



La identificación electrónica y la nueva regulación del sector público

Reflexiones y retos sobre la reforma del 2015
desde el contexto europeo

**Nacho Alamillo, Abogado, DEA, CISA, CISM,
COBIT 5-f, ITIL v3-f**

Febrero de 2016

El contexto europeo – 1

- **Reglamento (UE) N° 910/2014, de 23 de julio (eIDAS)**
 - Construcción de un sistema público de (interoperabilidad de la) identificación electrónica en la Unión Europea; que parte de la noción de la identidad digital como bien público y, por tanto, objeto de potestad de los Estados.
 - Regulación de los servicios de confianza y su provisión y uso transfronterizos.
 - Base legal para Servicios Públicos Digitales esenciales en la Unión.
- **Directamente aplicable en los Estados miembros, obliga a reformar (o desplaza) la legislación previa**
 - La Ley 59/2003, de 19 de diciembre (LFE) ya ha sido modificada puntualmente, y el supervisor se encuentra evaluando la reforma global.
 - Desaparición de los certificados de firma electrónica de persona jurídica, con efecto a julio 2016.

El contexto europeo – 2

- La identificación electrónica en el Reglamento eIDAS
 - Expedición, por los Estados o bajo su responsabilidad, de medios públicos de identificación electrónica, o su reconocimiento, cuando sean privados.
 - Niveles de seguridad variables (bajo, sustancial y alto), a efectos del reconocimiento mutuo transfronterizo.
 - Despliegue y operación de plataformas públicas comunes de autenticación, cuyo uso puede también autorizarse al sector privado, con base en la delegación y federación de la autenticación.
 - Reconocimiento mutuo obligatorio de los medios de identificación electrónica a partir de septiembre de 2018, o antes de forma voluntaria.

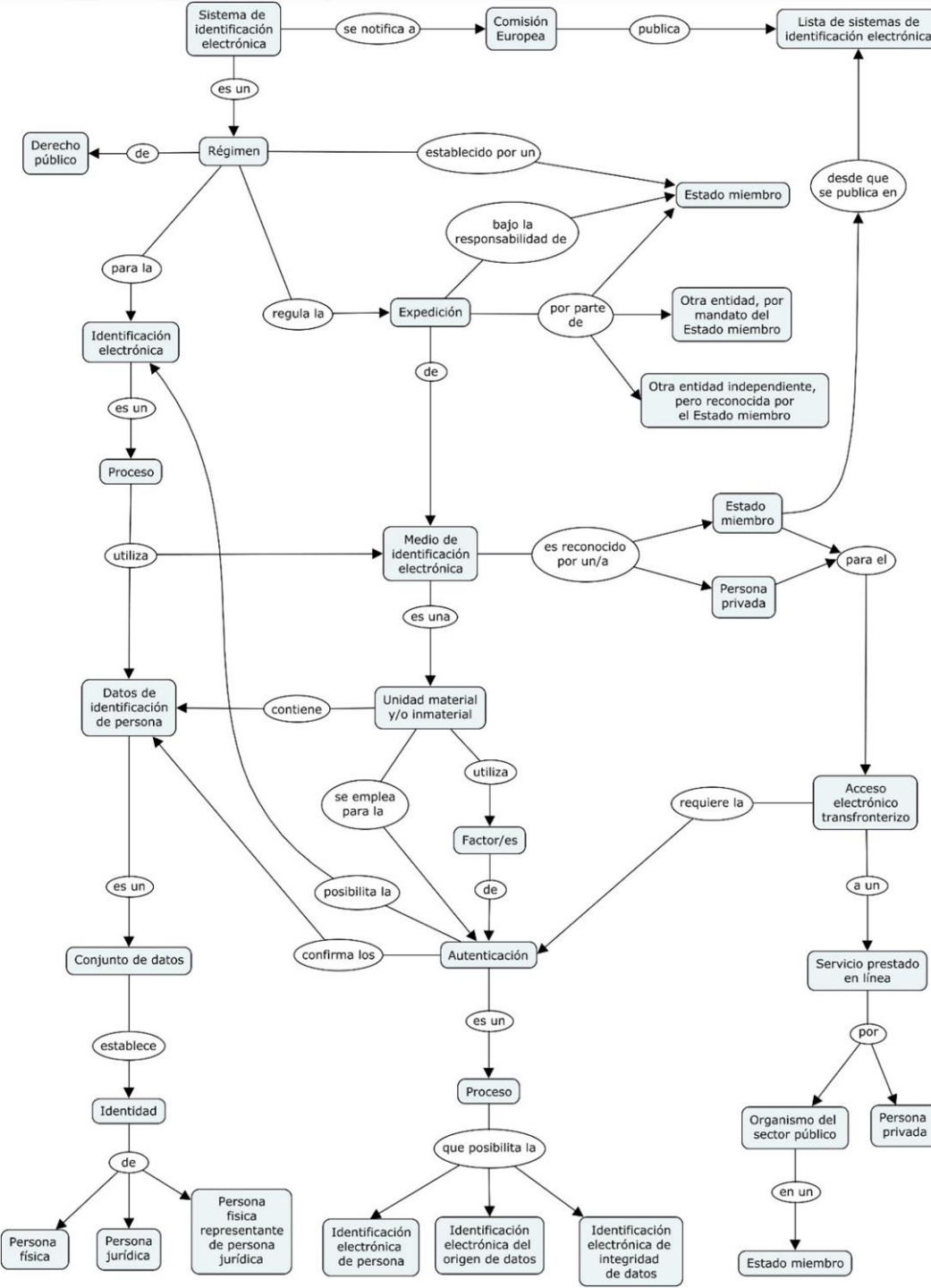
El contexto europeo – 3

- La identificación electrónica en el Reglamento eIDAS
 - Innovaciones relevantes en el nivel de seguridad alto, incluyendo el uso de técnicas biométricas seguras, y como novedad (*eIDAS token*), capacidades de autenticación con protección de la privacidad, limitada por ejemplo a la verificación de la edad, o del lugar de residencia, sin necesidad de divulgar datos personales innecesarios.
 - No sólo autenticación en nombre propio, sino en nombre de terceros, y también el intercambio de atributos parciales mediante conexión a fuentes auténticas, como los poderes de actuación, como se ha desarrollado en los proyectos STORK, de modo que la federación de los sistemas de gestión de identidad con estos servicios públicos permite obtener un gran valor, y reducir riesgos.

El contexto europeo – 4

La identificación electrónica en el Reglamento eIDAS

- Concepto legal (simple y claro, como debe ser...)
- Útil para la interoperabilidad y el reconocimiento mutuo.
- Pero también en sede nacional (efecto prescriptor de las normas de interoperabilidad y seguridad), a menos que no se desee el uso transfronterizo...

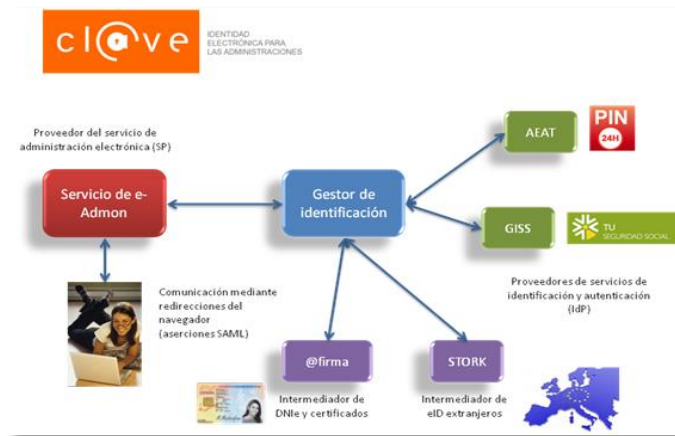
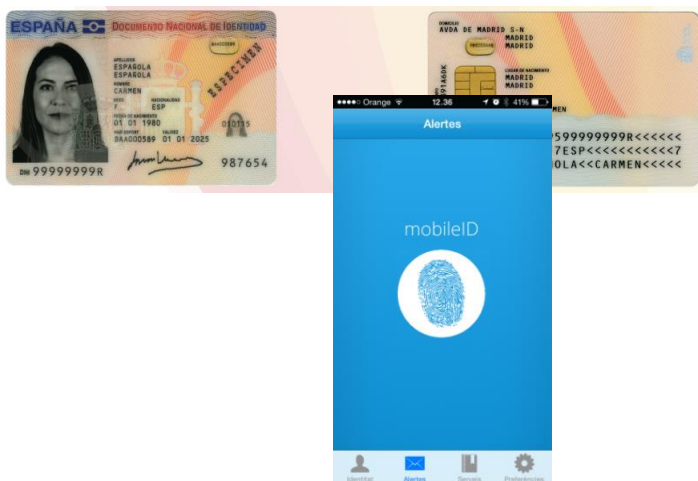


El contexto europeo – 5

- La identificación electrónica en el Reglamento eIDAS
 - El Reglamento eIDAS no regula los sistemas y medios de identificación electrónica, sino que debe ser el legislador nacional quien lo haga, dentro de un amplio espacio de discrecionalidad (pero con las restricciones impuestas para que los mismo sean reconocidos e interoperables de forma transfronteriza).
 - Incluyendo la posibilidad de ser el titular del servicio, incluso en régimen monopolístico (DNI-e), en modalidades de gestión directa (CI@ve) o indirecta, incluyendo la contratación al sector privado. También se podría acudir al “reconocimiento” de identidades privadas o público-privadas (Reino Unido, Suecia, Noruega, Dinamarca...).

Nuevo régimen de identificación y firma – 1

- El panorama español se presenta fragmentario y complejo
 - DNI-e, regulado en Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana (y, de momento, en Ley 59/2003): arts. 8 y ss.
 - “Resto” de identidades y firmas de ciudadanos para su uso en sector público, “apoderamientos” e intercambio de atributos, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP).
 - Y la identidad y firma de la propia Administración, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP).



Nuevo régimen de identificación y firma – 2

- Nueva regla general, en el artículo 11.1 LPACAP: “Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley”.
- Artículo 10.1 LPACAP: “Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento”.

Identificación electrónica – 1

■ Artículo 9.2 LPACAP: “los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad”.

■ Certificados de firma y certificados de sello, inclusive sin dispositivos seguros/cualificados – que se usan poco, y van a usar menos, gracias a la crisis de los *applets* de Java –; y “sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan”.

■ Si se admite un sistema de claves concertadas, es también obligatorio admitir el uso de certificados de firma o de sello.

■ Esta regla no existe en el caso de la admisión de sistemas de firma electrónica.

Identificación electrónica – 2

■ Artículo 9.2 LPACAP...

- Pero no se dice dónde se deben establecer las condiciones de dicho registro, ni establece requisitos mínimos para el sistema o los medios de identificación electrónica.
- No presupone que el sistema o el medio sea público, sino que deja espacio para la admisión de los del sector privado.
- ¿Deberían cumplirse las condiciones del Reglamento eIDAS y el Reglamento de ejecución 2015/1502?
 - Sólo si se quiere reconocimiento pan-Europeo...
 - Pero no en caso contrario, si sólo se van a realizar trámites en sede nacional.
 - Permite el establecimiento de políticas asimétricas.

Identificación electrónica – 3

■ Artículo 9.2 LPACAP...

■ No se regula qué tipo de instrumento jurídico se precisa: ¿norma reglamentaria? En el caso de la AGE, iniciativa Cl@ve

■ Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se aprueba Cl@ve, la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas.

■ Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Presidencia de la AEAT.

■ Resolución de 4 de junio de 2014, del INSS.

■ Resolución de 24 de julio de 2014, de la TGSS.

■ Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por la que se establecen las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación del sistema Cl@ve.

Identificación electrónica – 4

- Artículo 9.3 LPACAP: Los sistemas admitidos por la AGE se imponen también a las demás AAPP, salvo prueba en contrario
 - Implementación del artículo 6.1 del Reglamento eIDAS (hay que suponer...), a efectos de extender el reconocimiento de sistemas de identificación electrónica de los restantes Estados Miembros.
 - ¿Y los sistemas y medios emitidos o admitidos por otras Administraciones, se pueden emplear en la AGE? Por cierto, ¿estaría el Estado obligado a notificar dichos sistemas a la Comisión, a efectos de transfronterizo, o es una decisión puramente discrecional?
 - ¿Pueden ser empleados para todos los trámites? ¿O hay que considerar el nivel de seguridad que corresponda?
 - Nueva redacción del control 4.2.1 [op.acc.1] del Anexo II del ENS, mapeo de niveles de seguridad entre el ENS y el Reglamento eIDAS, en relación con las comunicaciones electrónicas, dimensión de autenticidad.

Firma electrónica – 1

■ Artículo 11.2 LPACAP: “...sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para: a) Formular solicitudes; b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones; c) Interponer recursos; d) Desistir de acciones; e) Renunciar a derechos.”

■ Transformación digital del procedimiento, con menos acreditación documental, y mayor prueba basada en la identidad.

■ Valoración positiva de la medida.

■ Afecta al régimen, entre otros, de la notificación, desapareciendo la firma del acuse de recibo (en línea con la regulación del servicio de entrega electrónica certificada del Reglamento eIDAS).

Firma electrónica – 2

■ Artículo 10.2 LPACAP: Las AAPP admitirán sistemas de firma o sello electrónico cualificado o avanzado basado en certificado cualificado, expedidos por prestadores en la Lista de confianza; así como sistemas de clave concretada u otros que consideren válidos.

■ A diferencia del régimen de identificación (o del régimen de la Ley 11/2007), NO existe ninguna obligación de las AAPP de admitir sistemas de firma o sello avanzado, pudiendo emplear sólo sistemas de clave concertada.

■ Impacta sobre la aplicación de los artículos 27 y 37 del Reglamento eIDAS, por lo que tampoco es obligatorio admitir firmas electrónicas de ciudadanos de otros Estados miembros.

■ Hay que entender que sin perjuicio de normas sectoriales (como contratación administrativa).

Firma electrónica – 3

■ Y además, artículo 10.3 LPACAP: “Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados”.

■ Sustitución de la firma electrónica avanzada basada en certificado electrónico cualificado por identificación electrónica basada en certificado electrónico cualificado.

■ Orden HAP/2194/2013, de 22 de noviembre, por la que se regulan los procedimientos y las condiciones generales para la presentación de determinadas autoliquidaciones y declaraciones informativas de naturaleza tributaria, modificada por Orden HAP/455/2014, de 20 de marzo, y por Orden HAP/1846/2014, de 8 de octubre.

Firma electrónica – 4

■ [...] artículo 10.3 LPACAP...

■ Posibilidad de emplear una re-autenticación como medio de firma, en línea con la nueva definición de firma electrónica “ordinaria” del Reglamento eIDAS.

■ COOL, pero ¿cómo se incorpora al expediente la acreditación de las restantes actuaciones? ¿Dónde ha ido a parar la INTEGRIDAD del documento? Contradictorio con artículo 10.1 LPACAP.

■ Si firmamos con un mecanismo de contraseña (ON FIRE!), ¿cómo practicamos la prueba documental? ¿Estamos abocados al fin del documento en beneficio de la pericia basada en el log?

■ En todo caso, hay que recordar lo que establece el control 5.7.4 [mp.info.4] del ENS sobre firma electrónica, que continúa siendo aplicable, en relación con nacionales y extranjeros.

■ Obligación de uso de firma o sello cualificado, sólo en nivel alto.

Administración Pública – 1

■ Artículo 38.6 LRJSP: Sustitución del certificado de sede electrónica por el de autenticación de sede web del Reglamento eIDAS (bien), aunque se mantiene el “medio equivalente” (mal, mal...).

■ Artículo 42 LRJSP: Mantenimiento de los mecanismos de sello electrónico y código seguro de verificación para la actuación administrativa automatizada – ¿estos documentos tienen garantizada la libre circulación en la UE?

■ El CSV, desde luego no, por no encontrarse cubierto por la Decisión 2011/130/UE (ámbito Directiva de servicios) ni Decisión de Ejecución (UE) 2015/1505 (ámbito Reglamento eIDAS, aplicable con carácter horizontal).

■ El sello electrónico basado en certificado, sólo si se homologa al sello de persona jurídica del Reglamento eIDAS.

Administración Pública – 2

- Artículo 43 LRJSP: Firma electrónica de titular del órgano (novedad, aunque ya se expedía), o del empleado público.
 - Mantenimiento de la regla de que cada AP decide qué sistemas de identificación y firma electrónica suministra.
- Artículo 45 LRJSP: También serán las AAPP las que deciden qué trámites o informes incorporan firma electrónica reconocida.
 - Nada aporta en este sentido el artículo 26.2 LPAPAC, sobre documento electrónico, que tampoco exige garantía real (=criptográfica) de la fecha, garantía que por cierto se ha regulado también en el Reglamento eIDAS.
 - Hay que entender que esta decisión se tomará de acuerdo con el ENS, que por fortuna algo dice al respecto... aunque no siempre sea fácil de aplicar.



Gracias por vuestra atención

Para más información...

Nacho Alamillo: nacho@astrea.cat