

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre si la inclusió de la identitat dels funcionaris en els certificats que signen per delegació del secretari, vulnera el dret a la protecció de dades.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en què explica que s'ha delegat la signatura de certificats d'empadronament, urbanístics i tributaris, en diversos funcionaris que signen per delegació del secretari general de l'Ajuntament. Atès que, segons la consulta, els funcionaris afectats no volen que les seves dades nominals constin als certificats, han proposat que aquestes dades es suprimeixin o es substitueixin pel seu codi de funcionari.

L'Ajuntament sol·licita dictamen sobre si la inclusió de la identitat dels funcionaris en els certificats que signen per delegació del secretari general de l'Ajuntament, vulnera o no el seu dret a la protecció de dades, i com es fa efectiva l'obligació de fer constar la identitat dels signants dels documents administratius prevista a l'article 26.2.e) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC).

Analitzada la petició, que s'acompanya de còpia de la Resolució d'aprovació de la delegació de signatura del Secretari de la Corporació, vista la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa que s'ha delegat la signatura de certificats d'empadronament, urbanístics i tributaris, en diversos funcionaris que signen per delegació del secretari general de l'Ajuntament.

Pel que fa a la delegació de signatura, l'article 12 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), disposa el següent:

"1. Els titulars dels òrgans administratius poden, en matèries de la seva competència, que tinguin, bé per atribució, bé per delegació de competències, delegar la signatura de les seves resolucions i actes administratius en els titulars dels òrgans o unitats administratives que depenguin d'ells, dins dels límits assenyalats a l'article 9.

2. La delegació de signatura no altera la competència de l'òrgan delegant, i perquè sigui vàlida no cal publicar-la.

3. En les resolucions i els actes que se signin per delegació s'ha de fer constar aquesta circumstància i l'autoritat de procedència."

En la Resolució, que s'adjunta a la consulta, s'aprova "la delegació de signatura del Secretari de la Corporació a favor de les persones que es relacionen al dispositiu quart i

respecte als certificats dels tràmits que es relacionen al dispositiu cinquè” (apartat Segon). La Resolució inclou el nom i cognoms dels treballadors de l’Oficina d’Atenció Ciutadana que es faculta per a la prestació del servei d’emissió de certificats (ap. Quart), i concreta en l’apartat Cinquè l’àmbit objectiu de la resolució (certificat de béns, certificat de pagament de l’IAE, certificat de pagament de la taxa de residus, certificat de pagament de l’IBI, certificat d’empadronament, certificat de residència amb data d’alta, entre d’altres). La Resolució concreta, en l’apartat Sisè, que:

“1.- El personal facultat per l’emissió de certificats (...), en cap cas podrà utilitzar mecanismes o medis de reproducció informàtica o mecànica –mitjançant estampetes– de la firma. Aquesta limitació té com a finalitat la de garantir la plena autenticitat del document.

2.- És obligatori fer constar al certificat que la seva emissió és per delegació de firma mitjançant la present resolució. Per tant:

(Firma)

*Per delegació del secretari de la corporació,
atorgada per Decret d’Alcaldia (...).”*

Segons la consulta, els funcionaris afectats no volen que les seves “dades nominals” (nom i cognoms) constin als certificats perquè això vulneraria, segons els afectats, el seu dret a la protecció de dades de caràcter personal. Segons la consulta, els treballadors haurien proposat que aquestes dades es suprimeixin o es substituïxin pel seu codi de funcionari.

L’Ajuntament pregunta si la inclusió de la identitat dels funcionaris en els certificats que signen per delegació del secretari general de l’Ajuntament, vulnera o no el seu dret a la protecció de dades, i com es fa efectiva l’obligació de fer constar la identitat dels signants dels documents administratius prevista a l’article 26.2.e) de la LPAC, relatiu a l’emissió de documents per part de les administracions públiques, segons el qual:

“1. S’entén per documents públics administratius els emesos vàlidament pels òrgans de les administracions públiques. Les administracions públiques han d’emetre els documents administratius per escrit, a través de mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d’expressió i constància.

*2. Per ser considerats vàlids, els **documents electrònics administratius** han de:*

(...)

*e) **Incorporar les signatures electròniques que corresponguin d’acord amb el que preveu la normativa aplicable.***

Es consideren vàlids els documents electrònics que compleixin aquests requisits i siguin traslladats a un tercer a través de mitjans electrònics.

(...).”

Cal fer la següent consideració prèvia i general, en relació amb la utilització de la signatura electrònica.

L’article 43 LRJSP, disposa el següent:

“1. Sense perjudici del que preveuen els articles 38, 41 i 42, l’actuació d’una Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, quan utilitzi

*mitjans electrònics, s'ha de fer mitjançant **signatura electrònica del titular de l'òrgan o empleat públic.***

Quan un treballador públic signa electrònicament qualsevol document administratiu, la signatura electrònica d'aquest treballador pot incorporar determinada informació relativa a aquesta persona. Pel que fa a la informació personal que pot incorporar la signatura electrònica, cal tenir en compte les previsions de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica (LSE), que regula la signatura electrònica, la seva eficàcia jurídica així com la prestació de serveis de certificació (art. 1.1 LSE).

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”*.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en el Dictamen CNS 17/2017, quan se signa electrònicament un determinat document mitjançant el certificat del treballador públic emès per una entitat de certificació, apareix determinada informació del treballador en la imatge que genera el dit certificat. És a dir, que la informació personal del treballador públic que signa, resultarà visible en la imatge de signatura que es genera en el document.

Sens perjudici de les consideracions que es faran més endavant, convé fer avinent que l'aspecte o la imatge d'una signatura basada en un certificat és quelcom que *a priori* es pot definir prèviament mitjançant les opcions que, en aquest sentit, ofereix el programa emprat per signar electrònicament (per exemple, Adobe Acrobat o Microsoft Word, entre d'altres), per la qual cosa les dades del treballador públic que estan incorporades al certificat electrònic, no necessàriament han de ser visibles un cop s'ha signat electrònicament el document (es podrien substituir, per exemple, per la imatge de la signatura manuscrita del treballador, entre altres opcions de format). La visibilitat o no d'aquestes dades personals dependrà de la manera en què s'hagi preestablert el format de la dita signatura.

Això, amb independència de la informació personal del signant, que s'inclou en la configuració del certificat de treballador públic pel prestador de serveis de certificació – que no pot ésser modificada ni pel treballador públic ni per l'Administració pública a què pertany- i que resulta accessible a través de la consulta de les “ propietats de signatura”, qüestió que aquesta Autoritat ha analitzat amb detall en el Dictamen 17/2017.

En qualsevol cas, la consulta de l'Ajuntament es planteja al marge d'aquestes qüestions.

També fem notar que, tot i que l'article 26.2.e) LPAC es refereix específicament a la signatura de documents electrònics administratius (signatura electrònica), les consideracions que es fan a continuació són igualment aplicables a la signatura de certificats en format no electrònic.

Per tant, a continuació s'analitza si la inclusió del nom i cognoms dels treballadors en els certificats que signen per delegació de signatura s'ajusta a la normativa de la protecció de dades, independentment que la signatura de certificats es faci en format paper o en format electrònic.

III

Feta aquesta consideració prèvia, des de la perspectiva de la protecció de dades, cal tenir en compte que, segons l'article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) és dada personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"*.

Quan una persona sol·licita un document certificat i l'Ajuntament li entrega aquest document, es produeix una cessió (art. 3.i) LOPD), no només de les dades personals que pugui contenir el document, sinó també de les dades del treballador municipal que signa el document, (ja sigui el seu nom i cognoms, un codi identificatiu, o el càrrec que ocupa).

Respecte d'aquesta comunicació de dades, caldrà aplicar el règim general de l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

"1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.

2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:

*a) Quan **la cessió està autoritzada en una llei.***

(...)."

A manca del consentiment dels afectats, titulars de les dades (art. 3.e) LOPD), la comunicació es pot produir si hi ha suficient habilitació en normes amb rang legal.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), reconeix determinats drets a les persones en les seves relacions amb les administracions públiques (art. 13 LPAC). En aquest context, l'article 53 de la mateixa LPAC reconeix específicament determinats drets a favor de les persones interessades en el procediment administratiu, en els següents termes:

"1. A més de la resta de drets que preveu aquesta Llei, els interessats en un procediment administratiu tenen els drets següents:

(...).

*b) **A identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments.***

(...)."

Tenint en compte les previsions legals esmentades, cal entendre que el dret de les persones interessades a conèixer la identitat del funcionari o treballador públic que

tramita un procediment (en el cas que ens ocupa, l'emissió d'un certificat de l'Ajuntament), no hauria de veure's limitat pel fet que, a nivell d'organització interna de l'Ajuntament, s'hagi articulat una delegació de signatura en els termes de l'article 12 LRJSP.

En aquest sentit, cal tenir en compte que el treballador públic que signa, per delegació de signatura, un certificat sobre l'IBI o d'altres taxes municipals, o un certificat d'empadronament, etc, dóna fe que la informació continguda en el certificat en qüestió és veraç i s'ajusta a la informació de què disposa l'Ajuntament. El fet que un determinat treballador municipal signi un certificat municipal, implica que és aquest funcionari, i no un altre igualment habilitat per signar, qui respon de la veracitat del seu contingut.

Així, si no constés la identificació (nom i cognoms) del funcionari que signa cada certificat, l'interessat difícilment podria conèixer la identitat del treballador municipal que ha de donar fe de la veracitat del contingut del certificat, i no es donaria correcte compliment a la previsió de l'article 53.1.b) de la LPAC.

Cal tenir en compte la legislació de transparència, en concret, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC), que té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública, així com la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LT).

L'article 18 de la LTC estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix *"informació pública"* com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

Atès que el cas que ens ocupa no es refereix a informació sensible (art. 7 LOPD i art. 23 LTC), sinó a dades merament identificatives (nom i cognoms) de determinats treballadors municipals, resulta d'aplicació el que disposa l'article 24.1 de la LTC:

*"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui **dades personals merament identificatives** llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits."*

En la mateixa línia, l'article 15.2 de la LT disposa que:

*"Amb caràcter general, i llevat que en el cas concret prevalgui la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interès públic en la divulgació que ho impedeixi, es concedeix l'accés a informació que contingui **dades merament identificatives** relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan."*

En el context de la normativa de transparència, el que es pretén és facilitar un accés més obert a aquelles dades que essent només identificatives de les persones que intervenen com a empleats públics (com pot ser el nom i cognoms, i càrrec, d'un treballador públic),

estiguin directament relacionades amb l'activitat que realitzen en exercici de les seves funcions.

Com ha quedat exposat, el funcionari que signa un dels certificats a què es refereix la consulta –sens perjudici que aquest tràmit es dugui a terme per encàrrec de signatura-, dóna fe de la veracitat del contingut d'aquest. Per tant, la seva identitat (nom i cognoms) és una dada directament relacionada amb l'activitat pública de l'Ajuntament, en els termes de l'article 24.1 LTC i l'article 15.2 LT. Per tant, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11 LOPD), la legislació de transparència (art. 24.1 LTC i art. 15.2 LT) habilita a l'Ajuntament per incloure el nom i cognoms dels funcionaris que signen per delegació de signatura els certificats objecte de consulta, ja sigui en suport paper o en format electrònic, sense el seu consentiment.

Per tot l'exposat, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11 LOPD), la legislació estudiada habilita l'Ajuntament per incloure el nom i cognoms dels funcionaris que signen per delegació de signatura els certificats objecte de consulta, ja sigui en suport paper o en format electrònic, sense el seu consentiment.

IV

Segons la consulta, els funcionaris afectats haurien proposat que les seves dades (nom i cognoms) es suprimeixin, o bé es substitueixin “pel seu codi de funcionari”.

Sens perjudici de la concurrència, en els termes exposats, de suficient habilitació legal per a la comunicació del nom i cognoms del funcionari que signa un certificat per delegació, cal donar compliment a la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades, en concret, el principi de qualitat, 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.”* (art. 4.1 LOPD).

En la mateixa línia, l'article 5.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), aplicable a partir del proper 25 de maig de 2018, estableix que *“los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”* (principi de minimització).

En compliment d'aquests principis, les dades dels funcionaris incloses en els certificats han de ser les mínimes necessàries per al compliment de la finalitat pretesa, en el cas que ens ocupa, donar compliment al dret dels interessats (art. 53.1.b) LPAC, i legislació de transparència).

En aquest sentit, que l'interessat pugui conèixer la identitat (nom i cognoms) del funcionari que signa el certificat, no resulta contrari als dits principis de qualitat i de minimització, ja que es tractaria de la mínima informació personal necessària per tal que el dret de l'interessat, previst en norma amb rang legal, pugui veure's satisfet. A sensu contrari, la supressió del nom i cognoms del funcionari que signa el certificat, no resulta exigible ni necessari, des de la perspectiva dels principis i garanties de la protecció de dades personals.

Dit això, cal referir-se a la possibilitat de substituir el nom i cognoms pel “codi de funcionari”, com, segons la consulta, haurien sol·licitat els funcionaris afectats.

La normativa estudiada preveu que, en determinades circumstàncies, es pot modular o limitar el dret dels interessats a conèixer la identitat dels funcionaris (nom i cognoms) responsables d'un procediment, l'article 24.2 LTC disposa que:

"2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

(...)

*d) El fet que pugui afectar la **seguretat de les persones.**"*

Així, com ha posat de manifest aquesta Autoritat, entre d'altres, en el Dictamen CNS 10/2016, o en els Informes IAI 37/2016, o IAI 36/2016, als que ens remetem, la legislació de transparència permet que, amb la finalitat de preservar la identitat de determinades persones, en alguns casos es pugui identificar aquestes persones a través d'altra informació diferent al nom i cognoms, com pugui ser un número d'identificació professional (com ara en el cas d'agents de forces i cossos de seguretat).

A això cal afegir que l'article 43.2 de la LRJSP, en relació amb la utilització de la signatura electrònica pel personal al servei de les administracions públiques, disposa el següent:

*" Cada Administració Pública ha de determinar els sistemes de signatura electrònica que ha d'utilitzar el seu personal, els quals poden identificar de manera conjunta el titular del lloc de treball o càrrec i l'administració o òrgan en què presta els seus serveis. **Per raons de seguretat pública**, els sistemes de signatura electrònica es poden referir només el número d'identificació professional de l'empleat públic."*

Cal tenir en compte que la substitució del nom i cognoms del funcionari per un codi de funcionari, a què es refereix la consulta, podria impedir o, com a mínim, dificultar a la pràctica identificar amb facilitat la persona responsable del tràmit administratiu en qüestió, si no es disposa d'altra informació. Circumstància aquesta que fa que aquesta possibilitat només s'hagi d'admetre de manera excepcional per a determinats col·lectius o casos especials.

En qualsevol cas, per la informació de què es disposa, i pel tipus de tràmit a què es refereix la consulta (signatura de certificats d'urbanisme, d'empadronament, de pagament de taxes municipals, etc), aquestes circumstàncies excepcionals no sembla que es donin en el cas que ens ocupa.

Per tant, atesa la legislació estudiada, i vista la informació disponible, des de la perspectiva de la protecció de dades no resulta exigible ni justificada, amb caràcter general, la substitució del nom i cognoms dels funcionaris que signen els certificats municipals objecte de consulta, pel codi de funcionari.

V

Tot això, sens perjudici que les persones afectades (art. 3.e) LOPD), això és, els treballadors de l'Ajuntament que signen certificats per delegació, puguin exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició (drets ARCO), en relació amb el tractament de les seves dades personals.

Singularment, convé fer recordatori del dret d'oposició (article 6.4 LOPD):

“En els casos en què no sigui necessari el consentiment de l'afectat per al tractament de les dades de caràcter personal, i sempre que una llei no disposi el contrari, aquest pot oposar-se al seu tractament quan hi hagi motius fonamentats i legítims relatius a una situació personal concreta. En aquest supòsit, el responsable del fitxer ha d'excloure del tractament les dades relatives a l'afectat.”

Sobre el dret d'oposició, l'article 34 del RLOPD, concreta que:

“El dret d'oposició és el dret de l'afectat per tal que no es porti a terme el tractament de les seves dades de caràcter personal o se cessi en aquest tractament en els supòsits següents:

a) Quan no sigui necessari el seu consentiment per al tractament, a conseqüència que hi hagi un motiu legítim i fundat, referit a la seva situació personal concreta, que ho justifiqui, sempre que una llei no disposi el contrari.

(...).”

Precisament en aquells casos en què no es requereix el consentiment de l'afectat per a tractar les seves dades (com seria el cas que ens ocupa), la normativa de protecció de dades ha previst la possibilitat que l'afectat s'oposi al tractament de les seves dades, sempre que es donin els requisits pertinents, és a dir, que aquest motiu l'oposició al tractament en base a motius fundats i legítims relatius a la seva situació personal, i que una llei no prevegi limitacions a l'exercici del dret d'oposició.

Per tant, no es tracta d'un dret que hagi de ser estimat de manera automàtica, però el fet que la legislació estableixi el dret de conèixer la identitat dels funcionaris que signen els certificats municipals, tampoc pot impedir amb caràcter general l'exercici del dret d'oposició per part d'aquests.

L'Ajuntament haurà d'analitzar la viabilitat i pertinença de donar compliment a la sol·licitud d'exercici del dret d'oposició per part dels treballadors afectats a la vista de les circumstàncies del cas concret justificades per la persona que exerceix el dret.

Atès que el RGPD, citat, serà aplicable a partir del proper 25 de maig de 2018 (art. 99 RGPD), cal advertir que l'exercici del dret d'oposició s'haurà de regir pel que disposa l'article 21.1 del RGPD, segons el qual, l'afectat pot exercir el dret d'oposició en el següents termes:

“El interesado tendrá derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que datos personales que le conciernan sean objeto de un tratamiento basado en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letras e) o f), incluida la elaboración de perfiles sobre la base de dichas disposiciones. El responsable del tratamiento dejará de tratar los datos personales, salvo que acredite motivos legítimos imperiosos para el tratamiento que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado, o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.”

En el cas que ens ocupa el tractament de les dades dels afectats “és necessari per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics” de l'Ajuntament, per la qual cosa resulta d'aplicació la previsió de l'article 6.1.e) del RGPD i, per tant, els afectats han de poder exercir el seu dret d'oposició.

Així doncs, davant de l'exercici del dret d'oposició per part d'algun dels treballadors municipals afectats, i a diferència del règim actual (art. 6.4 LOPD, i arts. 34 i 35 RLOPD), a partir de l'aplicació del RGPD serà l'Ajuntament, com a responsable del tractament, qui haurà d'acreditar que hi ha motius legítims que justifiquen la continuïtat del tractament de les dades, i que aquests motius prevalen sobre els drets i interessos de la persona afectada que s'oposa al tractament. Altrament, si el responsable no acredita aquests elements, haurà de cessar en el tractament de les dades.

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

Conclusions

Als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11 LOPD), la legislació estudiada habilita l'Ajuntament per incloure el nom i cognoms dels funcionaris que signen per delegació de signatura els certificats objecte de consulta, ja sigui en suport paper o en format electrònic, sense el seu consentiment.

Des de la perspectiva de la protecció de dades no resulta exigible ni justificada, amb caràcter general, la supressió del nom i cognoms dels funcionaris que signen els certificats municipals objecte de consulta, ni la seva substitució pel "codi de funcionari".

Els treballadors municipals designats per a signar certificats municipals per delegació de signatura poden exercir el dret d'oposició, motivadament i en relació amb la seva situació concreta, en els termes de la normativa aplicable.

Barcelona, 9 de juny de 2017