

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior»

[COM(2012) 238 final]

(2012/C 351/16)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 15 de junio y el 25 de junio de 2012 respectivamente, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior»

COM(2012) 238 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2012.

En su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, con el objetivo de fortalecer el mercado único de la UE, aumentando la confianza y la conveniencia de unas transacciones electrónicas seguras y sin fisuras.

1.2 El Comité apoya decididamente el avance del mercado único y cree que el Reglamento aumentará la eficacia de los servicios en línea públicos y privados, los negocios electrónicos y el comercio electrónico en la UE en beneficio de los ciudadanos de la UE que trabajan o estudian en otro país de la UE, así como de las pymes en sus negocios transfronterizos.

1.3 El Comité acoge favorablemente que el Reglamento proponga un planteamiento neutral desde el punto de vista tecnológico y abierto a la innovación.

1.4 Sin embargo, el Comité considera que la Comisión debería haber ido aún más lejos con este Reglamento y haber propuesto el desarrollo de una identificación electrónica *de facto* y *de jure* para una determinada serie de servicios.

1.5 Si bien reconoce que la regulación de la prueba de identidad es competencia nacional y respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el CESE recomienda que la Comisión considere ahora cómo podría introducirse una identificación electrónica europea estandarizada que pudieran solicitar todos los ciudadanos sobre una base voluntaria. Un sistema europeo de identificación electrónica disponible para todos los ciudadanos facilitaría la realización de un verdadero mercado

único de bienes y servicios, proporcionando sustanciales beneficios sociales y de servicio, con un mayor grado de protección contra el fraude, un mayor clima de confianza entre operadores económicos, menores costes en la prestación de servicios y una mayor calidad de servicio y protección para los ciudadanos.

1.6 El Comité recomienda que la Comisión desarrolle una identificación electrónica europea estandarizada, análoga a las normas desarrolladas por el Comité Europeo de Normalización (CEN). Una norma sobre la identificación electrónica europea definiría los parámetros para una identificación electrónica de la Unión Europea, al tiempo que permitiría la armonización de los diferentes sistemas nacionales de identificación electrónica, así como un modelo para la introducción de cualquier nuevo sistema de identificación electrónica si se carece del mismo en la actualidad.

1.7 El CESE recomienda que la Comisión considere la posibilidad de emprender la introducción de una identificación electrónica de la UE disponible sobre una base voluntaria para todos los ciudadanos, creando un sistema básico para proporcionar una identificación electrónica autenticada de la UE para una serie limitada de transacciones de comercio electrónico.

1.8 Como quiera que en la actualidad no hay sistemas nacionales de identificación electrónica bien desarrollados para empresas (personas jurídicas) en ninguno de los 27 Estados miembros, el Comité recomienda que la Comisión, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, haga todo lo posible para una pronta introducción de un sistema voluntario de identificación electrónica europea para las personas jurídicas que incluya una determinada serie de parámetros para todas las empresas de la UE.

1.9 El Comité acoge favorablemente las disposiciones para autenticar sitios web, y considera que la temprana aplicación

de estas disposiciones facilitaría el desarrollo de un clima de gran confianza entre consumidores y empresas que es tan vital para el mercado único digital.

1.10 El Comité insta de nuevo a la Comisión a que formule propuestas para la introducción de un sello de confianza europeo para las empresas. Tal como se expone en dictámenes anteriores del CESE, un sello de confianza europeo para las empresas aumentaría considerablemente la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo en línea.

1.11 El CESE acoge con satisfacción que el Reglamento propuesto tenga en cuenta los numerosos dictámenes del Comité que abogan por la armonización transfronteriza de la identificación electrónica, la firma electrónica y los servicios de confianza, así como el interés del Comité por defender el derecho de los ciudadanos a la privacidad y seguridad cuando están conectados en línea ⁽¹⁾. Asimismo, el Comité está satisfecho de que la propuesta de Reglamento incluya la disposición de que los Estados miembros asumirán la responsabilidad por sus sistemas.

1.12 El Comité señala que el Reglamento tiene en cuenta el trabajo de normalización técnica y desarrollo de procesos de los proyectos STORK ⁽²⁾ para establecer una plataforma de interoperabilidad europea en materia de identificación electrónica y aplicar un sistema práctico que creará un mercado interior para las firmas electrónicas y los correspondientes servicios de confianza en línea a través de las fronteras. El Comité recomienda que la Comisión facilite este esfuerzo crítico y preste el apoyo necesario para acelerar el trabajo.

1.13 El CESE recomienda que la aplicación del Reglamento propuesto vaya acompañada de una campaña informativa para explicar a los ciudadanos cómo operarán en la práctica la identificación electrónica y la firma electrónica transfronteriza y les tranquilice por las preocupaciones que pudieran tener en materia de privacidad y seguridad.

1.14 A medida que evoluciona la sociedad digital y se prestan más servicios públicos fundamentales en línea, el Comité subraya la crítica necesidad de que la Comisión mantenga su apoyo a las estrategias dirigidas a acelerar la inclusión digital en toda la Unión.

1.15 El CESE pide a la Comisión que examine de nuevo en qué casos se invoca en el Reglamento el recurso a actos delegados y que explique al Comité por qué es esencial el uso de las competencias para la aplicación de los artículos pertinentes.

2. Antecedentes

2.1 La Directiva sobre la firma electrónica ha estado en vigor durante más de doce años. La Directiva presenta ciertas lagunas

como la obligación no definida de la supervisión nacional de los proveedores de servicios, que están frenando el establecimiento de la firma electrónica transfronteriza, y no cubre muchas nuevas tecnologías.

2.2 Todos los países de la UE tienen marcos jurídicos para la firma electrónica, pero estos divergen y de hecho imposibilitan las transacciones electrónicas transfronterizas. Y lo mismo cabe decir de los servicios de confianza como marcas de tiempo electrónicas, ventas y servicios de entrega electrónica, y autenticación electrónica, que carecen de interoperabilidad europea. Por ello, este Reglamento propone prácticas y normas comunes para dichos servicios.

2.3 En la propuesta de Reglamento hay tres elementos fundamentales:

- i. mejora el marco jurídico de la firma electrónica sustituyendo la Directiva vigente sobre la firma electrónica. Por ejemplo, permite «firmar» con un teléfono móvil, impone una mayor responsabilidad por la seguridad y establece normas claras y más estrictas para la supervisión de la firma electrónica y servicios relacionados;
- ii. al imponer el requisito del reconocimiento mutuo entre diversos sistemas nacionales de identificación electrónica (diferentes a la armonización o centralización), el Reglamento amplía la capacidad –las oportunidades brindadas por la propia identificación electrónica– haciéndola operativa a través de las fronteras de la UE;
- iii. en el Reglamento se incluyen por primera vez otros servicios de confianza, por lo que habrá un claro marco jurídico y más salvaguardias gracias a unos sólidos organismos de supervisión para los prestadores de servicios relacionados con ventas electrónicas, marcas de tiempo, aceptabilidad electrónica de documento, servicios de entrega electrónica y autenticación electrónica.

2.4 El Reglamento propuesto:

- no obligará a los Estados miembros de la UE a introducir (ni a los individuos a obtener) documentos nacionales de identidad, tarjetas electrónicas de identidad u otras soluciones de identificación electrónica;
- no introducirá una identificación electrónica europea ni ninguna especie de base europea de datos;
- no permitirá ni requerirá que se comparta información personal con otras partes.

2.5 Entre los servicios con mayor probabilidad de recibir el mayor impacto positivo de un mayor uso de la identificación electrónica se encuentran la recaudación de impuestos en línea, los cursos educativos y otros servicios sociales, la contratación pública y la sanidad en línea.

⁽¹⁾ DO C 97 de 28.4.2007, pp. 27-32
DO C 228 de 22.9.2009, pp. 66-68
DO C 44 de 11.2.2011, pp. 178-181
DO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64
DO C 318 de 29.10.2011, pp. 105-108
DO C 229 de 31.7.2012, pp. 1-6.

⁽²⁾ www.eid-stork.eu/.

2.6 Por medio de los proyectos STORK, en los que han participado 17 Estados miembros trabajando en el desarrollo de sistemas de interoperabilidad, la Comisión y los Estados miembros de la UE han demostrado que el reconocimiento mutuo transfronterizo de la identificación electrónica funciona.

2.7 La propuesta de Reglamento es la última de las doce acciones clave propuestas en el Acta del Mercado Único ⁽³⁾, así como una de las propuestas presentadas en el Plan de Acción de la Administración Electrónica 2011-2015 ⁽⁴⁾, la Hoja de Ruta de la UE para la Estabilidad y el Crecimiento ⁽⁵⁾ y la Agenda Digital para Europa ⁽⁶⁾.

3. Observaciones generales

3.1 Crear un mercado único digital totalmente integrado reviste una vital importancia para la realización de la Agenda Digital para Europa, el bienestar de los ciudadanos europeos y el éxito de las empresas de la UE, especialmente de los 21 millones de pymes. En la actualidad, 13 millones de ciudadanos trabajan en otro país de la UE y 150 millones realizan compras por Internet; sin embargo, solo un 20 % de los compradores de la UE en línea adquieren bienes y servicios de otro Estado de la UE. La creación de una identificación electrónica paneuropea armonizada e interoperable, así como de la firma electrónica y los servicios de confianza (incluida la autenticación del sitio web, la marca de tiempo y las ventas electrónicas) es fundamental para el desarrollo del mercado único digital.

3.2 Es esencial promover el desarrollo de la contratación pública electrónica y mejorar la eficiencia, transparencia y competencia. El ritmo actual de aplicación de la contratación pública electrónica es lento, ya que solo el 5 % de los procedimientos de adjudicación de contratos dentro de la UE permiten el tratamiento electrónico.

3.3 Es lamentable que, ante la falta de un sistema europeo de tarjeta de identificación electrónica, se hayan desarrollado muchos y diferentes sistemas nacionales. El CESE reconoce que la política propuesta ahora por la Comisión en su proyecto de Reglamento, para facilitar la creación de un mercado único digital totalmente integrado antes de 2015 ⁽⁷⁾, se dirige hacia el reconocimiento jurídico mutuo de los diferentes sistemas nacionales notificados de identificación electrónica y hacia la creación de una concreta interoperabilidad técnica de todos los sistemas notificados.

3.4 El Comité señala el planteamiento evolutivo adoptado por la Comisión en la elaboración de este Reglamento, que se basa en la Directiva sobre la firma electrónica ⁽⁸⁾, para asegurar que las personas y las empresas puedan utilizar sus propios sistemas nacionales de identificación electrónica para acceder a los servicios públicos en otros países de la UE en los que esté disponible la identificación electrónica.

3.5 Sin embargo, el Comité cree que la UE necesita un sistema estandarizado de identificación electrónica europea para todos los ciudadanos y empresas, y lamenta que el Reglamento

no intente adelantar el desarrollo de una identificación electrónica europea común. Aunque el Reglamento requerirá que todos los Estados miembros acepten todos los sistemas nacionales de identificación electrónica notificados de acuerdo con el Reglamento, permitirá que los países decidan si notifican o no sus sistemas nacionales, al tiempo que respeta las preferencias de los Estados miembros que no disponen de un sistema nacional de identificación electrónica.

3.6 Aunque el Reglamento propuesto respeta la soberanía nacional y no impone la obligación de que todos los ciudadanos de la UE tengan una identificación electrónica, habría que considerar los beneficios de un sistema universal de identificación electrónica europea. Con el tiempo, los ciudadanos que no dispongan de una identificación electrónica se encontrarán en desventaja. Para disfrutar de la igualdad de oportunidades, todo ciudadano necesitará una identificación electrónica que pueda utilizarse a través de todas las fronteras en la UE.

3.7 La aplicación de los sistemas de interoperabilidad a lo largo y ancho de la UE es fundamental para la ejecución de operaciones electrónicas sin fisuras que dependan de la identificación electrónica y la prestación de los servicios de confianza, y aún queda mucho trabajo por hacer para presentar una completa plataforma de interoperabilidad de la identificación electrónica europea.

3.8 Debería haber un programa informativo europeo para asesorar a las personas sobre cómo utilizar la identificación electrónica, la firma electrónica y los servicios de confianza para que puedan proteger apropiadamente su privacidad y seguridad en línea. Debería llevarse a cabo una campaña informativa para comunicar con los ciudadanos con diferentes niveles de necesidad de información y conocimientos en materia digital.

3.9 Muchas personas tienen preocupaciones en materia de privacidad y seguridad cuando hacen transacciones en servicios digitales. Esas preocupaciones se ven magnificadas cuando no comprenden las tecnologías utilizadas para proveer esos servicios, lo que genera un innecesario temor y resistencia. Los órganos públicos y los Estados miembros deberían hacer más esfuerzos para explicar en qué medida la privacidad y seguridad personal están protegidas cuando se utilizan tecnologías notificadas de identificación y firma electrónica. A este respecto el CESE señala que el sistema propuesto sobre los servicios de confianza se ha diseñado para que no se revelen ni intercambien datos innecesarios y para evitar la centralización de la información.

3.10 En dictámenes anteriores, el Comité ha instado a la Comisión a que presente propuestas para la aplicación de un sistema de certificación de la UE y un sello europeo de confianza para las empresas que operan en línea. Un sello europeo de confianza aseguraría que la empresa cumple totalmente la legislación europea y que los derechos del consumidor quedarán protegidos. Tal sistema aumentaría la confianza del consumidor en el comercio en línea.

3.11 El Comité considera que, dado que Europa está más digitalmente conectada, con la utilización de la identificación electrónica y de los servicios de confianza, es vital que todos los ciudadanos tengan acceso a la tecnología y las competencias que les permitan beneficiarse igualmente de la revolución digital.

⁽³⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 743 final.

⁽⁵⁾ COM (2011) 669 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁷⁾ EUCO 2.1.11 y EUCO 52.1.11.

⁽⁸⁾ Directiva 1999/93/CE.

La inclusión digital sigue siendo una gran cuestión para la UE, ya que una cuarta parte de su población nunca ha utilizado Internet: la edad, el género y la educación siguen siendo los principales problemas.

4. Observaciones específicas

4.1 Si bien respeta el principio de subsidiariedad, el CESE recomienda que la Comisión considere cómo podría introducirse una tarjeta de identificación electrónica de la UE para todos los ciudadanos. Quizá esto podría conseguirse definiendo una serie estándar de parámetros que podrían incluirse en cualquier sistema nacional de identificación electrónica para conferir el estatus de identificación electrónica de la UE y mediante la introducción de una identificación electrónica autenticada de la UE para una determinada serie de servicios. De esta manera los ciudadanos podrían solicitar una identificación electrónica europea, sobre una base voluntaria, para utilizarse cuando no exista un sistema nacional.

4.2 El Comité querría que la Comisión considerase la introducción de una identificación electrónica europea mediante la creación de un sistema básico que proporcione una identificación electrónica autenticada de la UE limitada para las transacciones de comercio electrónico de los consumidores. La autenticación de dicha identificación electrónica europea podría ser gestionada centralmente por una autoridad controlada por la UE que proporcionaría a los consumidores y comerciantes el elevado grado de confianza y seguridad que requieren.

4.3 Como quiera que en la actualidad no hay sistemas nacionales de identificación electrónica bien desarrollados para empresas (personas jurídicas) en ninguno de los 27 Estados miembros, el Comité recomienda que la Comisión aproveche ahora la oportunidad para promover la pronta introducción de un sistema europeo de identificación electrónica para las personas jurídicas. El diseño de tal sistema debería, por supuesto, respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Al actuar ahora, la UE evitaría los problemas de armonización causados por la miríada de diferentes sistemas nacionales de identificación electrónica para los ciudadanos que se han planteado ante la falta de una tarjeta universal de identificación electrónica europea. Por otra parte, la aplicación de un sistema europeo de identificación electrónica para las personas jurídicas reportaría un inmediato beneficio comercial para los 21 millones de pymes europeas a medida que desarrollan sus negocios transfronterizos.

4.4 El Comité señala que en 16 de los 42 artículos de la propuesta de Reglamento se confiere a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados⁽⁹⁾. Si bien el CESE comprende que los actos delegados son necesarios para facilitar la ejecución de algunos aspectos técnicos del Reglamento y proporcionar a la Comisión flexibilidad a este respecto, el Comité está preocupado por tal extensivo uso de dichas competencias. El CESE teme que las salvaguardias relativas al uso de actos delegados⁽¹⁰⁾ puedan no ser suficientes para asegurar que el Consejo y el Parlamento Europeo tendrán el control efectivo del ejercicio de esas competencias por parte de la Comisión, lo que tendrá consecuencias para la seguridad y certidumbre jurídicas del dispositivo.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
⁽¹⁰⁾ Salvaguardias como las recogidas en el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Acuerdo Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el funcionamiento del artículo 290 del TFUE.