LA IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN ELECTRÓNICA ANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN(*)

MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. IDENTIDAD, IDENTIFICACIÓN, AUTENTICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA: DEPURACIÓN DE CONCEPTOS.– II. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. RÉGIMEN GENERAL.— II. LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS EN LAS SEDES ELECTRÓNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.– IV. DE CAMINO HACIA UN «MARCO PARA UNA IDENTIDAD DIGITAL EUROPEA».

RESUMEN: La cuestión relativa a la identidad es absolutamente fundamental para el acceso efectivo a los contenidos y posibilidades de la Administración electrónica. La acreditación de la identidad en el contexto de las relaciones electrónicas de los ciudadanos con la Administración va a evolucionar cuando se aprueba la modificación del REglamento eIDAS que establecerá nuevos medios de identificación electrónica como la cartera de identidad, que servirá para acreditar electrónicamente muchos más atributos de identidad que los que permiten los actuales

Palabras clave: identidad electrónica; autenticación; identificación electrónica.

ABSTRACT: The issue related to identity is absolutely fundamental for effective access to the contents and possibilities of electronic Administration. The accreditation of identity in the context of the electronic relations of citizens with the Administration will evolve when the modification of the eIDAS Regulation is approved, which will establish new means of electronic identification such as the identity wallet, which will serve to electronically accredit many more attributes of identity than those allowed by the current

Key words: electronic identity; autentication; electronic identification

(*) El presente trabajo forma parte de las actividades del proyecto de investigación sobre «La digitalización de los mercados financieros (Análisis jurídico)» concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2020-113447RB-I00) IP. Dra. Isabel FERNÁNDEZ TORRES.

I. IDENTIDAD, IDENTIFICACIÓN, AUTENTICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA: DEPURACIÓN DE CONCEPTOS

La cuestión relativa a la identidad es absolutamente fundamental para el acceso efectivo a los contenidos y posibilidades de la Administración electrónica (1). Sin embargo, a pesar de esa importancia reconocida, la cuestión de los medios de identificación electrónica no ha sido un tema abordado con profusión por parte de la doctrina científica administrativista. Quizás porque se considere un tema con una profunda carga de contenido «técnico» al que muchos juristas tienen aversión, o quizás porque las cuestiones relativas a la identificación y autenticación han sido, hasta fechas recientes, «confundidas» con el instrumento de la firma electrónica. No ha sido hasta la Ley 39/2015 cuando se ha enfatizado la diferencia entre dichos conceptos mediante su regulación separada y el establecimiento de la suficiencia de la identificación, con carácter general, para actuar ante las Administraciones públicas, exigiendo la firma electrónica solo para la realización de algunas actuaciones (2).

El concepto de identificación se asocia, tradicionalmente, al conocimiento indubitado de dos concretos «atributos» (3) de identidad de las personas, como son el nombre y los apellidos, o la «razón social» en el caso de las personas jurídicas. Tradicionalmente el acceso a ese conocimiento se realizaba a través de la consulta del Documento Nacional de Identidad de la persona (física) o la escritura de constitución de la empresa (para las sociedades de capital). A

(1) Así lo puso de manifiesto hace ya tiempo MARTÍN DELGADO («Identificación y autenticación de los ciudadanos», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos*, Aranzadi, 2ª Edición, 2009, pp. 343.), Aunque, como ha señalado PALOMAR OLMEDA (*Actividad administrativa efectuada por medios electrónicos. A propósito de la ley de acceso electrónico a las Administración*, Aranzadi, 2007, p.128) es cierto que no es una cuestión que afecte únicamente a las Administraciones públicas, sino que es común a todas las relaciones jurídicas formalizadas electrónicamente.

(2) El artículo 11.1 de la Ley 39/2015 dispone ahora la suficiencia «con carácter general» de la identificación para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo. El apartado 2 de ese mismo precepto dispone que «Las Administraciones Públicas 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». MENÉNDEZ SEBASTIÁN (*Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico. Luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 63) se ha mostrado crítica con esta decisión al considerar que hay otros actos del administrado que cuanto menos suscitan dudas en relación a si es suficiente —o debería serlo— con un sistema de identificación, y cita como ejemplos, las notificaciones, o el trámite de alegaciones, que siendo tan relevante como lo es en un procedimiento, piénsese, por ejemplo, en aquellos de naturaleza sancionadora, quizás fuera oportuno reflexionar si no sería más adecuado que se requiriese también sistema de firma.

(3) Un «atributo» es un rasgo, característica o cualidad de una persona física o jurídica o de una entidad.

partir de ese conocimiento, a ese sujeto identificado se le reconocía capacitado para interactuar ante la Administración pública y se convertía en centro de imputación de actos «ante» o «de» la misma.

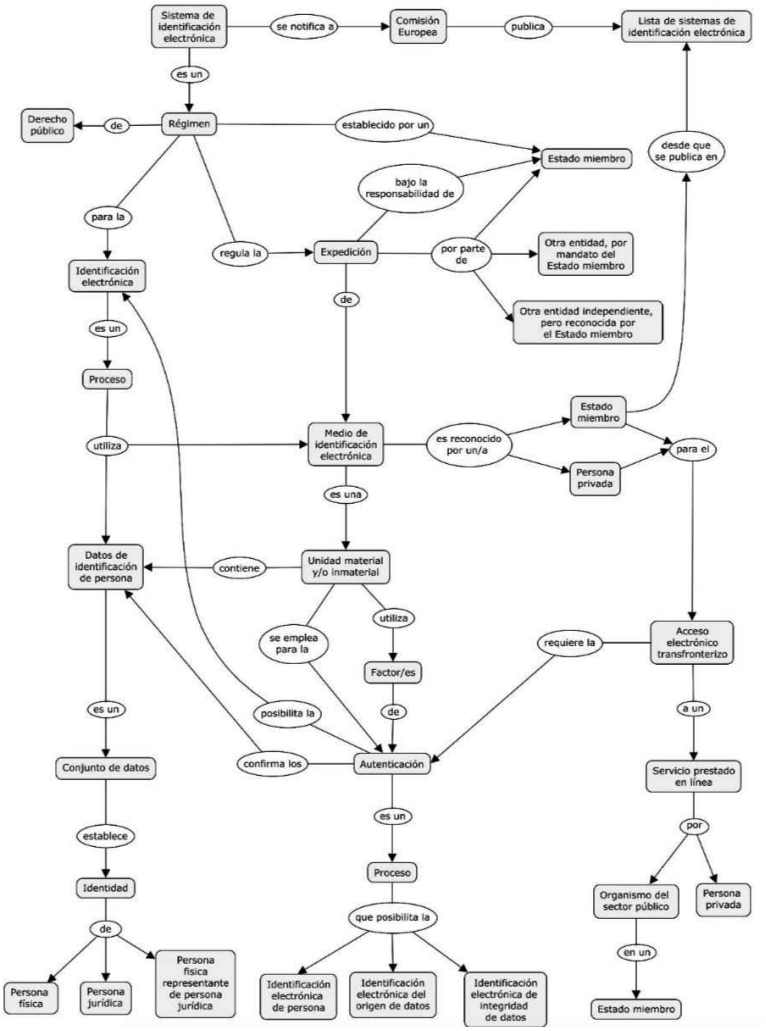
Pero los medios «tradicionales» de identificación encuentran limitaciones físicas en cuanto a los atributos de identidad que permiten acreditar ante terceros. Piénsese en los que constan en el DNI: nombre y apellidos, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad, firma, imagen, número de DNI, dirección, lugar de nacimiento y filiación (nombre del padre y de la madre, que no agotan los atributos de una persona). Además, la forma de acreditación de esos atributos no permite discriminar cuáles se difunden cuando se exhibe el DNI a un empleado de la Administración o se le facilita una fotocopia del mismo. No es posible comunicar unos atributos y ocultar otros, circunstancia que pone en cuestión su compatibilidad con la normativa de protección de datos personales, que recoge el principio de «minimización de datos».

De estas mismas limitaciones adolecen los medios de identificación electrónica que recoge hoy la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el momento limitados a certificados (de firma y sello electrónicos) de clave pública y a sistemas de claves concertadas (por ejemplo, el sistema Cl@ve).

Sin embargo, en el marco de procedimientos administrativos, hay un conjunto de atributos de identidad que la Administración, de manera recurrente, solicita que acreditemos. Por supuesto, nuestro nombre y apellidos, pero también, y sin ánimo de exhaustividad, acreditar que superamos una determinada edad, por ejemplo para el acceso a la función pública (que es distinto de dar a conocer nuestra fecha de nacimiento), estar en posesión de una determinada titulación académica con la misma finalidad, o de una determinada habilitación (por ejemplo, tener el carnet de conducir) o reconocimiento administrativo (como sería el caso de la condición de miembro de una familia numerosa). Para acreditar electrónicamente estos atributos de identidad no sirven los medios electrónicos que encontramos en la Ley 39/2015.

Cuando hablamos de «identificación» electrónica en el ámbito jurídico debemos precisar correctamente su significado, y diferenciar dicho concepto de otros conceptos «satelitales», que orbitan alrededor de aquél. Así, además de la «identificación», se habla también de la «identidad» y los «datos de identificación de la persona», así como de «medios» y «sistemas» de identificación electrónica. Y estrechamente ligado al concepto de identificación electrónica también aparecen los de «autenticación» y «firma electrónica». Para visibilizar y comprender la forma en que los conceptos se relacionan, partiendo de su definición en el art. 3 del Reglamento (UE) nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que

se deroga la Directiva 1999/93/CE (en adelante Reglamento eIDAS, acrónimo elegido para referirse al título de la norma en lengua inglesa: *Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*), puede resultar de gran utilidad, a modo de primera aproximación, el mapa conceptual elaborado por ALAMILLO DOMINGO (*Identificación electrónica y confianza en las transacciones electrónicas: la regulación jurídico-administrativa de las instituciones de acreditación de la actuación electrónica*, tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2018, p.45) que a continuación reproducimos:



Es cierto que las disposiciones del Reglamento eIDAS no se refieren exclusivamente a la identificación ante las Administraciones públicas, y que desde junio de 2021 se encuentra en tramitación una modificación de sus disposiciones (precisamente con el ánimo de crear un «marco para una identidad digital europea») (4), pero resulta muy valioso, a efectos de depurar los diferentes conceptos en juego partir de las «definiciones» que encontramos en su artículo 3, que completaremos con las referencias recogidas principalmente en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, norma que podemos calificar como «tributaria» en este punto del citado Reglamento eIDAS.

En este sentido, podemos definir la «identidad» como un conjunto de «datos» relacionados con una «entidad». Hay que precisar que, tanto desde el punto de vista funcional, como desde el punto de vista jurídico, el concepto de «entidad» puede referirse a personas, tanto físicas como jurídicas, como a otras entidades que jurídicamente no gozan de «personalidad» [como por ejemplo las cosas o «activos» (5)]. Desde el punto de vista jurídico, la «identidad» de las «entidades», especialmente de las personas, es un elemento fundamental para entablar relaciones jurídicamente válidas, como es el caso de los contratos, o las actuaciones administrativas. En éste último ámbito, el art. 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de

(4) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.° 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea (COM(2021) 281 final).

(5) Así, por ejemplo, el considerando 65 del Reglamento eIDAS menciona los «activos digitales», como por ejemplo, los programas informáticos o servidores, a los que también cabría la posibilidad de dotarles de una identidad, aunque no sean «personas». Esta referencia en sede de Considerando no se desarrolla posteriormente en el articulado, aunque pone de manifiesto una ampliación de las funciones de la identidad digital (Alamillo Domingo, ponencia «Identidad digital en blockchain: identidad digital "auto-soberana": regulación actual», en el *Simposio blockchain: Identidad digital y el reglamento general de protección de datos. Modelos prácticos y casos de uso*, Madrid, 19 de diciembre de 2018). Diferente es el supuesto de autenticación de los sitios web a que se refiere el artículo 45 del Reglamento eIDAS. Los servicios de autenticación de sitios web proporcionan un medio por el que puede garantizarse a la persona que visita un sitio web que existe una entidad auténtica y legítima que respalda la existencia del sitio web. Estos servicios, cuya utilización es totalmente voluntaria, contribuyen a crear confianza en la realización de operaciones mercantiles en línea, dado que los usuarios se fiarán de un sitio web que haya sido autenticado. Señala Llaneza Gonzalo (Reglamento eIDAS: nuevos servicios de confianza, identificación electrónica y sus prestadores. Firma y sello electrónico, preservación y entrega electrónica certificada, Comares, 2018, p. 48) que los requisitos para los certificados cualificados para la autenticación de sitios web son similares a los de los certificados para firmas y sellos electrónicos. Se recogen en el Anexo IV del Reglamento eIDAS, y una diferencia con los certificados para firmas y sellos electrónicos es que el certificado debe incluir el nombre de domino operado por la entidad legal a quien se expide el certificado.

las Administraciones Públicas, alude precisamente al concepto de «identidad» de los interesados, que relaciona directamente con «su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda» (apartado 1). Dicho precepto nos permite ejemplificar varios de los conceptos señalados cuyo significado nos proponemos desentrañar. Así, el «interesado» sería una «entidad», y su nombre y apellidos o denominación o razón social son «datos de identidad» (según se trate de una persona física o una persona jurídica), a los que también se les conoce como «atributos» cuando se presentan en formato electrónico.

Ante la pregunta de cómo se hacen valer ante terceros los «datos» o «atributos» de identidad de una persona surgen los «medios de acreditación de la identidad» o «medios de identificación» como respuesta. Un ejemplo sería el Documento Nacional de Identidad, que en el caso de los interesados personas físicas de «nacionalidad española» —la nacionalidad sería otro «atributo» de la misma «entidad»/interesado—, sería un «medio de acreditación de la identidad», y su exhibición permitiría a su titular la acreditación de los «atributos» en el mismo consignados, señaladamente el nombre y apellidos, pero también otros, como la fecha de nacimiento, o la huella dactilar y el domicilio que constan igualmente en ese «medio» de acreditación de la identidad.

Pero el Documento Nacional de Identidad es un medio físico de acreditación de algunos atributos de identidad de una persona física. Cuando la relación a entablar entre el titular del mismo y un tercero no es una relación física sino electrónica no resulta posible la utilización de medios físicos para acreditar los atributos de identidad. Hay que recordar que esas relaciones electrónicas son cada vez más frecuentes hoy en día. En el caso de las relaciones con la Administración, corresponde en principio al interesado elegir si quiere relacionarse electrónicamente con ella, si bien es obligatorio en algunos casos (6). Para esos

(6) En este sentido, el art. 14.2 de la Ley 39/2015 relaciona un conjunto de sujetos obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, y además, las Administraciones pueden establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (Cfr. art. 14.3 Ley 39/2015).

Así sucede, en Aragón, con quienes aspiren a participar en procesos selectivos para el ingreso o acceso a los cuerpos, escalas y categorías profesionales de personal funcionario o laboral. Conforme a lo dispuesto en la Disposición adicional tercera de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, dichas personas deberán relacionarse obligatoriamente a través de medios electrónicos en los trámites de cumplimentación y presentación de solicitudes, aportación de documentación y pago de tasas. Si alguno de los interesados presentase su solicitud presencialmente, el órgano convocante le requerirá para que la subsane a través de la presentación electrónica de la solicitud de inscripción en los procesos selectivos, en los términos del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

casos en los que, bien de manera voluntaria u obligatoria, la relación con la Administración haya de ser electrónica, resulta imprescindible disponer de alternativas a los medios físicos para que las «entidades»/interesados puedan acreditar sus «atributos» de identidad en formato electrónico ante la Administración, o lo que es lo mismo, para la «identificación electrónica» del sujeto ante aquélla.

La «identificación electrónica» se define en el art. 3.1 del Reglamento eIDAS como «el proceso de utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que representan de manera única a una persona física o jurídica o a una persona física que representa a una persona jurídica». Es decir, lo que se pretende con ese proceso de «identificación electrónica» es determinar la «identidad» de la persona con la que se va a interactuar en el marco de un procedimiento o trámite administrativo.

Para el ámbito de las relaciones con la Administración, a pesar de no existir una definición equivalente a la que ofrece el Reglamento eIDAS en la Ley 39/2015 —ni tampoco en su antecesora en materia de procedimiento administrativo electrónico, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos—, el concepto de «identificación», y en paralelo, el de «identificación electrónica» en el procedimiento administrativo cabría deducirlos de la obligación que establece el art. 9 de «…verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente». Así pues, la «identificación» sería el *proceso* de verificación por la Administración del nombre y apellidos o denominación o razón social del sujeto interviniente —de ordinario, en condición de interesado, aunque no exclusivamente— en un procedimiento administrativo. Y la «identificación electrónica», la realización de dicho proceso utilizando para ello medios que permitan verificar esos atributos a través de medios de identificación electrónicos.

Cuando hablamos de identificación de las personas ante las Administraciones públicas, en lo primero que pensamos es los atributos de identidad relativos al nombre y apellidos o razón social, por influjo de lo que dispone el art. 9 de la Ley 39/2015 ya analizado. Son, sin duda, los atributos más conocidos y los «obligatorios» en todo sistema de identificación según el citado Reglamento eIDAS. Pero no podemos entender que la «identidad» de una persona se reduce exclusivamente a esos «atributos». Antes al contrario, la «identidad» de una persona es la suma de una gran cantidad de «datos» o «atributos», y además de su nombre y apellidos o razón social, en el marco de las relaciones con la Administración resultan de utilidad también otros «datos» o «atributos» de identidad de las personas.

Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar algunos «datos» o «atributos» de identidad de las personas físicas, tales como:

• La edad, ya que, por ejemplo, para el acceso a la función pública resulta necesario tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa (cfr. art. 56.1.c del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). Igualmente, para obtener algunas autorizaciones administrativas, como la licencia de armas o el permiso de conducción, también resulta exigible una edad mínima. Así es necesario tener al menos 16 años para llevar armas para la caza o para competiciones deportivas, o 18 años para obtener el permiso de conducción B, o no superar los 40 años para el acceso a la Guardia Civil.

- La condición de vecino de un municipio, que resulta de su inscripción en el padrón municipal, y que da derecho a disfrutar de los derechos a que se refiere el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por ejemplo el acceso a determinados servicios municipales.
- Las calificaciones o titulaciones académicas, algunas imprescindibles para el acceso a determinados puestos de la función pública.
- Las circunstancias familiares. Así por ejemplo, la condición de familia numerosa permite a los miembros de la unidad familiar beneficiarse de descuentos en el pago de algunas tasas y precios públicos u disfrutar de algunas deducciones en la declaración del impuesto de la renta de las personas físicas.

Y lo mismo cabría señalar respecto de las personas jurídicas, respecto de las cuales también podemos señalar algunos atributos de identidad que resultan relevantes en sus relaciones con la Administración pública. Destaco algunos, que tienen que ver con las relaciones contractuales con la Administración, tales como:

- El objeto social de las empresas que concurren a los contratos públicos, ya que, solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios (Cfr. art. 66.1 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público).
- La condición de «centro especial de empleo» o «empresa de inserción», condición necesaria para la participación en procedimientos de adjudicación de contratos reservados a dichas entidades en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (7).

(7) La calificación como tales de dichas entidades, reguladas en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13

- La posesión de cualesquiera certificados de tipo medioambiental, o ISO, que le puedan ser requeridas por la Administración como solvencia en un contrato público, o habilitaciones profesionales que demuestren su capacidad para acometer ciertas tareas.
- Los certificados de correcta ejecución de contratos anteriores, que le pueden servir para acreditar su solvencia.
- Su condición de PYME, definida a nivel europeo, por ejemplo, para acceder a determinadas subvenciones (8).

En definitiva, los «datos» o «atributos» de identidad se incorporan a un «medio» de identificación electrónica, expedido en el marco de un «sistema» de identificación electrónica, que permite a la parte usuaria de la identificación (la Administración) verificar la identidad de una persona, entendido este proceso de identificación como el proceso de relación entre unos atributos y una persona concreta.

Un concepto que de ordinario suele aparecer orbitando junto al de «identificación» electrónica es el de «autenticación». A menudo se suelen utilizar de manera indistinta, cuando tienen un significado diferente. Tal y como hemos visto, en el artículo 3.1 del citado Reglamento eIDAS se define la «identificación electrónica» como el «proceso de utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que representan de manera única a una persona física o jurídica o a una persona física que representa a una persona jurídica». En ese mismo precepto, pero en el apartado 5 se define la «autenticación» como un «proceso electrónico que posibilita la identificación electrónica de una persona física o jurídica, o del origen y la integridad de datos en formato electrónico». Se trata, por tanto, de dos conceptos íntimamente relacionados, hasta el punto de que el primero de ellos se incluye en la definición del segundo: la autenticación permite la identificación electrónica de una persona, aunque a la vista de la definición consignada en el precepto indicado, no sirve sólo para la identificación, sino que también puede referirse a servicios de confianza (o seguridad) electrónica distintos. Así, junto a la autenticación de entidad (servicio de identificación de personas), la autenticación también permite identificar el origen de un dato (función propia de la firma electrónica) o garantizar la integridad de los mismos (9). De ahí que Alamillo Domingo (*Identificación electrónica y*

---

de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, respectivamente, es objeto de inscripción en un registro administrativo.

(8) Cfr. Anexo I del Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

(9) Hay que recordar además que en el Reglamento eIDAS se regula también la «autenticación de sitios web» (*Vid.* artículo 45 y Anexo IV, donde se establecen los requisitos que deben cumplir los certificados cualificados de autenticación de sitios web). Los servicios de

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

confianza en las transacciones electrónicas: la regulación jurídico-administrativa de las instituciones de acreditación de la actuación electrónica, tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2018, p. 44) concluya que el concepto de «identificación electrónica», por referirse sólo al primero de esos servicios de seguridad, el de identificación de entidades (entre las que se incluyen las personas) es más restringido que el de «autenticación» (10).

Lo ordinario en los procesos electrónicos en que consiste la «autenticación» es, efectivamente, lograr la identificación de una persona. Sin embargo, la identificación de la persona podría no ser necesaria en algunas actuaciones administrativas, siendo suficiente autenticar solo uno o algunos atributos de la misma, siendo indiferente cuál sea su identidad. Por ejemplo, para acceder a un determinado servicio electrónico prestado por un Ayuntamiento a sus vecinos, podría ser suficiente con autenticar el atributo de vecindad, sin tener que llegar a identificar por completo al ciudadano. Lo mismo para el caso de los estudiantes que solicitan el uso de servicios que presta la universidad, como por ejemplo el préstamo de libros de sus bibliotecas. En tales casos, la vecindad o la pertenencia a la comunidad universitaria serían atributos de identidad a comprobar por la Administración correspondiente a través de algún sistema que permitiera concluir en el caso concreto que una persona tiene derecho de acceder a esos servicios (11). En ambos casos, sin necesidad de proporcionar

---

autenticación de sitios web proporcionan un medio por el que puede garantizarse a la persona que visita un sitio web que existe una entidad auténtica y legítima que respalda la existencia del sitio web. Tal y como señala el Considerando 67 del Reglamento eIDAS, Estos servicios de autenticación de sitios web contribuyen a crear confianza y fe en la realización de operaciones mercantiles en línea, dado que los usuarios se fiarán de un sitio web que haya sido autenticado. Si bien la prestación y la utilización de servicios de autenticación de sitios web son totalmente voluntarias, para que la autenticación de sitios web se convierta en un medio de potenciar la confianza, el Reglamento eIDAS establece obligaciones mínimas de seguridad y responsabilidad para los prestadores y los servicios que prestan, pero sin oponerse a la utilización de otros medios o métodos de autenticación de un sitio web que no estén regulados por dicho Reglamento, ni impedir que prestadores de autenticación de sitios web de terceros países presten sus servicios a clientes situados en la Unión.

(10) Como bien indica el citado autor, no parece que sea obligatorio que el medio de identificación electrónica deba sustentar todos estos servicios de seguridad, en atención al uso de la conjunción «o» empleada en la definición contenida en el artículo 3.5 del Reglamento eIDAS, por lo que nos encontraremos frente a medios de identificación que permitirán sólo la autenticación de entidades —lo que comúnmente se percibe como «identificación»— mientras que otros podrán también ofrecer la garantía de autenticación de origen de datos e incluso de la integridad.

(11) En el ámbito privado (en el ámbito de las relaciones con la Administración no suele ser tan frecuente) el ejemplo prototípico es el del acceso a ciertos contenidos de internet. Sucede en ocasiones que la autenticación se emplea para asegurarse de que los visitantes del sitio web tengan una edad mayor al mínimo establecido por la regulación. En tales casos, el interés principal del proceso de autenticación se focaliza sobre la edad del sujeto y no sobre su identidad.

información sobre la identidad para prestarles el servicio. Sería una manera muy efectiva de cumplir con el principio de minimización de datos de identificación a que se refiere el art. 4.1.l de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, cuando regula los principios a que debe ajustarse la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas.

Los procesos de «autenticación» permiten pues una mayor granularidad, al poder proyectarse sobre aspectos diferentes a la propia identidad de la persona (entendida ésta como el conocimiento de su nombre y apellidos). Esto puede ser una ventaja, tanto en términos de confianza para el usuario (12), como en términos de cumplimiento normativo.

Por otro lado, el Reglamento eIDAS establece un marco legal común para las firmas electrónicas en la Unión Europea, que parte del principio de que no se deben denegar los efectos jurídicos —incluso no debe dudarse de su admisibilidad como prueba en procedimientos judiciales— de una firma electrónica por el mero hecho de ser una firma electrónica, o porque no cumpla todos los requisitos de la firma electrónica cualificada (13). Ahora bien, el Reglamento eIDAS remite a los Estados miembros la determinación de los efectos jurídicos de las firmas electrónicas en cada uno de ellos, con la sola excepción de la firma electrónica «cualificada», a la que se reconoce «un efecto jurídico equivalente al de una firma manuscrita» (Cfr. artículo 25.2).

El Reglamento eIDAS regula también los «sellos electrónicos», definidos de forma análoga a las firmas electrónicas (14). Si las firmas son instrumentos utilizados por personas físicas, los sellos electrónicos deben servir como prueba de que un documento electrónico ha sido expedido por una persona jurídica, aportando certeza sobre el origen y la integridad del documento.

---

(12) Así lo afirmaba la propia OCDE: «la autenticación es una herramienta fundamental para lograr la confianza y la protección de la identidad en línea, que son esenciales para fomentar el comercio electrónico y el gobierno electrónico», en *OECD Recommendation on Electronic Authentication and OECD Guidance for Electronic Authentication* (2007:19), accesible desde https://www.oecd.org/sti/ieconomy/38921342.pdf.

(13) Así lo confirma el Considerando número 48 del Reglamento, cuando declara que «Aun cuando es necesario un alto nivel de seguridad para garantizar el reconocimiento mutuo de las firmas electrónicas, en determinados casos, como por ejemplo en el contexto de la Decisión 2009/767/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2009, por la que se adoptan medidas que facilitan el uso de procedimientos por vía electrónica a través de las ventanillas únicas con arreglo a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, deben aceptarse también las firmas electrónicas que tienen una menor garantía de la seguridad».

(14) Los sellos electrónicos se definen como «datos en formato electrónico anejos a otros datos en formato electrónico, o asociados de manera lógica con ellos, para garantizar el origen y la integridad de estos últimos» (Cfr. art. 3.25 Reglamento eIDAS), y se distinguen igual que las firmas, los sellos simples, avanzados y cualificados.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

Los sistemas de identificación y de firma o sello electrónico están orientados a finalidades diferentes, diferencia que se acentúa tras la aprobación de la Ley 39/2015, al dotarse a la primera de una regulación más específica. En ello incide precisamente la Exposición de motivos de la citada Ley 39/2015, cuando expresamente advierte que «…este título (el I) dedica parte de su articulado a una de las novedades más importantes de la Ley: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra …». Esta diferenciación entre «identificación» y «firma» tiene sentido pues se refieren a realidades diferentes. Si la primera está orientada a la autenticación de entidades (por ejemplo, personas físicas o jurídicas), la firma tiene por objetivo autenticar los datos contenidos en un determinado soporte y su vinculación a la identidad de quien los produce. MARTIN DELGADO («La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública», en F. LÓPEZ MENUDO (Dir.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público,* Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo, 2016) lo explica con bastante acierto: con el término identificación se hace referencia a la comprobación de la identidad del firmante, mientras que el segundo se relaciona con el documento —en sentido amplio— firmado. Así, mientras que la identificación estaría relacionada con la vertiente subjetiva de la firma, esto es, la persona del firmante, la autenticación lo estaría con la vertiente objetiva, es decir, el documento objeto de firma. Con la firma electrónica se cumplirían ambas exigencias: queda comprobado que el firmante es quien dice ser y se constata que su voluntad es la plasmada en el documento electrónico. De este modo, en función del concreto tipo de operación que desee realizarse por medios electrónicos, se necesitará mostrar la identidad o, además, autenticar la voluntad: siempre será necesario identificarse; no siempre lo será, en cambio, expresar la propia voluntad (15).

Esta es precisamente la lógica que utiliza la Ley 39/2015 al diferenciar entre sistemas de identificación y sistemas de firma y establecer, en su art. 11, que, con carácter general, para la sustanciación de las actuaciones previstas en el procedimiento administrativo bastará con acreditar la identidad, requiriéndose

(15) Como bien indica el autor, esta diferencia será necesariamente uno de los criterios que se tengan en cuenta a la hora de determinar el tipo de sistema de firma exigible en cada concreto procedimiento. Desde la perspectiva del acceso a las Administraciones Públicas, no es lo mismo que para la sustanciación del trámite simplemente se necesite conocer la identidad de quien quiere realizarlo (por ejemplo, relaciones unidireccionales) a que sea preciso, además, manifestar la propia voluntad (transacciones electrónicas). La razón de la diferenciación radica en permitir a las Administraciones una mayor flexibilidad a la hora de determinar el nivel de seguridad que van a exigir para la sustanciación del trámite o del procedimiento, en función de la entidad del mismo y de las consecuencias que puedan derivarse, todo ello en aplicación del principio de proporcionalidad.

la firma sólo para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos.

No debe despistarnos de esa diferencia el hecho de que los sistemas de firma puedan, en ocasiones, ser utilizados igualmente como sistemas de identificación (16). Efectivamente, el art. 10.3 de la Ley 39/2015 establece que, cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en el apartado 2 de dicho precepto como sistema de firma, cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y el consentimiento de los interesados. Y como complemento de lo anterior, el apartado 4 de ese artículo 10 de la Ley 39/2015, establece expresamente que, cuando los interesados utilicen un sistema de firma de 1os regulados por la Ley su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma. Esta combinación puede tener sentido por razones de economía: ¿para qué utilizar otro medio de identificación si el sistema de firma electrónica ya permite la identificación del firmante?.

Ahora bien, advertimos, el elenco de actuaciones para los que se precisa de la firma debería depurarse todavía más, pues con la definición tan genérica de los trámites que la precisan (formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones, y renunciar a derechos) quizás se corre el riego de desnaturalizar esa diferenciación entre estos conceptos de «identificación» y «firma» que introdujo la Ley 39/2015 con el fin de simplificar la intervención de los interesados en el procedimiento administrativo (17).

---

(16) Sin perjuicio de un análisis más detallado en otra parte de este trabajo, para relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se admiten como sistemas de firma los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan (art. 10). Para identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas podrá utilizarse «cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad», y en particular, los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas (art. 9).

Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en la Ley 39/2015 son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

(17) En este sentido, Martín Delgado («La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

II. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. RÉGIMEN GENERAL

La normativa reguladora de la administración electrónica reconoce a los ciudadanos el derecho «a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley —Ley 39/2015—» (art.13.g) . A partir de ello, ALAMILLO DOMINGO (*Identificación electrónica y confianza en las transacciones electrónicas: la regulación jurídico-administrativa de las instituciones de acreditación de la actuación electrónica,* tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2018, p.140) considera que del mismo puede llegar a deducirse un «derecho a la identidad electrónica», que conectaría con el derecho también reconocido a relacionarse electrónicamente con la Administración, y a acceder electrónicamente a los servicios públicos, pues sólo quien pueda identificarse electrónicamente va a poder relacionarse con la Administración y acceder a los servicios electrónicos que preste.

En España, el régimen de identificación electrónica ante las Administraciones públicas lo encontramos establecido fundamentalmente en el art. 9.2 de la Ley 39/2015, Según dicho precepto, Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

«…a) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación".

b) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación".

c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema, que las Administraciones consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

---

en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública», en F. LÓPEZ MENUDO (Dir.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo, 2016, se mostraba un tanto crítico con la diferenciación de ambos conceptos en la práctica. Dicho autor señalaba que basta una relectura de los trámites para los que se requiere firma para comprobar la amplitud de los mismos y tener presente la posibilidad de hacer uso de estos sistemas para cumplir la función de identificación para concluir que su empleo en la práctica no será tan excepcional como parece.

La autorización habrá de ser emitida en el plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de la obligación de la Administración General del Estado de resolver en plazo, la falta de resolución de la solicitud de autorización se entenderá que tiene efectos desestimatorios…».

En el marco de esa lista, la elección del medio de identificación admisible en cada procedimiento corresponde a cada Administración, porque como ha apuntado MARTÍN DELGADO («Identificación y autenticación de los ciudadanos», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos*, Aranzadi, 2ª Edición, 2008, p. 351) no existe alternatividad —en el sentido de optatividad— por parte de los ciudadanos de los sistemas de identificación, salvo quizás si se utiliza el DNI electrónico, que no se cita expresamente en el artículo 9.2 de la Ley 39/2015 (18).

La redacción actual del art. 9.2 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común trae causa de la modificación operada en diversos preceptos de la misma por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. Alegando razones de seguridad nacional (19), el Gobierno introdujo por esta vía fuertes limitaciones para que las Administraciones públicas admitiesen sistemas de identificación electrónica de los ciudadanos alternativos a los basados en certificados electrónicos. Y de ahí resulta, por un lado la exigencia de que esos sistemas alternativos que las Administraciones pudieran crear cumpliesen los siguientes requisitos:

a) Deben contar con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad.

---

(18) En la actualidad, la regulación del DNI electrónico ha sido «desplazada» de la legislación de procedimiento administrativo a la normativa sobre seguridad ciudadana. El artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana dispone con carácter general que el Documento Nacional de Identidad es un documento con «suficiente valor por sí solo para la acreditación de la identidad y los datos personales de su titular» (apartado 1), que permite «la identificación electrónica de su titular» (apartado 3). Por tanto, el DNI electrónico debe considerarse un medio de identificación electrónica adicional a los que el artículo 9.2 de la Ley 39/2015 señala para su uso ante las Administraciones públicos.

(19) En la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley se alude a que «los recientes y graves acontecimientos acaecidos en parte del territorio español han puesto de relieve la necesidad de modificar el marco legislativo vigente para hacer frente a la situación. Tales hechos demandan una respuesta inmediata para evitar que se reproduzcan sucesos de esta índole estableciendo un marco preventivo a tal fin, cuyo objetivo último sea proteger los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y garantizar la seguridad pública de todos los ciudadanos». Sin mencionarla expresamente, se aludía a la situación vivida en Cataluña por aquel entonces.

b) Deben contar con una autorización previa de la Secretaría General de Administración Digital del *Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital*, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, cuya solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo si no es emitida en el plazo de tres meses.

c) Adicionalmente, «los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacenamiento, tratamiento y gestión de dichos sistemas se encuentren situados en territorio de la Unión Europea, y en caso de tratarse de categorías especiales de datos a los que se refiere el artículo 9 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (20), en territorio español». Además, esos «datos especialmente protegidos» no podrán ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional.

d) En cualquier caso, los datos se encontrarán disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes.

Y además de todo lo anterior, las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) del art. 9.2 de la Ley 39/2015 sea posible para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento un sistemas de clave concertada u otro equivalente de los que se refiere la letra c) de dicho precepto.

Esta fuerte intervención estatal sobre los sistemas de identificación que pueden admitir o no el resto de administraciones ha sido contestada por las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, que han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Ley 14/2019. Está todavía pendiente de resolverse por el Alto tribunal el conflicto entre la competencia en materia de seguridad nacional y la relativa a la autoorganización propia de las Administraciones regionales y locales (21).

---

(20) Se refiere dicho precepto a los datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientación sexuales de una persona física.

(21) Como también está pendiente de ejecutarse el pacto de investidura suscrito entre el PSOE y el PNV para facilitar la investidura del Presidente Pedro Sánchez tras las elecciones del 2019, que incluía el compromiso de derogación del Real Decreto Ley 14/2019.

Ese «intervencionismo» estatal se acentúa todavía más al establecerse la prohibición de determinadas tecnologías para articular los sistemas de identificación. En efecto, también por el Real Decreto Ley 14/2019 se introduce en la ley 39/2015 una nueva disposición adicional Sexta con el siguiente tenor:

> *«Disposición adicional sexta. Sistemas de identificación y firma previstos en los artículos 9.2 c) y 10.2 c).*
>
> *1. No obstante lo dispuesto en los artículos 9.2 c) y 10.2 c) de la presente Ley, en las relaciones de los interesados con los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de esta Ley, no serán admisibles en ningún caso y, por lo tanto, no podrán ser autorizados, los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea.*
>
> *2. En todo caso, cualquier sistema de identificación basado en tecnología de registro distribuido que prevea la legislación estatal a que hace referencia el apartado anterior deberá contemplar asimismo que la Administración General del Estado actuará como autoridad intermedia que ejercerá las funciones que corresponda para garantizar la seguridad pública».*

Esta prohibición de utilizar tecnología de registro distribuido para la identificación de las personas en el seno de los procedimientos administrativos, no ha hecho sino sembrar más confusión de la que ha generado otro caso de uso de dicha tecnología, como es el registro de intercambio de criptomonedas. La prohibición de utilizar en las relaciones con la Administración sistemas de identificación y firma basados en tecnologías de registro distribuido («…no serán admisibles en ningún caso y, por lo tanto, no podrán ser autorizados» reza el apartado 1 de la Disposición adicional sexta de la Ley 39/2015) se mal-entendió como una prohibición absoluta de utilizar tecnología de registro distribuido en el ámbito de la administración (22). Y nada más lejos de la realidad. Únicamente afecta a ese caso de uso concreto, la identificación ante la administración, y no a otros casos de uso que han sido objeto de desarrollo con no poco éxito (23).

---

(22) La prohibición sólo afecta al uso de la tecnología de registro distribuido para la identificación ante la Administración. No resulta aplicable, sin embargo si dicha tecnología se utiliza para la identificación de una persona —física o jurídica— ante una entidad privada.

(23) Nos referimos, por ejemplo, al registro distribuido de ofertas y evaluación automatizada de las mismas puesto en marcha en 2018 en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Una evolución de dicho sistema acaba de arrancar a finales de 2021, previendo que se amplíen sus funcionalidades. El funcionamiento de este caso de uso ya lo hemos explicado en «Licitación electrónica y tecnología de registro distribuido», en Gimeno Feliú (Dir.) *Observatorio de Contratos Públicos 2018*, Aranzadi, 2019. También se han hecho eco del mismo los trabajos de Tejedor Bielsa «Transformación digital, "blockchain" e inteligencia artificial en la administración pública», publicado en la *Revista Española de Derecho Adminis-*

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

No obstante, la referencia en la normativa estatal a un condicionante temporal de la prohibición, que subsistirá «...en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea» no ha hecho perder la esperanza a alguna normativa autonómica, que alumbra la posibilidad de que se autoricen en el futuro sistemas de identificación y firma basados en tecnología de registro distribuido para su uso ante la Administración, y de ahí que hayan admitido ya su utilización «...*de conformidad con lo establecido en la normativa estatal sobre procedimiento administrativo*» (nótese que esta coletilla final se introduce hábilmente como cláusula de salvaguarda ante un eventual recurso de inconstitucionalidad que plantease el Estado contra dichas normas) (24).

Entre esas normas autonómicas pioneras debemos destacar el decidido paso adelante que da la regulación aragonesa de los sistemas de identificación ante la Administración pública, acotando los límites de la prohibición prevista en la normativa de procedimiento administrativo común a los casos de uso de «identificación» en sentido estricto, es decir, los relacionados con el nombre y los apellido y el número de DNI —en el caso de las personas físicas— o la razón social y el NIF —en el caso de las personas jurídicas—, permitiendo que se utilice la tecnología de registro distribuido cuando se trate de acreditar ante la Administración atributos de identidad que no sean «de identificación». Así, según dispone el apartado 5 del art. 51 de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, «la acreditación por los interesados de atributos de identidad diferentes a su nombre y apellidos o

trativo núm. 209, 2020, y Pereiro Cárceles «La utilización del blockchain en los procedimientos de concurrencia competitiva» en Revista General de Derecho Administrativo, Nº. 50, 2019. El proyecto inicial recibió algunos reconocimientos. Así, en el marco del X Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos celebrado en Madrid en marzo de 2020 esta iniciativa fue premiada como el «Mejor proyecto con tecnologías innovadoras: soluciones en la nube, inteligencia artificial, Blockchain, 5g, Bigdata, Business Intelligence», lo que supone un importante reconocimiento al trabajo realizado por el personal de la Oficina de Contratación Pública y el Servicio de Contratación Centralizada del Gobierno de Aragón empeñado en el mismo a lo largo de casi un año. Además, también cabe mencionar que el proyecto aragonés fue tomado como base para el desarrollo de un proyecto que tenía por objeto luchar contra corrupción en el suministro de alimentos a los comedores escolares en Colombia, financiado por el Foro Económico Mundial (*Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: A Blockchain-Based Public Procurement System*, documento del World Economic Forum accessible desde https://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf). Y más recientemente, dicho caso de uso ha sido uno de los referenciados por el Banco Mundial, en su informe sobre *Disruptive technologies in public procurement* (2021, https://documents1.worldbank.org/curated/en/522181612428427520/pdf/Disruptive-Technologies-in-Public-Procurement.pdf).

(24) Como ejemplos pueden citarse el art. 55.3 del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, y el art. 51.1 de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

denominación o razón social, según corresponda, podrá realizarse a través de cualesquiera de los sistemas de identificación y firma previstos *en esta ley* o en la normativa básica estatal».

Una posible solución para facilitar la introducción de la tecnología de registro distribuido en la Administración pública ya la apuntábamos en otro lugar: «habilitar un *sandbox* para su testeo con datos reales, regulando los efectos derivados de dichas pruebas, algunos de los cuales podrían, en su caso, considerarse equivalentes a los realizados en el marco de los procedimientos ordinarios» (25). Se podría tomar el precedente del conocido como *sandbox* financiero (Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero) para la creación de un entorno controlado y delimitado de pruebas para la realización de una o varias pruebas de innovación tecnológica en la actuación o los procedimientos administrativos. En nuestra opinión, dicha medida contribuiría a que se conociera la tecnología y sus potenciales beneficios de su uso en el ámbito de la actuación administrativa, muy especialmente en relación con la actuación administrativa automatizada a la que se refiere el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III. LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS EN LAS SEDES ELECTRÓNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Las competencias autonómicas en materia de procedimiento y autoorganización justifican el desarrollo por la Comunidad Autónoma de Aragón de las disposiciones contenidas en la Ley 39/2015 que se refieren a la identificación electrónica de los interesados ante las Administraciones Públicas (26). Unas competencias cuyo ejercicio se ha materializado fundamentalmente en la aprobación de dos normas en un marco temporal muy próximo: por un lado, la

(25) *Blockchain, Administración y contratación pública*, publicado en obcp.es el 12.7.2018.

(26) En desarrollo de la normativa básica sobre procedimiento administrativo común, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón. Esta Ley se dicta al amparo de la previsión contenida en el artículo 71.1.ª del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Del mismo modo, el artículo 71.7.ª del referido Estatuto atribuye a la comunidad autónoma la competencia para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia. Por su parte, los artículos 61 y 62 del Estatuto, contenidos en su título III sobre la Administración pública en Aragón, se refieren a la competencia de la comunidad autónoma para crear y organizar su propia Administración, que ostentará la condición de administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias, recogiendo los principios esenciales de organización y funcionamiento de la misma.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, y por otro, la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

Ambas normas cuentan entre sus disposiciones con un precepto de idéntica denominación —que no contenido, fenómeno revelador de la necesidad de autointegración de sus disposiciones. Así, el art. 51 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (precedente en el tiempo), lleva por rúbrica la relativa a «Sistemas de identificación y firma en la sede electrónica y sedes asociadas», que se reproduce exactamente igual en el art. 40 de la Ley 5/2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, aprobada apenas cuatro meses después.

Ambas normas son prácticamente idénticas en sus dos primeros apartados (en el art. 40 de la Ley 5/2021 se agota precisamente en esos dos apartados). En ellos se manifiesta en primer término una adhesión al sistema Cl@ve, de identificación y firma de los usuarios, utilizado por la Administración General del Estado, o sistema equivalente «que se desarrolle por esta» (por la Administración General del Estado) (27).

La adhesión al sistema Cl@ve se justifica para garantizar de esta manera la posibilidad de identificación y firma mediante certificado electrónico reconocido conforme a lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Recordemos que dichos preceptos disponen la obligatoriedad de que las Administraciones Públicas garanticen la posibilidad de utilizar un certificado electrónico cualificados de firma o sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación en todo procedimiento.

Sin embargo, sorprende que la previsión de adhesión a otro sistema equivalente a Cl@ve contenida en la Ley 5/2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (pero no en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa) sea al «que se desarrolle por esta» (por la Administración General del Estado), por lo que de renuncia al desarrollo en la propia Administración autonómica aragonesa de esos sistemas equivalentes puede suponer.

Decimos que sorprende esa «vinculación positiva» que establece el Legislador aragonés respecto de sistemas indeterminados («los que se desarrollen») de

(27) Se manifiesta además el propósito de procurar reducir la brecha digital favoreciendo el acceso de todos los ciudadanos a la administración electrónica, y «Con esta finalidad, se constituirán de forma progresiva oficinas de registro de Clave permanente en las oficinas de asistencia en materia de registro, en unidades de registro, en centros educativos y sanitarios y en aquellos otros puntos de atención a la ciudadanía existentes en el territorio» (Cfr. Apartado 3 del art. 51 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa).

identificación desarrollados en la Administración General del Estado, cuando, a reglón seguido (apartado 2 tanto del La Ley 1/2021 como de la Ley 5/2021), se establece la posibilidad de «utilizar sistemas de identificación o firma adicionales basados en clave concertada, siempre y cuando se realice un registro previo de los usuarios que permita acreditar su identidad», o se advierte que «podrán considerarse sistemas equivalentes de identificación y firma los basados en un registro distribuido de atributos de identidad aceptados por el órgano administrativo ante el que el interesado pretenda identificarse, de conformidad con lo establecido en la normativa estatal sobre procedimiento administrativo» en la Ley 1/2021, de simplificación, abriendo en este último caso la puerta a los sistemas de identificación electrónica basados en tecnología de registro distribuido (*blockchain*).

En relación con esta última posibilidad, el apartado 5 de la Ley 1/2021, de simplificación administrativa ya contempla expresamente que «la acreditación por los interesados de atributos de identidad diferentes a su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, podrá realizarse a través de cualesquiera de los sistemas de identificación y firma previstos *en esta ley* o en la normativa básica estatal», permitiendo con ello (porque se consideran sistemas equivalentes de identificación y firma los basados en un registro distribuido de atributos de identidad) que se utilice la tecnología de registro distribuido cuando se trate de acreditar ante la Administración atributos de identidad que no sean «de identificación» en sentido estricto, es decir, aquellos que sean diferentes de los relacionados con el nombre y los apellido y el número de DNI —en el caso de las personas físicas— o la razón social y el NIF —en el caso de las personas jurídicas— (28).

---

(28) No debemos menospreciar la importante contribución que realiza la Ley 1/2021, de simplificación administrativa al aportar en el apartado 3 del art. 52 la primera definición legal que podemos encontrar en el ordenamiento jurídico español de lo que es un sistema electrónico de registro distribuido: « A los efectos establecidos en esta ley, tendrá la consideración de sistema electrónico de registro distribuido el que permita el almacenamiento de la información, o su representación digital mediante huella electrónica, de manera permanente, simultánea y sucesiva en una base de datos distribuida, de manera que quede garantizada la inmutabilidad de dicha información y se permita la auditoria de su integridad». Aun cuando se pueda matizar y mejorar, no se le puede quitar el mérito de haber sido la primera norma jurídica en definir dicha tecnología.

Llama poderosamente la atención, sin embargo que la disposición adicional séptima de la Ley 5/2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, que establece una cláusula de progreso y adaptación a la evolución tecnológica en materia de administración electrónica, olvidase la identificación electrónica como caso de uso para el que desarrollar e incorporar nuevos medios electrónicos, limitando dicha posibilidad a los de «notificación, firma y pago». No obstante, podría entenderse que la referencia a los medios electrónicos «de firma» permitiría incluir en esa «cláusula de progreso» también los casos de uso de mera identificación.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XXII, Zaragoza, 2022, pp. 294-317

Por otra parte, el uso de la firma biométrica se contemplará como sistema de firma válido para la supresión del papel en los tramites presenciales, en el marco establecido en el artículo 10.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

IV. DE CAMINO HACIA UN «MARCO PARA UNA IDENTIDAD DIGITAL EUROPEA»

El sistema y medios de identificación anteriormente expuestos habrán de ser reconsiderados cuando se apruebe el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 (eIDAS) en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea (COM(2021) 281 final) (29). La nueva propuesta se justifica porque en la actualidad, está emergiendo en el mercado un nuevo entorno cuyo enfoque ha pasado de estar centrado en la provisión y utilización de identidades digitales rígidas —referidas por lo general a los atributos de identificación (nombre y apellidos, número de DNI) a la provisión de determinados atributos concretos relacionados con dichas identidades, así como en la confianza en esos atributos.

Tal y como denunciábamos al hablar de los sistemas de identificación previstos en la normativa sobre procedimiento administrativo común, los actuales no permiten acreditar atributos electrónicos diferentes a los datos de identificación, como certificados médicos o cualificaciones profesionales, lo que dificulta garantizar el reconocimiento legal de tales credenciales en formato electrónico. Además, ninguno de los sistemas actuales permiten que los usuarios limiten el intercambio de datos personales al estrictamente necesario para la prestación de un servicio. Es por ello que existe un aumento de la demanda de soluciones de identidad electrónica capaces de ofrecer estas prestaciones —tanto en el sector privado como en el público— al objeto de identificar y autenticar a los usuarios con un nivel de seguridad elevado. De hecho, la pandemia de COVID-19 ha demostrado el valor de una identificación remota segura para el acceso de cualquier persona a servicios públicos y privados.

Desde la entrada en vigor del Reglamento eIDAS, tan solo catorce Estados miembros han notificado al menos un sistema de identidad electrónica. Como resultado de ello, solamente un 59 % de los residentes en la UE tienen

(29) La propuesta aplica el mandato político conferido por el Consejo Europeo (https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf) y la presidenta de la Comisión Europea **(**Discurso sobre el estado de la Unión, 16 de septiembre de 2020; véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655) de proporcionar un marco para las identidades electrónicas públicas a escala de la UE que garantice que cualquier ciudadano o residente tenga acceso a una identidad electrónica europea segura.

acceso a sistemas transfronterizos de identidad electrónica fiables y seguros. El objetivo pretendido por la nueva propuesta europea es ofrecer un Marco para una Identidad Digital Europea basado en la revisión del actual, con el objetivo de que al menos un 80 % de los ciudadanos puedan utilizar una solución de identidad digital para acceder a servicios públicos en 2030.

Como elementos clave de ese Marco para una Identidad Digital Europea aparece la cartera de identidad digital europea o *wallet* de identidad, que tendrá la consideración de «medio de identificación electrónica». Se definirán como « un producto y servicio que permite al usuario almacenar datos de identidad, credenciales y atributos vinculados a su identidad, con el fin de proporcionarlos a las partes usuarias a petición de estas y de utilizarlos con fines de autenticación, en línea y fuera de línea, así como para crear firmas y sellos electrónicos cualificados». Existe una percepción generalizada de que las carteras de identidad digital constituyen el instrumento más adecuado para gestionar de manera soberana las identidades en un contexto digital, ya que permite a los usuarios elegir cuándo y con qué proveedor de servicios privados compartir atributos diversos, dependiendo del caso de uso y del nivel de seguridad requerido para llevar a cabo la transacción de que se trate. En particular, se considera que las identidades digitales basadas en carteras digitales almacenadas de forma segura en dispositivos móviles representan un activo fundamental que puede ofrecer una solución con perspectivas de futuro. Tanto el mercado privado (por ejemplo, Apple, Google o Thales) como los gobiernos están avanzando ya en esta dirección.

Las carteras de identidad digital serán emitidas por los Estados (30), o por entidades independientes, pero reconocidas por un Estado miembro, convirtiéndose su emisión en un nuevo servicio electrónico de confianza (31). La propuesta de modificación del Reglamento eIDAS indica que «…la utilización de las carteras de identidad digital europea será gratuita para las personas físicas» (nuevo art. 6bis.6), gratuidad que no alcanza necesariamente a la emisión de declaraciones electrónicas de atributos que se almacenarán en esa cartera de identidad digital. Los atributos que, como mínimo, deberán soportar las carteras de identidad digital europea se encuentran la dirección, la edad, el

(30) Se parte de la idea de que las autoridades competentes de los Estados miembros son las únicas que pueden proporcionar un alto grado de confianza en la determinación de la identidad de una persona y, por lo tanto, ofrecer garantías de que la persona que afirma o manifiesta poseer una determinada identidad es, de hecho, quien dice ser. Por lo tanto, es necesario que las carteras de identidad digital europea se basen en la identidad legal de los ciudadanos, otros residentes o entidades jurídicas.

(31) Su prestación quedará sometida, en el plano nacional, a las disposiciones de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

sexo, el estado civil, la composición familiar, la nacionalidad, cualificaciones, títulos y licencias académicos, cualificaciones, títulos y licencias profesionales, permisos y licencias públicos, y datos financieros y sociales.

Muy importantes son las previsiones que incluye la propuesta de modificación del Reglamento europeo para garantizar la soberanía de los usuarios. En este sentido se indica expresamente que «el usuario mantendrá pleno control sobre la cartera de identidad digital europea» para cuya gestión se está explorando la posibilidad de utilizar la tecnología de registro distribuido (sí, la misma que hemos indicado que en España está prohibida por la Disposición adicional sexta de la Ley 39/2015 para la identificación de los sujetos ante la Administración pública). Para ello el emisor de la cartera de identidad digital europea no recopilará información sobre el uso de la cartera que no sea necesaria para la prestación de los servicios de esta, ni combinará datos de identificación personal u otros datos personales almacenados o relacionados con el uso de la cartera de identidad digital europea con datos personales obtenidos a través de otros servicios ofrecidos por dicho emisor o a través de servicios de terceros que no sean necesarios para la prestación de los servicios de la cartera, a menos que el usuario lo haya solicitado expresamente. Los datos personales relacionados con la provisión de carteras de identidad digital europea se conservarán en soporte físico y lógico por separado de cualesquier otros datos mantenidos.

En definitiva, con el nuevo Marco para una Identidad Digital Europea, basado en el cambio fundamental que supone pasar de la utilización exclusiva de soluciones de identidad digital a la provisión de declaraciones electrónicas de atributos, se garantizará que los ciudadanos y las empresas puedan acceder a servicios públicos y privados en cualquier parte de Europa basándose en pruebas de identidad y atributos verificados. Los prestadores de servicios en línea podrán aceptar soluciones de identidad digital con independencia de dónde se hayan expedido, apoyándose en un enfoque común a escala europea con respecto a la confianza, la seguridad y la interoperabilidad. Tanto los usuarios como los prestadores de servicios podrán beneficiarse asimismo del mismo valor jurídico otorgado a las declaraciones electrónicas de atributos en toda la Unión Europea, un aspecto particularmente importante cuando sea necesaria una acción concertada, como en lo referente a los certificados sanitarios digitales.