

CNS 12/2020

Dictamen en relación con la consulta de una Universidad sobre las medidas a adoptar para conciliar el cumplimiento de la legislación sobre accesibilidad con la normativa de protección de datos personales, en relación con los documentos con firma digital o electrónica que se publican en la sede electrónica

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una Universidad catalana, en la que se expone que ésta convierte los documentos firmados digitalmente, que se hacen públicos en su Sede electrónica, en una imagen, para impedir la acceso al número del DNI que consta en las propiedades del certificado electrónico de los firmantes.

La consulta añade que esta medida no permite que las personas con discapacidad visual puedan acceder a la información sobre las firmas digitales de los documentos o al mismo contenido de los documentos, ya que el documento como imagen no es adecuado para los teclados o programas específicos de réplica.

Por eso, la Universidad solicita informe en relación con las posibles medidas a adoptar para conciliar el cumplimiento de la legislación sobre accesibilidad con la normativa de protección de datos personales.

Analizada la petición, que no se acompaña de más información, vista la normativa vigente aplicable, visto el informe del Área de Tecnología y Seguridad de la Información de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y el informe del 'Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

(...)

II

La consulta explica que la Universidad ha difundido los protocolos necesarios para evitar el tratamiento y difusión de datos personales innecesarios o excesivos, entre otros, en los documentos con firma digital o electrónica, en cumplimiento de la normativa de protección de datos.

Según la consulta, la Universidad convierte los documentos firmados digitalmente, que se hacen públicos en su Sede electrónica, en una imagen, para impedir el acceso al número del DNI de los firmantes, teniendo en cuenta la normativa de protección de datos.

La consulta añade que esta medida, que garantiza el cumplimiento del principio de minimización en el tratamiento de datos personales, provoca que las personas con discapacidad visual no puedan acceder a la información sobre las firmas digitales de los documentos o al propio contenido de los documentos, ya que el documento como imagen no es adecuado para los teclados o programas específicos de réplica.

Según la consulta, esto no permite dar adecuado cumplimiento a las exigencias de la legislación sobre accesibilidad de personas con discapacidad (en caso de discapacidad visual), tal y como exige la normativa aplicable.

Situada la consulta en estos términos, es necesario partir de la base de que, según el artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD), son datos de carácter personal “ toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;”.

Por tanto, es información personal sometida a los principios y garantías de la normativa de protección de datos (RGPD y Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)), toda aquella información referida a personas físicas identificadas o identificables que puedan ser objeto de tratamiento por parte de la Universidad, en concreto, a través de su publicación en la sede electrónica de la Universidad.

### III

De entrada, hay que tener en cuenta que la consulta se refiere a la difusión por parte de la Universidad, a través de su Sede electrónica, de documentos firmados digitalmente, sin mayor concreción. El marco normativo aplicable prevé que las Universidades, en diferentes ámbitos (contratación, gestión económica de la Universidad, proyectos docentes o de investigación universitaria, etc), deban dar difusión de documentación diversa.

Hay que tener en cuenta la normativa general sobre transparencia, en concreto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), así como la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), legislación que resulta aplicable a las Universidades públicas LT y arte. 3.1.c) LTC).

Las Universidades públicas, como es el caso de la que formula la consulta, deben dar cumplimiento a las exigencias de la legislación de transparencia y facilitar determinada información en relación, entre otras, con la organización institucional y la estructura administrativa ( Art. 9 LTC), o con la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial (art. 11 LTC).

Dado que la consulta se refiere, sin más concreción, a documentación difundida en la web de la Universidad, hay que tener en cuenta que puede haber documentación que, en su caso, podrá difundirse indicando únicamente el nombre y apellidos o el cargo que la persona que lo firma, o el órgano responsable, sin necesidad de incorporar la firma de estas personas. En estos casos, no parece que deba presentarse la problemática que plantea la consulta.

Como apunta la consulta, esta Autoridad ha analizado el tratamiento de datos personales a raíz de la publicación de documentos que incorporan una firma electrónica, en concreto, en cuanto a la incorporación del número de DNI en la firma electrónica, desde la perspectiva del principio de minimización, según el cual los datos que son objeto de tratamiento deben ser los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad del tratamiento (art. 5.1.c) RGPD).

Como se ha indicado, entre otros, en los Dictámenes CNS 17/2017, CNS 23/2017, CNS 58/2018 o CNS 1/2019, cuando se firma electrónicamente un determinado documento mediante el certificado de trabajador público emitido por una entidad de certificación, hay determinada información personal de este trabajador (en caso de que nos ocupa, trabajadores de la Universidad), que resulta accesible para aquellas personas que tengan acceso a dicho documento (nombre, apellidos, nº de DNI y cargo del trabajador, entre otra información).

Más allá de la posibilidad que existe de configurar la apariencia de la firma que aparece impresa en el documento y que ya permite evitar determinada información innecesaria en un primer nivel de difusión, lo cierto es que la posibilidad de acceder a las propiedades del certificado empleado para firmar, permite acceder a algunos datos innecesarios, como el relativo al núm. de DNI de la persona que firma.

Teniendo en cuenta que la finalidad pretendida con la incorporación de dicha firma puede estar relacionada, principalmente, con el derecho de los interesados a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten determinados procedimientos o se difunden determinados documentos (artículo LPACAP), esta Autoridad considera justificado que pueda aparecer en el documento el nombre y apellidos de la persona que lo firma, pero no su núm. de DNI. Desde la perspectiva del principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD), para alcanzar esta finalidad, sería suficiente facilitar el nombre, apellidos y cargo, sin dar difusión al número del DNI de la persona que firma.

Teniendo en cuenta esto, y aparte de eliminar el núm. de DNI de la firma que aparece impresa en el documento firmado electrónicamente, la Autoridad planteaba en el Dictamen 1/2019, citado (FJ V), diferentes opciones para evitar el acceso al núm. de DNI que consta en las propiedades del certificado electrónico con el que se ha firmado el documento.

Alternativamente, se planteaba lo siguiente:

**Opción A:** Valorar la conveniencia de llevar a cabo la publicación de los documentos, a efectos de transparencia de la actividad contractual de las administraciones públicas, sin incorporar dichas firmas.

**Opción B:** En caso de querer mantener visible la firma electrónica, publicar una “imagen” del documento en cuestión (no el documento en su formato original) en la que, como datos de la persona firmante, consten únicamente el nombre, apellidos y cargo. A tal efecto, sería necesario:

1. Definir la apariencia de la firma del trabajador público de tal modo que sólo sean “visibles” los datos relativos al nombre, apellidos y cargo.

Hay que tener presente que el aspecto o la imagen de una firma basada en un certificado es algo que a priori se puede definir previamente mediante las opciones que, en este sentido, ofrece el programa empleado para firmar electrónicamente (por ejemplo, Adobe Acrobat) , por lo que los datos del trabajador público que están incorporados al certificado electrónico no necesariamente deben ser visibles una vez se ha firmado electrónicamente el documento. La visibilidad o no de estos datos personales dependerá, por tanto, de la forma en que se haya preestablecido el formato de dicha firma. Y esto con independencia del tipo de certificado electrónico del que disponga el trabajador.

Así, en relación con los nuevos certificados cualificados para trabajadores públicos, en los que, siguiendo los parámetros establecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a fin de adaptarse al Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación

electrónica ya los se

para las transacciones electrónicas en el mercado interior, los datos nombre, apellidos y DNI del trabajador se incorporan de forma conjunta en el campo Common Name del certificado -por lo que, de mostrar este campo en la imagen de la firma, se difundirían datos excesivos (DNI)-, sería necesario crear un nuevo aspecto de esta firma en la que se incorporaran únicamente los datos nombre, apellidos y cargo.

2. Convertir el documento a publicar en formato “imagen” (por ejemplo, escaneándolo).

Hay que tener presente que modificar la apariencia o formato de la imagen de la firma no impide realmente “acceder” a la información personal del firmante que se incluye en la configuración de su certificado de trabajador público. Esta información -que sólo podría ser modificada por el prestador de servicios de certificación- resulta accesible a través de la consulta de las propiedades de firma. Ahora bien, si el documento se publica en formato “imagen” se elimina la posibilidad de acceder a estas propiedades del certificado y, por tanto, al DNI del trabajador.”

En relación con esta cuestión, es necesario hacer referencia a las herramientas que permiten a las personas con discapacidad poder cumplir con tareas que no les sería posible por medios regulares, llamadas tecnologías de asistencia (Assistive Technology). En concreto, debe referirse, a los efectos de este dictamen, a los lectores de pantalla.

Un lector de pantalla permite hacer accesible el texto contenido en un documento, por lo que, si el documento cumple con los requerimientos de la normativa (es decir, siguiendo las directrices de la norma consultada) ((UNE-EN 301549:2019) , que, las imágenes que contengan texto dispongan de una alternativa textual o texto alternativo), este tipo de lectores podrían leer el documento.

Al respecto debe tenerse en cuenta que los lectores de pantalla más utilizados (JAWS (Job Access With Speech), NVDA (Non Visual Desktop Access), VoiceOver - FineReader OCR Pro, KNFB Reader, etc., disponen de la función OCR (“Optical Character Recognition”) que permite la lectura de documentos en formato de imagen.

Ahora bien, no puede obviarse que, aunque las tecnologías más utilizadas como lectores de pantalla disponen de OCR, el hecho de que los documentos a los que se refiere la consulta sean imágenes no textuales, incorpora un grado de dificultad más a las personas con discapacidad visual a la hora de utilizarlas (que deberían comprobar que efectivamente la imagen no textual se lee, instalando los componentes del lector de pantalla escogido, que sean necesarios a tal fin, y quedaría condicionado por el grado de reconocimiento que pueda realizar cada OCR).

Como se ha podido comprobar a efectos de este dictamen, un documento convertido en imagen, puede ofrecer dificultades prácticas de lectura. Por eso, conviene analizar también otras posibilidades.

#### IV

Tal y como se apunta en la consulta, es necesario tener en cuenta las previsiones de la normativa sobre accesibilidad, en concreto, para personas con discapacidad visual.

De entrada, el artículo 5.4 del LT prevé que: “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondiente sedas electrónicas o páginas web y de forma clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.”

El apartado 5 del mismo artículo 5 del LT dispone que: “Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de forma que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.”

El artículo 5.6 de la LTC dispone que: “6. El Portal de la Transparencia y los portales que eventualmente se creen de acuerdo con lo establecido en el apartado 5 deben configurarse como una plataforma electrónica de publicidad activa en internet, deben ser fácilmente identificables y deben contener el enlace de las sedes electrónicas de las administraciones públicas o entidades correspondientes. También deben cumplir las recomendaciones de la Iniciativa de Accesibilidad Web para facilitar el acceso a las personas con discapacidad.”

Según el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, las medidas específicas para garantizar, entre otros, “la accesibilidad (art. 2.k) del RDL 1/2013), debe aplicarse, entre otros, al ámbito de las comunicaciones y sociedad de la información (art. 24 RDL 1/2013).

El artículo 33.4 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, dispone que: “Las administraciones públicas y los proveedores de servicios públicos deben hacer accesible la información que proporcionan por medio de Internet. Las páginas web deben cumplir, como mínimo, el nivel de accesibilidad que se determine y deben contener la información referente a este nivel y la fecha en que se hizo la última revisión de las condiciones. Se deben incorporar, progresivamente, a las tecnologías de la información y la comunicación que se emplean, los avances y sistemas nuevos que favorecen la accesibilidad en la comunicación.”

El artículo 5 del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público (que transpone la Directiva (UE) 2016/2102, de 26 de octubre de 2016), y que resulta aplicable al caso que nos ocupa (art. 2.1.d) del mismo R. decreto y arte 2.2.c) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP)), dispon

- “1. Los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades obligadas incluidas en el ámbito de aplicación del presente real decreto deberán ser accesibles para las personas usuarias y, en particular, para las personas mayores y personas con discapacidad, de modo que sus contenidos sean perceptibles, operables, comprensibles y robustos teniendo en cuenta las normas del artículo 6.
2. La accesibilidad se tendrá presente de forma integral en el proceso de diseño, gestión, mantenimiento y actualización de contenidos de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles.
3. Las entidades obligadas adoptarán, siempre que sea posible, medidas para aumentar la accesibilidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles respecto del nivel mínimo de accesibilidad que deba cumplirse en cada momento.”

El artículo 6.3 del RD 1112/2018 referido a la presunción de conformidad con los requisitos de accesibilidad, prevé que: “En caso de que no se hayan publicado las referencias de las normas armonizadas a que se refiere el apartado 1, se presumirá que el contenido de los sitios web que cumpla los requisitos pertinentes de la norma EN 301 549 V1 .1.2 (2015-04) o partes de los mismos, se conforme a los requisitos de accesibilidad establecidos en el artículo 5 que estén cubiertos por dichos requisitos o partes de ellos.”

La norma europea EN 301 549 “Requisitos de accesibilidad de productos y servicios TIC aplicables a la contratación pública en Europa”, fue aprobada en 2014 por el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normalización de las Telecomunicaciones (ETSI). Esta norma fue adoptada en España como UNE-EN 301549 por parte de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad responsable del desarrollo de las normas técnicas en España.

La última versión de la norma EN 301 549, v.2.1.2 (UNE-EN 301549:2019, como versión oficial en castellano), se publicó en 2018. Establece una serie de requisitos para los documentos que no son páginas web (“documento no web”), como documentos word, pdf, etc, como podrían ser los documentos a los que se refiere la consulta, en relación con los que se prevé que debe darse cumplimiento a la Directriz 1.1.1 de las Directrices WCAG 2.1, referida al "contenido no textual", según la cual: "Todo contenido no textual que se presenta al usuario tiene una alternativa textual que cumple con el mismo propósito", excepto en casos determinados que enumera la misma directriz.

Tal y como se prevé en estas directrices, las imágenes que contengan texto deben disponer de una alternativa textual o texto alternativo. La alternativa textual puede definirse como una descripción en formato texto que cumple una función lo más equivalente posible a la de aquellos elementos que está describiendo. Por ejemplo, si se trata de una imagen que contiene un texto, la alternativa textual debe ser el texto contenido en la imagen. Por tanto se debería facilitar la opción a poder acceder al mismo documento incorporado como imagen, pero en formato textual.

Para verificar si se dispone de texto alternativo, algunos programas, como el programa Adobe Acrobat, dispone de una función para comprobar la accesibilidad de un documento, en este caso PDF, que, entre otras cuestiones, genera un informe con errores cuando el documento contiene imágenes sin texto alternativo.

Por tanto, de entrada, en aquellos casos en que la Universidad incorpore una alternativa textual, de forma paralela a la imagen publicada, esta opción no plantearía problemas desde el punto de vista de la accesibilidad.

## V

A efectos de poder publicar un documento firmado electrónicamente, mediante un formato textual y sin que sea accesible la información del certificado que se ha empleado para firmar habría diferentes posibilidades. A continuación enunciamos dos:

A) En primer lugar, la Universidad podría valorar la posibilidad de eliminar las propiedades del certificado empleado en la firma electrónica del documento, manteniendo la imagen generada en el proceso de firma (que no incorporaría el DNI), sin tener que transformar todo el texto del documento en imagen.

Así, y siguiendo con el ejemplo de los documentos pdf, una opción para poder eliminar los datos de la firma electrónica conservando la imagen de ésta, sería crear un nuevo documento PDF mediante una impresora virtual de conversión a pdf (opción “Microsoft print to pdf” del menú de impresión).

Esto generará un documento pdf en formato texto, con el que no sería necesaria tecnología de reconocimiento de texto específica (OCR) para poder leerlo.

Esta sería, pues, una opción adecuada para difundir determinados documentos en la sede electrónica de la Universidad, facilitando su lectura a las personas que puedan consultarlos, a través de los lectores de pantalla.

B) En segundo lugar, otra opción sería que la Universidad certificara que el documento ha sido firmado por una persona concreta, a través de algún sistema de compulsión digital que no incorpore los datos que forman parte de las propiedades del certificado de la persona que firma el acto, sino sólo del órgano que hace la compulsión.<sup>1</sup> Esto sin perjuicio, claro, que en el documento tenga que constar igualmente el nombre y apellidos de la persona que lo ha firmado, a efectos de hacer efectivo el derecho a conocer la identidad de la persona que ha firmado el acto administrativo.

De este modo, las personas destinatarias o que puedan acceder al documento difundido en la sede electrónica de la Universidad, tendrían la garantía (a través de dicho sistema de compulsión) de que determinada persona ha firmado el documento, pero no podrían acceder a los datos personales (el número de DNI) que consta en la información incluida en el certificado digital de la persona que lo ha firmado.

Una solución tecnológica como la solución “eCopia” del Consorci AOC permitiría llevar a cabo esta compulsión de forma plenamente respetuosa con la protección de datos personales.

De acuerdo con las consideraciones hechas en este dictamen en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes:

### Conclusiones

Aunque los lectores de pantalla más utilizadas en el mercado disponen de OCR, dadas las dificultades de lectura que presentan los documentos que incorporan imágenes no textuales, la Universidad podría optar por publicar documentos textuales mediante la utilización de una impresora virtual de conversión en pdf.

Otra opción sería utilizar algún sistema de compulsión digital que pueda utilizar la Universidad, mediante un certificado que no incorpore datos de ninguna persona física.

Barcelona, 15 de mayo de 2020

---

<sup>1</sup> Esta versión del Dictamen 12/2020, incorpora la corrección de errores efectuada en fecha 12 de noviembre de 2020.