

# Posicionamiento de CCBE sobre la propuesta de identificación electrónica

1/04/2022

El Consejo de Colegios de Abogados de Europa (CCBE) representa a los colegios de abogados de 45 países y, a través de ellos, a más de un millón de abogados europeos.

## RESUMEN EJECUTIVO

- El CCBE acoge con satisfacción la propuesta de identificación electrónica, que revisa el Reglamento e-IDAS, ya que contribuirá a un ecosistema digital de la UE más fuerte, sano, seguro y ampliamente utilizado. Sin embargo, son necesarias algunas modificaciones.
- La CCBE desea señalar el peligro que supone permitir a los emisores de la cartera digital de identidad electrónica (EDIW en sus siglas en inglés) recoger información no necesaria para la EDIW con datos personales de otros servicios, en caso de solicitud expresa del usuario. El CCBE sugiere suprimir la opción de solicitud expresa en el artículo 6 bis.7 modificado para que tales actividades de tratamiento de datos estén funcionalmente separadas de la prestación del servicio de la EDIW.
- El CCBE considera que el alcance de la noción de "partes usuarias", según el artículo 6b, incluye a los abogados. A este respecto, deben tomarse medidas suficientes para garantizar que las pequeñas empresas puedan utilizar EDIW y deben ponerse medios técnicos a disposición de las partes usuarias de pequeño tamaño sin tener que realizar inversiones considerables en infraestructura técnica.
- Los abogados y el CCBE deberían participar en el desarrollo de códigos de conducta autorreguladores para el uso de EDIW.
- El CCBE considera que debe haber una aclaración entre:
  - Por una parte, las disposiciones relativas al ámbito de aplicación del Reglamento que excluyen los aspectos relacionados con la celebración y validez de los contratos u otras obligaciones jurídicas cuando existan requisitos de forma establecidos por el Derecho nacional o de la Unión (considerando 19 y artículo 2), y
  - Por otra parte, las disposiciones relativas a los requisitos para el reconocimiento de los certificados electrónicos cualificados de atributos que se aplican sin perjuicio de la legislación de la Unión o nacional que defina requisitos sectoriales específicos adicionales en cuanto a la forma con efectos jurídicos subyacentes (considerando 27 y artículo 45).
- Los colegios de abogados deben poder actuar como fuentes auténticas para verificar atributos como las cualificaciones profesionales y los títulos.
- El CCBE considera que la propuesta debería definir claramente cuáles son sus intenciones en relación con los libros de contabilidad electrónicos actualmente existentes y en funcionamiento.

# 1. Introducción

Los abogados europeos siempre han sido usuarios profesionales emblemáticos de las transacciones electrónicas que trabajan fuera del sector técnico: desempeñan un papel clave como facilitadores del uso de los servicios electrónicos hacia muchos miembros de la sociedad que necesitan acceder a los servicios judiciales y administrativos. Por lo tanto, la propia CCBE siempre ha sido un socio importante a la hora de apoyar iniciativas en un marco transfronterizo de transacciones electrónicas seguras, fiables y fáciles de usar. **El CCBE ya ha adoptado una serie de documentos de posición en relación con los marcos de la UE de identificación, autenticación y firma electrónicas,<sup>1</sup> y ha llevado a cabo investigaciones sobre los distintos métodos posibles en relación con las posibilidades de identificación electrónica de los abogados<sup>2</sup>**

El 3 de junio de 2021, la Comisión Europea presentó una [propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un marco para una identidad digital europea<sup>3</sup>](#) ("la [propuesta de identificación electrónica](#)")<sup>4</sup> y un informe sobre la evaluación del Reglamento (UE) 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, el denominado Reglamento eIDAS (el "Informe")<sup>5</sup>.

Las principales conclusiones de la evaluación del Reglamento (UE) nº 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior ("eIDAS") fueron que, desde su adopción, eIDAS no ha alcanzado su potencial con respecto a la identidad electrónica, y que no llega a abordar algunas nuevas demandas del mercado debido a sus limitaciones para el sector público, y a la complejidad para los proveedores privados en línea de conectarse al sistema. En relación con los servicios de confianza, el objetivo de la Comisión es potenciar la plena armonización y aceptación de los servicios de confianza en un contexto transfronterizo.

Ambos objetivos están en consonancia con la posición del CCBE, que considera que la propuesta de identificación electrónica contribuirá a un ecosistema digital de la Unión Europea más sólido, sano, seguro y ampliamente utilizado. Sin embargo, con respecto a algunas propuestas, creemos que es necesario hacer algunos ajustes que nos gustaría destacar en este documento de posición, y con respecto a algunas otras propuestas, se necesitan más aclaraciones para lograr el efecto deseado.

## 2. Los emisores de la EDIW y su poder para combinar datos personales con otras fuentes

Por lo que se refiere al artículo 6 bis.7 modificado, el CCBE desea señalar el peligro que supone permitir a los emisores de la cartera electrónica de identidad digital (EDIW) recoger información no necesaria para el servicio de EDIW y combinar el EDIW con datos personales de otros servicios. Aunque la mayor parte de la disposición trata de prohibir tal actividad, la parte final de la frase permite tal uso si el usuario lo ha solicitado expresamente.

**El CCBE cree que permitir dicho tratamiento de datos de forma ilimitada, refiriéndose únicamente a la "solicitud expresa", no está en consonancia con nuestra experiencia reciente de la facilidad con que los mayores proveedores de servicios pueden adquirir dicho consentimiento expreso en su propio beneficio.** Debemos ser conscientes de la importancia que adquirirán los EDIW y del papel central que desempeñarán en la vida cotidiana de las transacciones electrónicas, como una especie de nuevo cuello de botella. La historia de la regulación tanto de la protección de datos como de la protección de los consumidores ha demostrado que la mera adquisición del consentimiento de un usuario no basta para proteger sus intereses.

---

<sup>1</sup> En relación con 2011 y 2012, véanse la *Posición de la CCBE sobre la identificación, autenticación y firma electrónicas* y la *Posición de la CCBE sobre la propuesta de Reglamento relativo a la identidad electrónica y los servicios de confianza (COM(2012) 238/2)*; para un documento anterior, véanse las *Directrices para los proyectos de firma electrónica y para el uso de la firma electrónica por los profesionales del derecho*.

<sup>2</sup> Véanse las *Recomendaciones del CCBE sobre los documentos de identidad electrónicos para la profesión jurídica y el Marco para el establecimiento de un sistema europeo de documentos de identidad electrónicos de 2007*, y un informe técnico realizado para el CCBE en *Opciones tecnológicas del CCBE en la identificación electrónica de los abogados de la UE*.

<sup>3</sup> COM(2021) 281 final

<sup>4</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:0281:FIN>

<sup>5</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:290:FIN>

La CCBE sugiere que se suprima la opción de solicitud expresa en el artículo 6 bis.7 modificado para que dichas actividades de tratamiento de datos tengan que estar funcionalmente separadas de la prestación del servicio de monedero. Por lo demás, el CCBE considera que la propuesta debería, al menos, contener una opción de intervención reguladora por parte de la Comisión Europea o de organismos independientes para restringir el poder de los emisores de EDIW de tratar datos personales incluso si el usuario así lo solicita.

### 3. Los abogados como parte interesada

La propuesta de identificación electrónica establece que las partes usuarias también estarán sujetas al eIDAS, aunque en menor grado que los proveedores de servicios de confianza (artículos 6b y 12b modificados). Esto incluye la obligación de (a) notificar su intención de confiar en el EDIW a los Estados miembros si dichas partes están "establecidas para prestar servicios específicos" (artículo 6b.1), de (b) utilizar un mecanismo común para la autenticación de los datos de identificación y el uso de atributos atestados que accedan en el EDIW, y de (c) utilizar el EDIW cuando se requiera una autenticación fuerte del usuario por obligación contractual o por ley.

El CCBE considera que, según tales disposiciones, el alcance de la noción de "partes usuarias" parece ir mucho más allá de las empresas de servicios públicos, los bancos y otras organizaciones típicamente grandes sujetas a una reglamentación detallada. También puede incluir organizaciones micro y pequeñas, incluidos los abogados, especialmente en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, la lucha contra la financiación del terrorismo y la financiación de la lucha contra la proliferación, y también los requisitos de "conozca a su cliente". Según los últimos datos empresariales de Eurostat de 2019,<sup>6</sup> el 95,319% de todas las empresas de la NACE 69.1 (actividades jurídicas) tiene menos de 10 empleados y el 73,417% no tiene empleados o solo tiene uno.

Esto significa que, como piedra angular de la nueva modificación, el EDIW sólo funcionaría en la práctica si las "partes usuarias" no son tratadas únicamente como servicios públicos o grandes empresas, y se adoptan medidas suficientes para garantizar que el EDIW sea utilizable también para esas pequeñas empresas, incluso con una autenticación fuerte. Asimismo, el CCBE considera que la Comisión Europea debería tener en cuenta que las meras medidas de normalización no serán suficientes, y que en el momento de la entrada en vigor del nuevo reglamento modificado, los medios técnicos ya deberían estar disponibles para dichas partes usuarias de pequeño tamaño sin tener que realizar inversiones considerables en infraestructura técnica.

El CCBE señala que, sobre la base del artículo 12 ter.4 modificado de la propuesta de identificación electrónica, habrá "códigos de conducta autorreguladores" para el uso de EDIW que garantizarán la aceptación de la identificación electrónica, en particular por parte de los prestadores de servicios que recurran a servicios de identificación de terceros. A este respecto, el CCBE desea subrayar que, dado que los abogados podrían verse obligados a utilizar EDIW, debería garantizarse la participación del CCBE en la elaboración de estos códigos de conducta.

### 4. Reconocimiento transfronterizo de los certificados electrónicos reconocidos

El art. 2(3) y el considerando 19 establecen que el Reglamento no afecta a ninguna legislación nacional o de la Unión que exija una determinada forma jurídica para la celebración o validez de un contrato u otras obligaciones. En otras palabras, el Reglamento deja en manos de los Estados miembros la decisión sobre cómo deben celebrarse determinados negocios jurídicos. Esto es por una buena razón, los requisitos en cuanto a la forma jurídica tienen el propósito de proteger a las partes de un negocio jurídico y hacerles conscientes de los riesgos económicos y jurídicos subyacentes. Estos requisitos también tienen funciones probatorias y consultivas. Por este motivo, en muchos Estados miembros, por ejemplo, los contratos de compraventa de bienes inmuebles deben elevarse a escritura pública. Esta reserva relativa a la forma jurídica del art. 2 (3) es indiscutible y no ha sido cuestionada por la Comisión.

La nueva propuesta de eID incluye ahora la certificación electrónica cualificada de atributos del considerando 27 y el art. 45 bis y siguientes. Estos atributos pueden incluir un permiso de conducir, un diploma o una licencia médica. La atestación electrónica de tales atributos puede almacenarse en la Cartera.

---

<sup>6</sup> Tabla SBS\_SC\_1B\_SE\_R2

La propuesta establece requisitos para que los certificados electrónicos puedan ser reconocidos en otros Estados miembros como equivalentes a los certificados en papel, ya que el artículo 45 bis.2 establece que estos certificados "tendrán *los mismos efectos jurídicos que los certificados expedidos legalmente en papel*". Será una mejora crucial para la libertad de circulación en la UE y la vida cotidiana de muchos ciudadanos.

De acuerdo con la última frase del considerando 27, los Estados miembros aún pueden definir requisitos formales adicionales específicos del sector para el reconocimiento transfronterizo de los certificados electrónicos cualificados de atributos. Por ejemplo, cuando un médico de un Estado miembro solicita una licencia médica para ejercer como médico en otro Estado miembro, ese Estado miembro puede seguir exigiendo una solicitud en papel y/o una prueba en papel de determinados hechos, como la acreditación médica.

Según la Comisión, este derecho de los Estados miembros a establecer requisitos formales adicionales para el reconocimiento transfronterizo de atributos certificados electrónicamente en la última frase del considerando 27 debe reflejarse en las modificaciones propuestas del art. 2 (3) del eIDAS que figuran más arriba. 2 (3) del eIDAS.

Sin embargo, el art. 2(3) y el Considerando 19, por un lado, y el Considerando 27, por otro, tratan conceptos fundamentalmente diferentes: Las *leyes civiles sobre la forma jurídica de los contratos y otras obligaciones* no tienen nada que ver con los requisitos formales que un Estado miembro puede establecer en *un procedimiento administrativo en un determinado sector* para el reconocimiento de ciertos atributos. Es esencial no mezclar ambos conceptos, y no hay ninguna razón para hacerlo.

**El CCBE considera que las modificaciones del eIDAS conducen a una redacción poco clara y difícilmente comprensible del art. 2(3). 2(3), tanto más cuanto que el considerando 19 (antes 21) permanece inalterado. En el proceso legislativo no ha habido ninguna intención de cambiar el art. 2(3) en primer lugar. 2(3) en primer lugar. Sin embargo, por el mero hecho de las modificaciones, el art. 2(3) podría ser interpretado posteriormente de forma más restrictiva por los tribunales. Por lo tanto, el CCBE considera que la propuesta debería evitar esta inseguridad jurídica innecesaria conservando la forma original del art. 2(3) y trasladando las modificaciones al artículo 2(4). 2(3) y trasladando las enmiendas Art. 45c sobre los requisitos para la atestación electrónica cualificada de atributos.**

A este respecto, el CCBE propone que el apartado 3 del artículo 2 se modifique como sigue:

*3. El presente Reglamento no afecta a la legislación nacional o de la Unión relativa a la celebración y validez de los contratos ni a otras obligaciones jurídicas o de procedimiento relativas a los ~~requisitos específicos del sector en cuanto a la forma con efectos jurídicos subyacentes.~~*

Además, el CCBE propone insertar un nuevo apartado 3 en el artículo 45 quater, redactado del siguiente modo:

*"2. Las atestaciones electrónicas cualificadas de atributos no estarán sujetas a ningún requisito obligatorio además de los requisitos establecidos en el anexo V."*

***3. Estos requisitos para la certificación electrónica cualificada de atributos se aplicarán sin perjuicio del Derecho de la Unión o nacional que defina requisitos sectoriales específicos adicionales por lo que respecta a la forma con efectos jurídicos subyacentes"***

## 5. El término "sector público" y el papel de los organismos de autorregulación, incluidos los colegios de abogados.

La nueva definición de "fuente auténtica"<sup>7</sup> se refiere tanto a los organismos del sector público como a las entidades privadas como posible fuente primaria de información que se utilizará en los atestados.

Sin embargo, tanto el artículo 45 como el anexo VI establecen una diferencia significativa entre los organismos del sector público y las entidades privadas como fuentes auténticas. Los proveedores cualificados de atestados sólo están obligados a verificar la autenticidad de los atributos cuando se basen en fuentes auténticas que pertenezcan al sector público.

No está claro, y puede variar de un Estado miembro a otro, si los colegios de abogados (u otros organismos autorreguladores) se consideran parte del sector público o no. Al mismo tiempo, el Anexo VI menciona que las "*Cualificaciones profesionales, títulos y licencias*" formarían parte de la lista mínima de atributos que los proveedores cualificados de atestaciones electrónicas de atributos deben poder verificar.

Teniendo en cuenta el funcionamiento actual de los servicios judiciales electrónicos y otros procedimientos administrativos electrónicos, el CCBE cree firmemente que la capacidad universal de verificar si una persona está facultada para actuar como abogado en cualquier procedimiento es de suma importancia tanto para los consumidores como para los tribunales y las autoridades públicas. Varios proyectos de la Unión Europea ya se basan en la verificación de tales atributos (por ejemplo, los proyectos e-CODEX y Find-A-Lawyer que garantizan para varios Estados miembros que la parte remitente es un abogado). Por lo tanto, esta capacidad debe mantenerse.

Sólo los Colegios de Abogados pueden proporcionar información oportuna y auténtica sobre si una persona está facultada para actuar como abogado. **Por lo tanto, es importante que los Colegios de Abogados puedan actuar directamente como fuentes auténticas de tales atributos, sin recurrir obligatoriamente a intermediarios.** Además, debería ser posible mantener soluciones técnicas nacionales que funcionen correctamente a este respecto. **Por lo tanto, debe aclararse entre estas líneas el papel de los Colegios de Abogados en el suministro de información sobre estos atributos, así como la posibilidad de mantener soluciones técnicas nacionales establecidas.**

## 6. Unicidad del libro mayor electrónico

**Por último, en lo que respecta al artículo 45h.2 sobre la unicidad del libro mayor electrónico, el CCBE considera que, si bien la regulación de determinados aspectos del libro mayor electrónico es imperativa y apremiante, no está convencido de que el artículo 45h, en su redacción actual, contribuya en modo alguno a la seguridad jurídica, ni de que el concepto regulador de los servicios de confianza pueda contribuir en modo alguno a aclarar los problemas existentes.**

En principio, la razón de ser de los libros electrónicos es proporcionar un soporte técnico especial al significado cotidiano de la confianza y, de ese modo, permitir la descentralización de determinados servicios. Cuando las instituciones de la UE adoptan un acto jurídico como la propuesta de documento de identidad electrónico, no se basan en dicho soporte técnico, y cualquier institución o medida que encomienden basándose en su poder jurídico será de confianza únicamente debido a dichos actos jurídicos.

La definición de libro de contabilidad electrónico es muy amplia, por lo que es importante restringirla a lo que la propuesta de identificación electrónica trata de abordar. Los libros de contabilidad electrónicos pueden estar autorizados o no, y cualquier regulador puede designar "*libros de contabilidad electrónicos especiales*" (autorizados) con poderes especiales que les han sido confiados

---

<sup>7</sup> "Fuente auténtica" es un repositorio o sistema, mantenido bajo la responsabilidad de un organismo del sector público o una entidad privada, que contiene atributos sobre una persona física o jurídica y se considera la fuente primaria de esa información o está reconocida como auténtica en la legislación nacional.

por las instituciones de la UE. La propuesta de identificación electrónica intenta hacer esto por razones poco claras en el artículo 45h-45i, y da una presunción de "unicidad y autenticidad de los datos" que contendrán tales libros de contabilidad especiales. Estos libros de contabilidad sólo podrán ser creados por proveedores de servicios de confianza cualificados específicamente habilitados para ello (nodos especiales del libro de contabilidad especial).

En los considerandos de la propuesta de identificación electrónica sólo se hace una referencia genérica a "casos de uso que se basan en libros de contabilidad electrónicos". Tenemos que hacer hincapié en que consideramos que las iniciativas europeas de blockchain (como la Infraestructura Europea de Servicios de Blockchain, EBSI) son bloques de construcción muy importantes para crear confianza y futuros servicios de administración electrónica, pero esto no significa que el enfoque normativo correcto sea definir los libros electrónicos en general en el eIDAS, y exigir que solo los proveedores de servicios de confianza cualificados puedan participar en tales blockchains como nodos.

**A este respecto, el CCBE considera que el planteamiento de los servicios de confianza del eIDAS no es el adecuado y crea una tensión innecesaria entre las soluciones de libro mayor electrónico mundiales, ascendentes y basadas en el mercado existentes en la actualidad y el planteamiento paneuropeo sectorial previsto.** El volátil mercado de los libros de contabilidad electrónicos mundiales puede considerar este planteamiento regulador como otro intento de aislar determinadas partes de una infraestructura técnicamente mundial mediante la regulación.

**Si realmente existe una necesidad clara de tal regulación, debería adoptarse a nivel sectorial para un propósito o caso de uso específico, explicando por qué sólo "nodos especiales" pueden operar ese libro mayor y aplicación descentralizada en particular, o por qué es necesaria esa regulación concreta** (como para la emisión de criptoactivos al público). Sin embargo, ninguno de los documentos en los que se basan la propuesta de identificación electrónica y el Informe explica en modo alguno que sea necesaria esa regulación genérica de los nodos de los libros de contabilidad electrónicos.<sup>8</sup>

La inclusión de algunos elementos reguladores básicos en el eIDAS en relación con los libros de contabilidad electrónicos no hará que la gente confíe en estas herramientas o las adopte. La confianza en los libros de contabilidad sin permisos (como las aplicaciones descentralizadas creadas en Ethereum, etc.) no se basa en mecanismos reguladores y debe quedar fuera del ámbito del eIDAS. Del mismo modo, muchos libros de contabilidad electrónicos autorizados funcionan actualmente basándose en la fiabilidad de los operadores actuales (como los productos de libros de contabilidad ofrecidos por grandes proveedores de TI).

**El CCBE considera que la propuesta eIDAS debería definir claramente cuáles son sus intenciones en relación con los libros de contabilidad electrónicos actualmente existentes y en funcionamiento.** Incluso una simple definición de los libros electrónicos y un efecto jurídico minimalista como el establecido en el artículo 45 nonies podrían tener un efecto negativo considerable en las soluciones existentes, similar al que tuvo la Directiva sobre la firma electrónica de 1999/93/CE cuando se adoptó. Ninguno de los estudios de evaluación u otros documentos preparatorios de la Comisión indicaban en modo alguno que los tribunales de la UE tuvieran hasta ahora problemas para evaluar los efectos jurídicos de los libros electrónicos. Esto no se parece en nada al problema que tuvimos a finales de los 90 con las firmas electrónicas, por lo que creemos que se justifica un enfoque normativo diferente para apoyar y ampliar el uso de los libros electrónicos, si es necesario.

Este planteamiento regulador, sin conocer exactamente los efectos previstos (delegarlo todo en los actos de ejecución de la Comisión y en el ETSI/CEN), sólo beneficiará a los pocos proveedores de servicios de confianza ya existentes que están representados en los organismos de normalización.

---

<sup>8</sup> Véase el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Informe, SWD/2021/130 final: sólo el 28% de los encuestados apoyaba la regulación de las pruebas electrónicas en libros electrónicos, que es un caso de uso diferente al de la Propuesta

La insostenibilidad del enfoque actual queda claramente demostrada por las presunciones definidas en los artículos 45 nonies y 45 decies. Dice que un "libro electrónico cualificado gozará de la presunción de *unicidad y autenticidad de los datos que contiene*".

¿Esta presunción de "unicidad y autenticidad" se aplicará en general a los datos concretos registrados en el libro mayor?

Está claro que no. **La disposición actual y la presunción deberían referirse claramente a la unicidad y autenticidad de los datos dentro de ese determinado libro de contabilidad únicamente.** Si un proveedor de confianza cualificado de libros de contabilidad electrónicos mantiene dos libros de contabilidad electrónicos diferentes, la presunción de unicidad (y autenticidad, etc.) de un registro sólo se aplicará dentro del mismo libro de contabilidad, pero no se aplicará a su otro libro de contabilidad.

¿Cuál es entonces el propósito de definir la "*forma técnica adecuada de funcionamiento*" de los libros de contabilidad en el eIDAS, y las futuras normas basadas en él, si este efecto legal es vacío, porque la "unicidad y autenticidad" en un libro de contabilidad electrónico específico no tiene significado legal?

**La redacción actual sólo aumentará la confusión sobre qué efectos legales (si los hay) tendrán los futuros libros de contabilidad específicos, y por qué era necesario este reglamento.** Como podemos ver con la burbuja de NFT iniciada en 2021, la gente intentará atribuir un significado más sensato, pero falso, en relación con la unicidad de los datos a los que se hace referencia en el libro mayor: la gente asocia erróneamente el NFT (como referencia única dentro de una blockchain determinada) con una imagen digital u otros datos a los que el NFT hace referencia, y empieza a pensar en el NFT como una especie de licencia o derecho sobre los datos a los que se hace referencia. Esa falsa creencia es peligrosa en sí misma, y tales falsas interpretaciones conducen a una interpretación errónea de las intenciones reguladoras del eIDAS.