiment a la seva utilització per a totes aquelles finalitats que siguin necessàries per a la correcta emissió i gestió de la targeta i dels certificats digitals."

D'acord amb això, la publicació d'aquestes dades estaria vinculada necessàriament al desenvolupament d'una relació jurídica lliurement acceptada i de les conseqüències de la qual

n'haurien estat degudament informades –si més no pel que fa a la publicació de les dades- les persones afectades.

Essent així, que ens trobem davant de dades que es poden publicar en l'esmentat directori, sembla que cal arribar a la conclusió que això possibilitaria igualment facilitar la relació de persones titulars d'un certificat emès amb l'atribut de funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter estatal.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada sobre la possibilitat de comunicar una relació de totes les persones que disposen de certificat de signatura digital per actuar com a funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter estatal, es fan les següents,

Conclusions

1.- Les dades relatives al nom i cognoms i la condició de funcionari amb habilitació de caràcter estatal que poden constar en un certificat digital, són dades de caràcter personal i es troben sotmeses a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

2.- Ni l'article 21 de la LOPD ni la Llei 27/2013 habiliten l'entitat de certificació per comunicar a la DGAL una relació de totes les persones que disposen de certificat de signatura digital per actuar com a funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter estatal. No obstant això, aquesta comunicació sí que pot estar habilitada per l'article 11.2.c) de la LOPD en relació amb l'article 18.c) de la LFE, tal com s'informa en el "Full de lliurament i acceptació de certificats".

Barcelona, 17 de juliol de 2014