



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE CONFIANZA

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	Fecha	4 de abril de 2017
Título de la norma	Ley reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	En relación con los servicios electrónicos de confianza, es necesario adaptar el ordenamiento jurídico español al nuevo marco legislativo comunitario, ya que desde el 1 de julio de 2016 es de completa aplicación el Reglamento (UE) 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 el que se deroga la Directiva 1999/93/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica.		
Objetivos que se persiguen	El objetivo de esta propuesta es sustituir la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que se encuentra desplazada al ser la transposición de la Directiva derogada, por una nueva Ley que se ajuste al Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, eliminando los preceptos incompatibles con el Reglamento para evitar la apariencia jurídica de su vigencia y aplicabilidad, así como regulando determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza que el Reglamento deja al criterio de los Estados miembros.		



Principales alternativas consideradas	La alternativa de no promulgar esta nueva ley implicaría situaciones de inseguridad jurídica y vacío normativo, por lo que se trata de una norma necesaria.	
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de norma	Ley	
Estructura de la Norma	Un preámbulo, 5 títulos, con un total de 23 artículos, 2 disposiciones adicionales, 1 transitoria, 1 derogatoria y 3 finales.	
Informes recabados	Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente.	
Trámite de audiencia	Se ha realizado la consulta previa prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	No afecta al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	La reforma tendrá efectos positivos en la economía como consecuencia de la prestación de nuevos servicios electrónicos de confianza con garantías jurídicas.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: 150 euros <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto. <input type="checkbox"/> implica un ingreso. <input type="checkbox"/> implica disminución del gasto.
Impacto de género	La norma tiene un impacto	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Otros impactos considerados		
Otras consideraciones		



La presente Memoria del Análisis de Impacto Normativo se emite de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 1.2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo

I. Oportunidad de la propuesta

1. Motivación de la propuesta
2. Objetivos de la propuesta
3. Alternativas

II. Contenido, Análisis Jurídico y Descripción de la Tramitación

1. Contenido del Anteproyecto
2. Análisis jurídico
3. Descripción de la Tramitación

III. Análisis de impactos

1. Consideraciones generales
2. Adecuación del Anteproyecto al orden de distribución de competencias
3. Impacto económico y presupuestario
4. Impacto de género
5. Otros impactos



I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación

Desde el 1 de julio de 2016 es de prácticamente completa aplicación el Reglamento (UE) 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 el que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DOUE de 28 de agosto de 2014).

En consecuencia, la mencionada Directiva 1999/93/CE, por la que se establece un marco común de firma electrónica, se encuentra derogada desde la citada fecha. Por su parte, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva derogada, se encuentra jurídicamente desplazada por el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, en todo aquello en que haya sido regulado por él. No obstante, continúa vigente en todo lo que no se oponga al citado Reglamento.

Es necesario, por tanto, adaptar a la mayor brevedad el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014.

Esta norma afecta a los prestadores de servicios electrónicos de confianza, complementando las obligaciones a las que están sometidos según el citado Reglamento comunitario, así como las condiciones para la prestación de este tipo de servicios en el mercado nacional, de forma que se promueva la competencia sobre las bases de unas reglas comunes.

2. Objetivos

El objetivo de la norma es adaptar el ordenamiento jurídico español al nuevo marco legislativo comunitario constituido por el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, y así:

- Eliminar el riesgo de situaciones de inseguridad jurídica en las relaciones telemáticas de ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas, derivadas de la transición al nuevo marco legislativo comunitario como consecuencia de diferencias en la interpretación de las normas aplicables. Es por tanto conveniente eliminar los preceptos incompatibles con el Reglamento comunitario para evitar la apariencia jurídica de su vigencia y aplicabilidad a través de esta ley, que sustituirá a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Evitar vacíos normativos en la aplicación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica a los servicios de confianza distintos de la firma electrónica regulados por el Reglamento, en especial, en lo que respecta al régimen sancionador, que no puede ser objeto de aplicación analógica a éstos.
- Regular aquellos aspectos que el Reglamento europeo deja al criterio de los Estados miembros, como es el caso, entre otros, de los efectos legales de algunos servicios cualificados, el régimen de responsabilidad y de previsión de riesgo de los prestadores de



servicios, la comprobación de la identidad y atributos de los solicitantes de un certificado cualificado, la inclusión de requisitos adicionales a nivel nacional para certificados cualificados tales como identificadores nacionales o tiempo máximo de vigencia, o el régimen de suspensión de certificados.

3. Alternativas

Del análisis de las posibles alternativas de regulación se pueden considerar las siguientes:

- Una primera alternativa hubiera sido no modificar la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, interpretando sus preceptos de acuerdo con el Reglamento comunitario, no eliminando aquellos que son incompatibles con él y en consecuencia inaplicándolos en la práctica, ni regulando aquellos aspectos que el Reglamento deja a las legislaciones nacionales.

El resultado hubiese sido una situación de importante inseguridad jurídica tanto para la prestación de los servicios electrónicos de confianza como para su utilización por parte de particulares, empresas y Administraciones Públicas, lo que conllevaría efectos perniciosos sobre el mercado de prestadores español y sobre el desarrollo de la sociedad de la información, que tiene en estos servicios una importante palanca de crecimiento.

- Los aspectos que deben modificarse están regulados o necesitan regularse en una norma con rango de ley, al crear obligaciones y derechos para los prestadores de servicios y para los usuarios, y al afectar a disposiciones contenidas en una ley. En consecuencia, se identifican dos alternativas, bien elaborar una ley de nuevo cuño o bien modificar la Ley 59/2003, de 19 de diciembre. Se ha estimado lo primero más conveniente, debido al elevado número de preceptos que habría que suprimir o modificar en la Ley 59/2003, por lo que se ha optado por la alternativa de derogar la Ley de firma electrónica y crear una nueva Ley que complemente al Reglamento comunitario, de forma que se eviten situaciones de inseguridad jurídica y vacíos normativos.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

La ley consta de 5 títulos, con un total de 23 artículos, 2 disposiciones adicionales, 1 transitoria, 1 derogatoria y 3 finales.

El título I contiene los principios generales que delimitan los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación de la ley, así como los efectos jurídicos de los documentos electrónicos.

El régimen aplicable a los certificados electrónicos se contiene en el título II, incluyendo el documento nacional de identidad electrónico.

El título III regula la actividad de prestación de servicios electrónicos de confianza, estableciendo las obligaciones a las que están sujetos los prestadores, cualificados y no cualificados, y el régimen de responsabilidad aplicable.



Los títulos IV y V dedican su contenido a fijar respectivamente los regímenes de supervisión y sanción de los prestadores de servicios electrónicos de confianza.

Por último, cierran el texto las disposiciones adicionales, la transitoria, la derogatoria y las tres disposiciones finales.

La propuesta incluye una serie de novedades importantes. Destaca, en primer lugar, el hecho de que la legislación se aplica a todos los servicios electrónicos de confianza y no sólo a los servicios de firma electrónica.

Asimismo, la legislación propone novedades en los siguientes ámbitos:

- Esta ley concede una presunción probatoria a las características que consten en los documentos electrónicos cuando se haya utilizado un servicio de confianza cualificado, que se tendrán por ciertas salvo que otros medios de prueba desvirtúen su certeza. Así, se simplifica la prueba, pues basta la mera constatación de la inserción del servicio cualificado en la lista de confianza, y se altera la carga de la prueba en el supuesto de que se requiera algún informe pericial adicional.
- La exclusión de un prestador o servicio de la lista de confianza, si bien carece de efectos retroactivos, implica que los servicios que se hubieran contratado o los certificados que se hubieran emitido como cualificados antes de la pérdida de la cualificación no podrán emplearse como cualificados a partir de entonces, salvo que se recupere la cualificación.
- Comprobación de la identidad y atributos de los solicitantes de un certificado cualificado. Teniendo en cuenta la posibilidad de realizar una renovación sin personación utilizando medios electrónicos, se permite en la práctica que el tiempo entre personaciones para la expedición de un certificado cualificado alcance 10 años, evitándose en todo caso el encadenamiento en la expedición de certificados sin personación.
- Remisión de la posibilidad de regular la verificación a distancia de la identidad del solicitante de un certificado cualificado mediante Orden Ministerial.
- Reducción de la cuantía de las pólizas de los seguros de responsabilidad anudadas al régimen de previsión de riesgo de los prestadores que expiden certificados cualificados.
- Introducción de nuevas obligaciones relativas a la seguridad de las infraestructuras. La Ley añade a los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, la obligación de los prestadores de remitir un informe al organismo supervisor en un plazo máximo de 72 horas tras la resolución de un incidente.



- Introducción de nuevas obligaciones a los prestadores de servicios innovadores basados en soluciones móviles y en la nube. En concreto, se introduce la obligación de que los prestadores de dichos servicios deban custodiar y proteger los datos de creación de firma, de sello o de autenticación de sitio web frente a cualquier alteración, destrucción o acceso no autorizado, así como garantizar su continua disponibilidad. En este sentido, el organismo supervisor podrá requerir la realización de pruebas en laboratorios o entidades especializadas para acreditar el cumplimiento de determinados requisitos, en particular aquellos destinados a acreditar la calificación de firma o sello electrónico avanzado o cualificado del sistema en su conjunto.
- Introducción de la posibilidad de que los prestadores de servicios suspendan la vigencia de los certificados electrónicos, en caso de que lo estimen oportuno por razones técnicas o de eficiencia antes de la eventual revocación de los certificados, siempre y cuando se respeten las condiciones impuestas en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 y en esta ley.
- Introducción de una nueva obligación a los prestadores de servicios cualificados consistente en la exigencia de enviar al organismo supervisor un informe sobre sus datos de actividad del año civil precedente, con objeto de cumplimiento por parte de éste de sus obligaciones de información a la Comisión europea.
- Eliminación del servicio de información de la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital sobre prestadores de servicios no cualificados. Dicho servicio se mantiene únicamente con respecto a los prestadores de servicios cualificados, a efectos de evitar la inseguridad jurídica que se puede derivar de la ausencia de control previo sobre los no cualificados, pues estos prestadores no están sometidos a un régimen de autorización administrativa, sino de comunicación previa.
- Adecuación del régimen sancionador. Este régimen no tipifica específicamente sanciones muy graves, pero incluye la consideración de especial gravedad de una infracción grave cuando, como consecuencia de ella, se hayan causado daños graves constatables a usuarios concretos o la seguridad de los servicios de confianza se haya visto gravemente afectada.
- El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, en ejercicio de sus competencias, es designado por esta ley como el organismo supervisor previsto en el artículo 17.1 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014. Del mismo modo, es designado como organismo responsable del establecimiento, mantenimiento y publicación de la lista de confianza de prestadores cualificados de servicios electrónicos establecidos en España, de acuerdo con el artículo 22.3 del citado Reglamento.

En este sentido, es importante indicar que en ningún caso la notificación de la intención de iniciar o actualizar la prestación, ni la remisión del informe de evaluación de la conformidad, podrán ser consideradas por el interesado como una presunción de cumplimiento de los requisitos del Reglamento o como una autorización de inicio de



prestación del servicio. En particular, el organismo supervisor posee la potestad de requerir información adicional e incluso de no conceder la cualificación hasta que verifique y concluya que el prestador de servicios de confianza y los servicios que presta cumplen los requisitos establecidos en el Reglamento comunitario y en esta ley.

2. Análisis jurídico

Como se ha comentado, la ley propuesta nace con el objetivo de adaptar el ordenamiento jurídico nacional en materia de servicios electrónicos de confianza al nuevo marco legislativo europeo instaurado por el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, y sus disposiciones de desarrollo.

Parte de esta adaptación implica la derogación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, así como la obsoleta Orden del Ministerio de Fomento de 21 de febrero de 2000 por la que se aprueba el Reglamento de acreditación de prestadores de servicios de certificación y de certificación de determinados productos de firma electrónica.

Asimismo, esta ley deroga el artículo 25 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, referido a los terceros de confianza, debido a que los servicios ofrecidos por este tipo de proveedores se encuentran subsumidos en los tipos regulados por el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, fundamentalmente en los servicios de entrega electrónica certificada.

Por otra parte, la ley propuesta modifica la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información, de forma que las empresas que presten sus servicios al público en general de especial trascendencia económica deberán facilitar a estos usuarios un medio seguro de interlocución telemática, no necesariamente basado en certificados electrónicos, con objeto de garantizar la neutralidad tecnológica en el acceso.

Todo lo anterior justifica por sí mismo el rango de ley de la norma propuesta.

3. Descripción de la tramitación

Además de la consulta previa prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha llevado a cabo una ronda de entrevistas con el sector de los prestadores de servicios electrónicos de confianza, así como con los principales usuarios, incluyendo Administraciones Públicas, con objeto de hacer partícipes a los sectores directamente afectados y poder tener en cuenta sus observaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.3 g) de la citada ley, a continuación se ofrece un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, en el que han participado 19 prestadores de servicios electrónicos de confianza, 2 particulares, 7 empresas y 3 asociaciones:



- En relación con la comprobación de la identidad y atributos de los solicitantes de un certificado cualificado, así como la necesidad de evitar la renovación en cadena de certificados cualificados acudiendo a diferentes prestadores, por razones de seguridad en el tráfico jurídico, la mayoría de los participantes coinciden en proponer algún tipo de actuación por parte del Ministerio, como una orden ministerial o especificación técnica para que los perfiles de los certificados incluyan algún OID con información sobre el nivel de aseguramiento aplicable a la autenticación en aplicación de la norma ISO 29115 - ITU-T Recommendation X.1254 o incluyendo una URL sobre los mecanismos de identificación y comprobación documental. Además, la mayoría de prestadores coinciden en que sí deberían colaborar los prestadores para intercambiar la información. En este aspecto, varios solicitan que el propio Ministerio requiriera dicha información a los prestadores y después, la pusiera a disposición de los interesados.

Esta cuestión se ha trasladado al anteproyecto de ley indicando que la forma en que se ha procedido a identificar a la persona física firmante o solicitante del sello podrá constar en el certificado. En otro caso, los prestadores de servicios deberán colaborar entre sí para determinar cuándo se produjo la última personación o medio equivalente de identificación. Así, no se establece una obligación a los prestadores de reflejar esta información en el certificado, pero sí de colaborar entre sí para el cumplimiento de este requisito, desestimándose la posibilidad de que fuese el propio Ministerio quien mantuviese la citada información, puesto que implicaría unos recursos de los que carece.

Por otro lado, acerca de la posibilidad de expedición de certificados cualificados mediante la identificación del firmante mediante telepersonación, la mayoría de los participantes coinciden en la admisión de métodos alternativos a la personación para identificar a los solicitantes de certificados cualificados y la gran mayoría coinciden en proponer al menos el sistema previsto por el SEPBLAC o una solución conforme a la norma ETSI EN 319 411-2. Las voces discordantes sostienen que su aceptación implicaría un riesgo elevado de suplantación de personalidad y proponen mantener la personación ante oficinas de registro de organismos oficiales u oficinas del propio prestador. Como resultado, el anteproyecto de ley contempla la aprobación de una orden ministerial específica para regular las condiciones técnicas que harían posible la citada telepresencia, cuando la tecnología esté suficientemente desarrollada y se garantice una seguridad equivalente en términos de fiabilidad a la presencia física.

- En relación con los requisitos adicionales a nivel nacional para certificados cualificados, así como el tiempo máximo de vigencia de un certificado cualificado, los participantes se dividen aproximadamente en el mismo porcentaje entre los que se oponen a la imposición en la ley de un plazo y los que proponen que se establezca ese plazo. Los primeros consideran que la imposición de un plazo no garantiza la seguridad, dado que la misma depende de la fortaleza de los algoritmos, por lo que sugieren que los prestadores apliquen las recomendaciones de los organismos que se dedican a ello. En este sentido, proponen que sea el Centro Criptológico Nacional quien marque los plazos o que la ley



prevea que el Ministerio publique instrucciones según sus recomendaciones. Los segundos proponen en su mayoría mantener el plazo de 5 años y, en algunos casos, se propone reducirlo hasta los 3 años o aumentarlo hasta los 10.

Debido a la disparidad de criterios, y considerando que el periodo de 5 años instaurado por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, ha supuesto un compromiso adecuado entre seguridad y usabilidad, se mantiene el citado plazo.

- En relación con la posibilidad de permitir a los prestadores cualificados sustituir la contratación de un seguro de responsabilidad por el mantenimiento de recursos financieros suficientes para hacer frente a una posible responsabilidad por daños y perjuicios, las respuestas se dividen entre los que consideran que sí podría sustituirse y los que entienden que no. Entre los primeros destacan que no es posible establecer un criterio único sino que depende de la actividad del prestador y que, de este modo, cada prestador podría utilizar el medio o producto financiero más acorde a su actividad y tamaño, como por ejemplo, un informe contable o que sea evaluado por la entidad de evaluación de la conformidad. Por su parte, los segundos, que son una ligera mayoría formada sobre todo por prestadores ya cualificados, consideran que debe mantenerse el seguro obligatorio tal y como dispone la ley vigente, en favor de la protección del ciudadano y de los terceros que confían en los certificados electrónicos. Finalmente, algunos prestadores públicos sostienen que no debería exigirse el seguro en este caso.

En la redacción del anteproyecto de ley se ha mantenido la obligación de los prestadores cualificados de cumplir con la obligación de constituir un seguro de responsabilidad civil. La citada garantía podrá ser sustituida total o parcialmente por un aval bancario o un seguro de caución, pero no por el mantenimiento de recursos financieros suficientes, debido a la imposibilidad de control por parte del supervisor, así como a la necesidad de protección de quien reclame la responsabilidad de un prestador de servicios de confianza, ya que los recursos financieros suponen una garantía más volátil que la ofrecida por un seguro de responsabilidad.

Sobre la cuantía del seguro de responsabilidad o de los recursos financieros, la mayoría de los participantes no aportan una cifra concreta, sino que indican que la cuantía debería depender de la actividad del prestador. Dos de los participantes remiten a la cuantía señalada por CABForum y otros tantos señalan que la cifra prevista en la ley actual es la adecuada. Otros señalan que, al menos, debería ser de 1.000.000 €.

El anteproyecto de ley reduce la cuantía de tres millones de euros a un importe mínimo de un millón y medio de euros, excepto si el prestador pertenece al sector público, aumentándolo en medio millón de euros por cada servicio adicional que preste. Esta solución atiende los comentarios recibidos y se estima suficiente para cubrir los riesgos derivados del servicio, tiene en cuenta la diversidad de servicios en el mercado y no penaliza a los prestadores con mayor oferta.



Acerca de la fijación de la cuantía del seguro o de los recursos financieros en función del tipo de servicio que se preste u otros criterios, por ejemplo, el número de clientes que tenga el prestador y la repercusión del daño en terceros, no hay una postura unánime, de manera que la mitad opina que no es necesario y que no es preciso entrar a ese nivel de detalle, dado que el número de clientes y el potencial impacto de los siniestros influyen en la cobertura del seguro y en el coste de la póliza, pero quedan subsumidos en los "criterios actuariales". La otra mitad considera que sí y que debe ponderarse en función del tipo del servicio y del volumen de negocio. El anteproyecto de ley no puede considerar todas las cuestiones y matices en relación con la prestación del abanico de servicios regulados, que además serían dinámicas en el tiempo e imposibles de controlar, por lo que se ha propuesto fijar el importe del seguro únicamente en función del número de servicios prestados.

- En relación con el régimen sancionador, la mayoría de participantes considera que la actual horquilla de sanciones pecuniarias es proporcionada, disuasoria y eficaz, si bien algunas voces consideran que podría considerarse excesivamente riguroso teniendo en cuenta la ausencia de siniestralidad. Así, en la ley propuesta se han adecuado las cuantías de las sanciones, reduciéndose a la mitad la máxima imponible, y se ha previsto la división en tramos de la horquilla sancionadora para la determinación de la multa imponible, en atención a los criterios de graduación concurrentes.

La mayoría de los participantes sostiene que podrían preverse otras sanciones no pecuniarias, tales como la publicación de la resolución sancionadora, y se decantan por mantener lo previsto en la vigente ley.

Así, la ley propuesta dispone que las resoluciones sancionadoras por la comisión de infracciones graves o muy graves serán publicadas en el sitio de internet del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, con indicación, en su caso, de los recursos interpuestos contra ellas. Se ha eliminado la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y en dos periódicos de difusión nacional o en la página de inicio del sitio de internet del prestador, al devenir superfluo con la publicación de las resoluciones sancionadoras en la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Sobre la relación que debería existir entre la aplicación del régimen sancionador y la retirada de la cualificación a un prestador de servicios electrónicos de confianza, no hay una postura unánime, observándose tres grupos de respuestas. Por un lado, las que consideran que la eliminación de la lista es excesiva y, por tanto, sólo debería aplicarse en caso de infracciones graves o muy graves. Por otro, las que consideran que el régimen sancionador debería conllevar un sistema de apercibimientos y que únicamente cuando estos no sean subsanados o haya reiteración o dolo por parte del prestador, se eliminara a éste de la lista. Por último, algunas respuestas sugieren un sistema de suspensión temporal de la publicación en la TSL.



El anteproyecto de ley no regula la exclusión de la lista de servicios de confianza, ya que esta cuestión está armonizada por el artículo 20.3 del Reglamento (UE) 910/2014. Lo que hace es separarlo del régimen sancionador, ya que no se trata de una sanción, sino de la revocación de una autorización para operar como prestador cualificado de servicios de confianza. No obstante, la retirada de la cualificación es la medida más extrema y que más perjuicios produce, no sólo al prestador, sino también a los usuarios de estos servicios. Por ello, dependiendo de todos los elementos en presencia, se aplicará el régimen sancionador o se retirará la cualificación, salvo en el caso de las infracciones muy graves.

- En relación con el mantenimiento de un servicio de información en la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital sobre los prestadores de servicios no cualificados, entre las respuestas se ha constatado que existe una leve mayoría de participantes a favor de la publicación de la información en la web del MINETAD, pero si se tuviese en cuenta únicamente a los prestadores, sería prácticamente un empate. A favor de la publicación se menciona la transparencia y confianza que conlleva la misma, aunque se menciona que la publicación debería conllevar la realización de inspecciones periódicas por parte del supervisor. En contra de la publicación se argumenta que es empleada por los prestadores no cualificados para realizar competencia desleal haciendo un uso incorrecto, y que la Administración no debería dar ese servicio de publicidad gratuito.

En la redacción del anteproyecto de ley se ha tenido en cuenta que las respuestas que favorecen el mantenimiento de la citada página web basaban su preferencia en la creencia errónea de que se realizaría una supervisión periódica de los prestadores no cualificados por parte del supervisor, por lo que ha pesado más en la decisión de no mantener la citada lista el hecho constatado de que se utiliza, a veces, de forma fraudulenta, en la comercialización de servicios publicados en ella, lo que no aporta un valor añadido ni de confianza ni de transparencia, sino que, más bien, ha constituido una fuente de inseguridad jurídica y distorsión en el mercado de prestación de servicios.

Por otro lado, acerca de la comunicación previa de inicio de actividad al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, las respuestas son por escaso margen mayoritariamente proclives hacia considerar la comunicación facultativa. Entre los que consideran que la comunicación debe ser obligatoria, la mayoría consideran que solo ha de serlo para los servicios cualificados. No obstante lo anterior, se señala que debería ser obligatoria para los no cualificados pero siempre que ello sea exclusivamente a los efectos del necesario conocimiento que el supervisor ha de tener de los prestadores establecidos en España.

Se ha tenido en cuenta esta observación en el anteproyecto de ley, que instaura un régimen de comunicación previa para los prestadores no cualificados para posibilitar su



supervisión *ex post*. En ningún caso, esta comunicación previa condiciona el inicio de la actividad por un prestador novel..

- En relación con la conveniencia de regular servicios electrónicos de confianza a nivel nacional, diferentes de los regulados en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, las opiniones son dispares, si bien hay una ligera ventaja de los partidarios de que se regulen nuevos servicios electrónicos a nivel nacional, que coinciden en su mayoría en proponer un servicio de generación de pruebas y en general que se encuentren basados en tecnología biométrica. Los que consideran que no es adecuado regular nuevos servicios muestran su preocupación por el riesgo a que ello produjese una fragmentación y falta de interoperabilidad con los servicios de otros Estados miembros. En este sentido, proponen regularlo en el ámbito paneuropeo, proponiendo un nuevo catálogo de servicios al regulador comunitario.

Debido a la disparidad de las contribuciones, y tras un minucioso análisis de oportunidad, el anteproyecto de ley no propone la regulación de nuevos servicios nacionales, ya que o no se encuentran suficientemente implantados ni normalizados en el nivel técnico, o se basan en la aplicación combinada de distintos servicios de confianza ya regulados por el Reglamento (UE) nº 910/2014, y no comportan una auténtica novedad, sin perjuicio de que modificaciones futuras de la ley puedan plantear la citada regulación, si la situación descrita cambia.

- En relación con el desarrollo de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, sobre terceros de confianza, existe una mayoría amplia a favor de no desarrollar el art. 25, puesto que en general se considera que la figura de tercero de confianza ya se encuentra subsumida en la definición de prestador de servicio electrónico de confianza y, en este sentido, se solicita por varios participantes que el citado artículo 25 sea derogado o reformulado para evitar confusión.

Siguiendo la opinión mayoritaria de los participantes, la ley propuesta deroga el citado artículo 25 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, referido a los terceros de confianza, debido a que estos servicios se encuentran subsumidos en los tipos regulados por el nuevo Reglamento europeo.

Sobre la oportunidad de relacionar los servicios de los terceros de confianza con los servicios electrónicos de confianza, no hay unanimidad en las respuestas. Los partidarios de no hacerlo justifican su postura porque consideran que los servicios de confianza cualificados son únicamente los listados en el Reglamento europeo, e incluso se alerta de la sobrecarga de trabajo que ello supondría para el organismo supervisor. Los partidarios de la conveniencia consideran que los servicios de tercero de confianza para la contratación electrónica deberían regularse a partir de obligaciones semejantes al servicio



cualificado de conservación, y se remiten a la pregunta anterior para sugerir la derogación o modificación del artículo 25 Ley 34/2002 con objeto de evitar conflictos o confusión.

Como se ha comentado, siguiendo este razonamiento, se propone derogar el artículo 25 de la Ley 34/2002 y no regular servicios de confianza distintos de los previstos en el Reglamento (UE) 910/2014.

- En relación con la existencia de algún aspecto adicional que debiera tenerse en cuenta para llevar a cabo esta adaptación legislativa, se ha solicitado por parte de los participantes a título particular:
 - Derogación o modificación de diversas leyes con el objeto de aclarar el ordenamiento jurídico aplicable al sector. En este sentido, se propone la derogación de varias normas, incluyendo la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y la Orden del Ministerio de Fomento de 21 de febrero de 2000 por la que se aprueba el Reglamento de acreditación de prestadores de servicios de certificación y de certificación de determinados productos de firma electrónica, por haber caído en obsolescencia hace tiempo. El resto de disposiciones del Ordenamiento jurídico que hagan referencia a servicios de confianza deberán interpretarse, en caso de duda, conforme al Reglamento (UE) 910/2014.
 - Necesidad de aclaración sobre prestador que gestiona los datos de creación de firma y prestador que ha emitido el certificado. De acuerdo con el anexo II del Reglamento (UE) 910/2014, cuando se trate de firma o sello cualificados, sólo podrá gestionar los datos de creación de firma el prestador que emitió el correspondiente certificado. Si se trata de firma o sello avanzado, puede gestionarlos cualquier otro prestador.
 - Establecer una lista de normas técnicas cuyo cumplimiento garantice la conformidad con una lista tasada de artículos de la nueva ley de firma y del Reglamento (UE) 910/2014. En este sentido, el Reglamento europeo prevé el establecimiento por parte de la Comisión de números de referencia de normas sobre el cumplimiento técnico de los requisitos legales exigibles, mediante actos de ejecución. Algunos de ellos han sido ya aprobados, mientras que otros potestativos están pendientes de elaboración. Por su parte, el órgano supervisor ha publicado una guía de notificación de servicios electrónicos de confianza cualificados y contenidos mínimos del informe de evaluación de la conformidad.

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/FirmaElectronica/Paginas/Notificacion.aspx>



- Utilidad de un apartado específico de certificados que recientemente han sido incluidos en la lista de confianza y otorgamiento de un plazo adecuado para su admisión en todos los organismos públicos. La lista de confianza se construye por parte del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital de acuerdo con la Decisión de la Comisión (EU) 2015/1505 y la norma ETSI TS 119 612 v2.1.1 a la que referencia la primera. Por otra parte, el órgano supervisor ha puesto a disposición de los usuarios interesados un servicio de suscripción que informa de las actualizaciones en la lista de confianza.

<https://sede.minetur.gob.es/Prestadores/Paginas/suscripcion.aspx?Id=39792aed-d547-4e96-b435-d361679b7390>

Asimismo, ha publicado un documento que se actualiza reflejando los cambios en la última versión de la citada lista.

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/FirmaElectronica/Paginas/Prestadores.aspx>, y

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/FirmaElectronica/Documents/cambiosTSL.pdf>

Por último, ha desarrollado un documento comprensible, explicativo y didáctico sobre la TSL. Este documento está dirigido al público con objeto de una correcta interpretación de la TSL; analiza la estructura de la TSL y proporciona indicaciones para entender su contenido.

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/FirmaElectronica/Documents/Gu%C3%ADa%20de%20interpretaci%C3%B3n%20de%20la%20TSL.pdf>

Por otra parte, ni el Reglamento europeo ni la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevén plazos en relación con la admisión en los organismos públicos de los servicios listados.

- Aclaración sobre los certificados de representante en relación con la persona física titular. La ley propuesta contiene una disposición (artículo 6.2) según la cual si los certificados cualificados de persona física admiten una relación de representación incluirán la identidad de la persona física o jurídica representada, así como una indicación del documento público que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria, la inscripción de los datos registrales.



- Determinar el tiempo de custodia de la información relacionada con la prestación de servicios de confianza. La ley propuesta indica que el período de tiempo durante el que se deberá conservar la información relativa a los servicios prestados de acuerdo con el artículo 24.2 h) del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, será de 15 años.
- Creación del Foro Multilateral de los Servicios Electrónicos de Confianza, que incluyera al órgano de supervisión, al organismo de acreditación, a los organismos de evaluación y una representación de los prestadores de servicios electrónicos de confianza, una representación de las empresas TIC, una representación los usuarios, y una representación de las Administraciones Públicas, al objeto de cooperar en el desarrollo normativo y la adopción de mejores prácticas, considerando los intereses de todas las partes. No se ha considerado apropiado crear el citado foro al estar la mayor parte de la normativa contenida en un Reglamento comunitario y actos de ejecución o delegación que son directamente aplicables, y no apreciar tampoco un interés generalizado por parte todos los sujetos citados en su constitución. Todo ello, sin perjuicio de la disponibilidad del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital para celebrar reuniones puntuales o atender consultas de prestadores o usuarios, siempre que sea necesario.
- Aclaración sobre las medidas transitorias del artículo 51 del Reglamento (UE) 910/2014. No se ha considerado apropiado en el anteproyecto de ley realizar interpretaciones sobre el literal del citado artículo contenido en legislación comunitaria de directa aplicación.

Se llevará a cabo el trámite de audiencia e información públicas previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997. Se someterá al Consejo de Ministros, a fin de que este decida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, sobre la realización de cualesquiera otros trámites que considere oportunos.

El anteproyecto de ley se publicará en el Portal de la Transparencia, en virtud de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (ex. artículo 7).

En función del contenido del anteproyecto, se recabaría informe de la Agencia Española de Protección de Datos (artículo 37.1.h de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal), y se notificaría a la Comisión europea como “regla relativa a los servicios” según la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Resulta preceptivo el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, Energía, Turismo y Agenda Digital, así como el informe del Ministerio de Hacienda y Función



Pública sobre impacto en la distribución competencial (artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

En todo caso, se solicitará el dictamen del Consejo de Estado (artículo 21.2 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Consideraciones generales

La ley propuesta genera impactos fundamentalmente positivos. Así, desde un punto de vista económico, se producen efectos positivos sobre la innovación, la protección de intereses de los usuarios y la eliminación de agravios comparativos que actualmente afectan a los prestadores establecidos en nuestro país con respecto a los establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea. Los efectos son también positivos desde la perspectiva de la competencia, por las razones que se expondrán a continuación. En cuanto a las cargas administrativas, se incorporan nuevas obligaciones que afectan a los prestadores de servicios de confianza.

Por otro lado, la ley carece de impacto en relación con las desigualdades de género, con los presupuestos públicos y con la adecuación al orden de competencias, pues no se ve afectado el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. No se han identificado otros impactos.

2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.8.^a, 21.^a y 29.^a de la Constitución.

3. Impacto económico y presupuestario

La aprobación de la ley tendría un impacto positivo en relación en la innovación, en tanto que se descarta la posibilidad, contemplada en el Reglamento comunitario, de regular a nivel nacional nuevos servicios electrónicos de confianza. Se ha optado por no hacerlo con objeto de no perjudicar la innovación y de permitir que nuevos servicios complejos de valor añadido puedan construirse con los elementos básicos ya regulados a nivel comunitario.

Asimismo, también se detecta un impacto positivo en relación con la protección de los intereses de los usuarios, al evitarse inseguridades jurídicas con la eliminación de la información de prestadores de servicios no cualificados de la web del Ministerio.

Por otro lado, existe un impacto económico positivo en la competencia, derivado de la reducción de la garantía económica exigida.

Por otra parte, se evitan distorsiones en la prestación de servicios de confianza, puesto que se define un marco común coherente en el que se puede desarrollar el mercado en las mismas condiciones para todos los prestadores y por tanto la libre competencia.



Por último, se crea un nuevo mercado de entidades de evaluación de la conformidad, cuya misión es auditar a los prestadores cualificados de servicios de confianza para confirmar que cumplen con los requisitos impuestos por la legislación comunitaria y nacional. Así, se fomenta la creación y expansión de empresas y la creación de empleo especializado.

La aprobación de esta ley no tiene impacto presupuestario.

Con respecto a los prestadores de servicios de confianza, se introducen nuevas cargas administrativas, imprescindibles para posibilitar su supervisión por parte del organismo competente de acuerdo con los requisitos impuestos por la legislación comunitaria. En este sentido, implica una carga administrativa la necesidad de remitir un informe al organismo supervisor en el plazo de 72 horas desde que se hubiera resuelto un incidente de seguridad, así como el informe anual que se ha de remitir, también al organismo supervisor, relativo a los datos de actividad del año civil precedente.

Se ha cuantificado esta última carga en 6 euros anuales por cada prestador cualificado, de los que existen actualmente 25 en España, resultando un montante total de 150 euros anuales. La primera no se ha cuantificado porque es imposible saber cuántos incidentes se notificarán al año. Desde el comienzo de la aplicación del Reglamento (UE) 910/2014, en julio de 2016, no se ha notificado ninguno.

4. Impacto de género

Analizada la propuesta desde la perspectiva de género, se concluye que carece de cualquier incidencia en este sentido.

5. Otros impactos

No se han identificado.

4 de abril de 2017