Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

INFORME DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA, AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA POR LA QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCIÓN Y RENOVACIÓN, ASÍ COMO LA UTILIZACIÓN DE LA FIRMA ELECTRÓNICA BASADA EN EL CERTIFICADO ELECTRÓNICO DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

I.- Con fecha 28 de julio de 2023 ha tenido entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía solicitud de informe, efectuada por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, referente al proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos para la obtención y renovación, así como la utilización de la firma electrónica basada en el certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

Con la petición de informe se acompaña el proyecto de Orden y su Anexo (Solicitud de certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía), así como la Memoria justificativa y de cumplimiento de los principios de buena regulación, la Memoria económica con su Anexo, el Informe de evaluación del impacto de género, la Memoria sobre el impacto en las familias y otra documentación de la tramitación del proyecto de Orden.

II.- La Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía emite el presente informe preceptivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.1.d) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, aprobados por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, y con el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con el artículo 57.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Este informe se refiere exclusivamente a aquellas cuestiones que, tras el análisis del texto de la norma proyectada, afectan, a juicio de esta Comisión, a materias relacionadas directamente, o por conexión, con la transparencia pública y la protección de datos personales. No se realizan, por tanto, consideraciones sobre otros aspectos generales o mejoras de técnica normativa, que deberán ser informados, en su caso, por los órganos que sean competentes.

III.- La normativa tomada en consideración para la elaboración del presente informe, a la que ha de ajustarse el proyecto sometido a consulta, está integrada, en materia de transparencia, por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA), la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) y los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, ya citados.

Y, en materia de protección de datos personales, además de las normas mencionadas en el párrafo anterior, son de aplicación el citado Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (en adelante RGPD), así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre (en adelante LOPDGDD), ya citada.

Todo ello sin perjuicio de tomar en consideración cualquier otra norma que pueda ser aplicable por su relación con cuestiones concretas de este informe.

IV.- Sobre el texto remitido pueden realizarse las siguientes consideraciones:

1. Sobre el "artículo 4. Certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía."

El **artículo 4** del proyecto de Orden establece:

"*1. El certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía es un certificado electrónico cualificado de firma electrónica, válido para la realización de firma electrónica por parte de las autoridades y el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias determinados en el artículo 2, apartados 1 y 2, que vincula a la persona firmante con unos datos de verificación de firma, al confirmar de forma conjunta:*

a) La identidad de su titular y la condición de autoridad o personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, su número de identificación personal, cargo, puesto de trabajo y/o su condición de representante.

b) El órgano o agencia donde ejerce sus competencias, presta sus servicios o desarrolla su actividad.

2. Se podrá facilitar el certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía con número de identificación profesional cuando su uso se circunscriba a actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato."

Resulta evidente la existencia, en el **artículo 4** del proyecto de Orden, de un tratamiento de datos personales en los dos tipos de certificado electrónico que se contempla en el precepto (apartados 1 y 2).

Con el objeto de ofrecer una información más completa y adecuada respecto a dicho tratamiento, y en virtud del principio de transparencia y de responsabilidad proactiva del responsable del tratamiento, ambos establecidos en el RGPD (véase, por ejemplo, su artículo 5. 1 a) y 2), se sugiere que se incluya en el proyecto de Orden un precepto en relación con la protección de datos personales, que indique los aspectos más relevantes del tratamiento de datos personales que se va a efectuar.

El citado precepto, que podría ser un apartado en el mismo artículo 4 o una disposición adicional, podría redactarse siguiendo un esquema similar al siguiente:

> *"x. Protección de Datos Personales*
>
> *El tratamiento de los datos personales consecuencia de la implantación de la presente Orden, se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, así como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* [la mención a las referidas normas podría sustituirse por "*conforme a lo dispuesto en la normativa de protección de datos personales"*]. *En relación con el mismo:*
>
> *a) La denominación del tratamiento, a los efectos de su inscripción en el Registro de Actividades de Tratamiento es "xxxxxxxxxxxx xxxxxxxx xxxx"* [indicar el nombre del tratamiento en el RAT]*, y su responsable, en relación con lo dispuesto en la normativa de protección de datos personales, es "xxxxxxxxx xxxxxx"* [indicar expresamente el organismo responsable del tratamiento].
>
> *b) La finalidad del tratamiento es "xxxxxxxxxx xxxxxxx xxxxxx",* [podría describirse más de una finalidad] *siendo la base jurídica del mismo* [referencia a la condición o condiciones que habilitan el tratamiento de acuerdo con el artículo 6.1 RGPD] *como consecuencia de lo establecido en* [norma o normas que, en su caso habilitan el tratamiento y justifican la aplicación la correspondiente base jurídica].
>
> *c) Las personas interesadas podrán ejercer ante el responsable del tratamiento los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento y oposición conforme a lo dispuesto en la normativa de protección de datos personales.*
>
> *d) Las únicas comunicaciones de datos previstas se realizarán a "xxxxxxxxxxxx"* [destinatarios de las comunicaciones de datos]*, en virtud de "xxxxxxxxx"* [normas que habiliten la comunicación].
>
> *e) El responsable del tratamiento garantizará la aplicación de las medidas de seguridad que correspondan en cumplimiento de lo establecido en el Esquema Nacional de Seguridad. Estas medidas tienen la consideración de mínimas, pudiendo incrementarse de acuerdo con los criterios que establezca el responsable en virtud del principio de "responsabilidad proactiva*".

La redacción propuesta anteriormente, es meramente orientativa y debería ser modificada o completada de acuerdo con las características concretas del tratamiento correspondiente.

Al hilo de lo anterior, con respecto a la adecuada identificación del responsable o responsables del tratamiento, se trae a colación el Considerando 79 del RGPD cuando señala que: "*La protección de los derechos y libertades de los interesados, así como la responsabilidad de los responsables y encargados del tratamiento, también en lo que respecta a la supervisión por parte de las autoridades de control y a las medidas adoptadas por ellas, requieren una atribución clara de las responsabilidades en virtud del presente Reglamento, incluidos los casos en los que un responsable determine los fines y medios del tratamiento de forma conjunta con otros responsables, o en los que el tratamiento se lleve a cabo por cuenta de un responsable*".

Por tal motivo, se subraya en este punto la importancia que reviste el que la norma proyectada atribuya las responsabilidades en materia de protección de datos de la manera más clara y transparente posible.

Por último, con respecto al certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, al que se refiere el **artículo 4**, es preciso indicar la importancia de que las herramientas de verificación de documentos o ficheros que puedan haber sido firmados con el certificado no permitan acceder a datos personales de la persona firmante que no sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la mencionada verificación, pues se iría en contra tanto del *"principio de minimización"* [artículo 5.1.d) RGPD] como del de *"integridad y confidencialidad"* [artículo 5.1.d) RGPD].

Es el caso, por ejemplo, de la visualización completa del DNI de la persona firmante, que no aporta elementos adicionales para garantizar la identidad de la persona que utiliza el certificado para la firma ni de su competencia para realizar la misma, elementos que están garantizados por la propia validez del certificado, avalada por la autoridad que lo emite y lo mantiene activo.

Pero estas garantías respecto a la visualización de datos en relación con la verificación de documentos o ficheros firmados electrónicamente han de extenderse a los datos contenidos en los propios certificados, a los puede accederse a través de distintas herramientas, ajenas a los procesos de verificación establecidos por la entidad que custodia el documento electrónico firmado. Estas herramientas permitirían acceder a datos como el número completo del DNI si este figura en el certificado.

Es por ello por lo que resultaría adecuado no incluir en el certificado datos que, al poder ser accesibles por herramientas específicas, pudieran contravenir los principios mencionados anteriormente; de ahí que en el caso del DNI, por ejemplo, sería recomendable que el mismo constara en el certificado de modo ofuscado (ocultando determinados dígitos) o siendo sustituido por un pseudónimo o código identificativo, que no impida, claro está, conocer en todo momento, cuando sea preciso, a la persona que lo ha utilizado. En este mismo sentido se pronuncia el informe 88/2020 evacuado por el Gabinete Jurídico de la AEPD.

2. Sobre el "artículo 6. Procedimiento general para la obtención o renovación del certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía" y el Anexo (Solicitud de certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía)".

El **artículo 6** del proyecto de Orden dispone:

"*1. La solicitud para obtener o renovar el certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía tiene carácter voluntario y se realizará electrónicamente a través del Registro Electrónico Único, cumplimentando la persona interesada el formulario normalizado que figura como anexo dirigido a la Autoridad de Registro de su Consejería, Delegación Territorial o Provincial o agencia de adscripción, que estará disponible en la Web del Empleado Público. En el caso de personal funcionario que*

ejerza sus funciones bajo la dirección de una agencia pública empresarial, la solicitud se dirigirá a la Autoridad de Registro de la Consejería de la que dependa orgánicamente. El correo electrónico que se proporcione en la solicitud debe ser la cuenta de correo corporativo de la Junta de Andalucía.

2. Para formular la solicitud podrá utilizarse el sistema de firma electrónica cualificada basada en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, así como el sistema de identificación y firma previsto en el artículo 25 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

3. Realizada la solicitud, la Autoridad de Registro procederá a verificar la identidad de la persona solicitante y le requerirá la aceptación de las condiciones de uso mediante la firma de las condiciones de expedición y uso del certificado electrónico.

4. La Autoridad de Registro verificará la identidad de las personas solicitantes por alguno de los siguientes medios:

a) Comprobación directa mediante presencia física.

La comparecencia física ante la Autoridad de Registro será necesaria cuando se solicite el certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía por primera vez, debiendo la persona solicitante proporcionar los datos identificativos que se le requieran.

No será necesaria realizar la comprobación mediante comparecencia física cuando la persona solicitante haya sido identificada anteriormente mediante este sistema de comparecencia, hayan transcurrido menos de cinco años de la misma y la Autoridad de Registro pueda verificar la identidad de la persona solicitante en virtud de los datos a los que pueda tener acceso.

b) Comprobación utilizando medios de identificación electrónica en la forma y con los requisitos que establezcan las políticas y prácticas de certificación del Prestador cualificado de servicios de confianza correspondiente.

c) Comprobación indirecta mediante medios de aseguramiento equivalente a la presencia física de conformidad con la normativa de aplicación, en la forma y con los requisitos que establezcan las políticas y prácticas de certificación del Prestador cualificado de servicios de confianza correspondiente.

5. Emitido el certificado por el Prestador cualificado de servicios de confianza, la persona solicitante será informada a través del correo electrónico facilitado de su disponibilidad y del proceso a seguir para su descarga.

6. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de un mes contado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro Electrónico Único, transcurrido el cual podrá entenderse desestimada por silencio administrativo."

En el **apartado 1 del artículo 6** se alude al "*formulario normalizado que figura como anexo*". En el **Anexo (Solicitud de certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía)** se incluye, en su parte final, la "*INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS*", que es una reproducción del formato propuesto en el apartado 7.12 de la "Guía de Normalización e Inscripción de Formularios de la Junta de Andalucía", aprobada por Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública (BOJA número 245, de 22 de diciembre de 2020), pero sin la cumplimentación de los datos exactos y concisos de sus apartados. Por lo tanto, de conformidad con el principio de protección de datos desde el diseño (art. 25 del RGPD), se sugiere que el correspondiente tratamiento quede diseñado y configurado en la forma en la que se publicará en el inventario de actividades de tratamiento. La información que deberá constar tanto en el formulario como en el inventario deberá cumplir con lo establecido en los artículos 13 y 30 del RGPD, respectivamente.

Además, en el **apartado 1 del artículo 6** se establece que la solicitud para obtener o renovar el certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía tendrá carácter voluntario, ello en conexión con el artículo 5.1. del proyecto de Orden, que señala que el procedimiento para la obtención o renovación podrá iniciarse "a instancia de las autoridades y del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias determinados en el artículo 2, apartados 1 y 2, cuando así lo soliciten"; sin embargo, en el artículo 8 apartado 1 del proyecto de Orden, al regular la "utilización del certificado electrónico...", se indica en su inciso final "debiendo hacerse uso del mismo en todos los supuestos o aplicaciones en que sea requerido". Esta misma advertencia se recoge en el artículo 24.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Por tanto, si de la interpretación que se haga del artículo 24 del mencionado Decreto y de lo establecido en el artículo 8 del proyecto de Orden, se entendiera que existen determinados supuestos en los que el personal al servicio de la Administración habrá de ser dotado de certificado electrónico de personal al servicio de la Administración, porque las circunstancias concretas o la aplicación correspondiente lo requiera, nos encontraríamos ante un procedimiento para la obtención y renovación del mismo, que podría iniciarse, no solo a instancia del personal, sino también "de oficio" por la Administración. De ser así, se sugiere la modificación de los artículos 5 y 6 del proyecto de Orden en lo que se refiere a la forma en que podrá iniciarse el procedimiento de obtención y renovación del certificado y en cuanto al "carácter voluntario" de la solicitud, respectivamente.

Todo ello a los efectos de contemplar tanto la posibilidad de que fuera la propia Administración la que iniciara el procedimiento de dotación del certificado, como de que no se interprete la 'voluntariedad' en la solicitud del certificado por parte de las personas como un requisito sin el que no se podría obtener el mismo.

En el **primer párrafo de la letra a) del apartado 4 del artículo 6**, referido al supuesto de verificación de la identidad de la persona solicitante por comprobación directa mediante presencia física ante la Autoridad de Registro, se indica que la persona solicitante del certificado deberá "*proporcionar los datos identificativos que se le requieran*". Se sugiere, en aplicación de los principios de limitación de la finalidad

y de minimización de datos (art. 5.1 letras b) y c) del RGPD), determinar cuáles son dichos datos identificativos, que no deben quedar a discreción de la Autoridad de Registro o, al menos, finalizar dicho párrafo con la expresión "*…de conformidad con la legislación vigente*".

3. Sobre el "Artículo 7. Procedimiento para la obtención o renovación del certificado electrónico de personal con número de identificación profesional."

El **artículo 7** del proyecto de Orden señala:

"*1. El procedimiento se iniciará previa petición razonada de las Secretarías Generales Técnicas, en el caso de Consejerías y Delegaciones Territoriales o Provinciales, u órgano equivalente en el caso de las agencias, fundamentada en la justificación remitida por los órganos directivos correspondientes de que elpersonal de ellos dependientes realiza funciones circunscritas a alguna de las actuaciones previstas en el artículo 4.2 de la orden.*

2. La petición deberá ser remitida con carácter previo por las Secretarías Generales Técnicas, en el caso de Consejerías y Delegaciones Territoriales o Provinciales, u órgano equivalente en el caso de las agencias, al órgano directivo central competente en materia de administración pública para evacuación de informe preceptivo y no vinculante. El citado informe versará sobre la oportunidad de la petición.

3. El informe emitido junto a la petición razonada serán elevados por los órganos citados en el apartado 2 de este artículo a la persona titular de la Viceconsejería de adscripción, o a la persona titular de la Presidencia o Dirección de las agencias en la que preste servicios el personal de que se trate a efectos de resolver la concesión de la obtención del certificado electrónico y solicitar la consignación de un número de identificación profesional en el mismo.

4. La resolución de concesión será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

5. La solicitud de consignación de un número de identificación profesional será remitida a través de la persona Responsable de la Autoridad de Registro al Prestador cualificado de servicios de confianza.

6. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de un mes contado desde la fecha de la solicitud de consignación realizada por las personas indicadas en el apartado 1 de este artículo. El transcurso de este plazo máximo determinará que las personas puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

7. La renovación del certificado electrónico de empleado público con número de identificación profesional se realizará por las Secretarías Generales Técnicas, en el caso de Consejerías y Delegaciones Territoriales o Provinciales, u órgano equivalente en el caso de las agencias, sin más trámites que la solicitud de renovación, que será remitida a través de la persona Responsable de la Autoridad de Registro al Prestador cualificado de servicios de confianza. La resolución de renovación será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

8. El plazo máximo para resolver el procedimiento de renovación será de un mes contado desde la fecha de la solicitud de renovación. El transcurso de este plazo máximo determinará que las personas puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo."

Se sugiere incluir en el **artículo 7** un apartado sobre la información correspondiente al tratamiento derivado del procedimiento, en concreto, las medidas técnicas y organizativas previstas para garantizar la confidencialidad de las identidades de los titulares de estos certificados, dadas las actuaciones sensibles que justifican el anonimato consustancial a este tipo de certificado, y teniendo en cuenta, además, que de la redacción actual del artículo, no es posible determinar como se van a tratar dichos datos.

Además, y con carácter general, se considera que el **artículo 7** se incurre en cierta indeterminación de los sujetos intervinientes en el procedimiento descrito en el mismo, puesto que, exceptuando la específica alusión en el apartado 3 "*a la persona titular de la Viceconsejería de adscripción, o a la persona titular de la Presidencia o Dirección de las agencias*", en los demás casos se hace referencia únicamente a la genérica denominación de los órganos directivos en cuestión. Por ello se sugiere, en consonancia con el empleo en los apartados 6 y 8 del término "personas", que a lo largo del artículo se antepongan las expresiones "titular de" o "titulares de" (según proceda) a las denominaciones de los órganos directivos que figuran en el mismo.

4. Sobre el "Artículo 8. Utilización del certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía."

El **artículo 8** del proyecto de Orden dice:

"*1. El certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía solo podrá ser utilizado en el ejercicio de las funciones propias del puesto o cargo desempeñado en relación con las competencias y facultades atribuidas al mismo, o para relacionarse con las Administraciones Públicas cuando estas lo admitan, debiendo hacerse uso del mismo en todos los supuestos o aplicaciones en que sea requerido.*

2. No podrá utilizarse cuando alguno de los datos reflejados en el mismo sean inexactos o incorrectos, cuando no reflejen o caractericen su relación con la Administración de la Junta de Andalucía y cuando existan razones de seguridad que así lo aconsejen.

3. El uso del certificado electrónico con número de identificación profesional queda circunscrito a las actuaciones descritas en el artículo 4.2.

4. La utilización indebida del certificado electrónico de personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía dará lugar a la responsabilidad disciplinaria, civil o penal que corresponda."

En el **apartado 2 del artículo 8**, referido a la imposibilidad de utilización del certificado electrónico de personal cuando alguno de los datos que refleja sean inexactos o incorrectos, se sugiere incluir, en aplicación del principio de exactitud del art. 5.1 d) del RGPD, una mención a que se proceda a instar, en

tal caso, la revocación o suspensión del certificado en los términos previstos en el artículo 10 de la presente Orden.

En consonancia con lo anterior, se sugiere que el **artículo 8** incluya la alusión a la necesidad de disponer procesos internos que, de oficio, permitan a la Administración garantizar la exactitud y corrección de los datos, cuando menos los atinentes a la conservación de la condición de autoridad o personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, su número de identificación personal, cargo, puesto de trabajo y/o su condición de representante (datos indicados en el art. 4.1 letra a) del proyecto de Orden).

En este sentido se podría incluir en el **artículo 8** un párrafo o apartado con la siguiente redacción: "Por su parte, la Administración de la Junta de Andalucía y agencias referidas en el artículo 2 de la presente Orden habrán de disponer de procedimientos internos que, impulsados de oficio, garanticen la exactitud y corrección de los datos atinentes a la conservación de la condición de autoridad o personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, su número de identificación personal, cargo, puesto de trabajo y/o su condición de representante, debiendo instar la revocación o suspensión del certificado en los términos previstos en el artículo 10 de la presente Orden cuando los citados datos no resulten exactos".

Es todo cuanto cabe señalar respecto del proyecto de norma en tramitación.

El presidente de la Comisión
Consta la firma
Jesús Jiménez López