

Observaciones al proyecto de real decreto por el que se regula el ecosistema de cartera europea de identidad digital en España

1. Identificación y objeto

Remitente: Santiago Casas Duarte, en nombre propio y a título personal, sin representación de ninguna entidad. **Contacto:** me@santicasas.net.

Trabajo en identidad digital desde hace más de veinte años. Entre 2012 y 2025 fui cofundador y consejero delegado de Validated ID, prestador cualificado de servicios de confianza, hoy integrado en el grupo Namirial. Actualmente no mantengo ninguna vinculación con esa compañía ni con otro prestador.

Estas observaciones se refieren al proyecto de real decreto por el que se regula el ecosistema de cartera europea de identidad digital en España (versión V-12, de 29 de septiembre de 2026) y a su memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), sometidos a audiencia e información pública hasta el 13 de octubre de 2026.

Comparto el objetivo del proyecto y entiendo la urgencia: España debe ofrecer al menos una cartera antes del próximo 24 de diciembre (art. 5 bis.1 del Reglamento (UE) N° 910/2014, en adelante, el Reglamento). Ninguna de las propuestas que siguen altera el camino crítico de la cartera del Estado. Su objetivo es que el texto no cierre, por omisión, puertas que el Reglamento deja abiertas y que después costará mucho abrir.

2. Consideraciones generales

El proyecto construye el circuito de provisión, certificación y notificación solo para la cartera del Estado.

Aunque no prohíbe otras carteras, de facto no deja ninguna vía para que existan.

- El artículo 7 regula únicamente la cartera que proporciona la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD);
- el 8.1 vincula los datos de identificación de la persona (PID) a esa cartera;
- el 9.1 solo prevé la certificación "a solicitud de la Agencia Estatal de Administración Digital";
- el 10 solo prevé notificar la cartera certificada según el artículo 9,
- y el capítulo II lleva por título "Certificación e información de la cartera europea de identidad digital del Estado".

El Reglamento prevé tres modalidades de provisión y no limita su número.

El artículo 5 bis.2 permite carteras proporcionadas directamente por el Estado, por mandato de este o de forma independiente pero reconocidas por él. Es cierto que el Reglamento no obliga a habilitar las dos últimas. Pero cerrarlas sin motivación es difícil de justificar con los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica del artículo 129 de la Ley 39/2015, y **la MAIN no explica por qué solo se prevé la cartera del Estado.**

La experiencia europea previa apunta en la dirección contraria.

En aquellos estados donde las identidades digitales “confiables” se usan a diario (para la banca, el comercio y la administración) se construyeron con participación privada. En los países nórdicos, la identidad digital de referencia la proporcionan los bancos o se ha construido entre el Estado y la banca. En Italia, SPID se organizó con varios proveedores acreditados por la misma autoridad, privados y públicos, y el artículo 64-quater del Código de la Administración Digital prevé ya, junto a la IT-Wallet pública, carteras de sujetos privados acreditados por la AgID. Los estados que se basaron en modelos exclusivamente públicos han tenido un uso limitado a las relaciones con el sector público, que para la mayoría de los ciudadanos son ocasionales.

Alemania es una referencia útil de procedimiento abierto.

Su proyecto de ley de la cartera (DIdG, BT-Drs. 21/7408), todavía en tramitación parlamentaria y propio de un Estado federal, mantiene un registro de partes usuarias centralizado y un único proveedor de PID, pero:

- regula las tres modalidades, cada una con su procedimiento;
- el reconocimiento de carteras se otorga a solicitud del interesado y solo se deniega si no se cumplen los requisitos;
- prohíbe limitar el número de carteras reconocidas;
- el proveedor de PID no puede ser proveedor de cartera, y el proveedor de cartera no puede conocer el contenido del PID ni de las declaraciones de atributos;
- supervisión, certificación y registro recaen en organismos distintos.

Es decir, el Estado garantiza que habrá al menos una cartera a tiempo, pero no se reserva el mercado.

El proyecto concentra en la AEAD funciones que conviene separar.

La AEAD es proveedora de la cartera del Estado, la única que puede solicitar su certificación, la responsable del registro de partes usuarias y el punto de contacto único. Cuando quien compite en un mercado fija también las condiciones de acceso de los demás, lo hace con ventajas que ningún otro operador tiene: presupuesto público, ausencia de riesgo y control de las reglas.

La MAIN califica de positivo el impacto sobre la competencia sin analizarlo.

Convendría que lo hiciera, y que el informe pendiente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se pronunciara expresamente sobre el modelo de provisión.

El papel del Estado es imprescindible como regulador, como fuente de datos fiables y como generador de demanda.

España tiene un sector de servicios de confianza con experiencia, capacidad técnica y presencia europea. No se trata de protegerlo, sino de crear las condiciones para que el ecosistema se desarrolle y de que la regulación no juegue en su contra.

3. Observaciones al articulado

Cada observación indica el cambio propuesto (orientativo) y su justificación.

Observación 1. Artículo 7 y capítulo II: regular las carteras por mandato y reconocidas

Propuesta. Añadir un artículo 7 bis:

Artículo 7 bis. Carteras europeas de identidad digital proporcionadas por mandato del Estado o reconocidas por este.

1. Además de la cartera del Estado prevista en el artículo 7, podrán proporcionarse en España carteras europeas de identidad digital por mandato del Estado o reconocidas por este, de conformidad con el artículo 5 bis.2, letras b) y c), del Reglamento (UE) N° 910/2014.
2. El reconocimiento se otorgará a solicitud de cualquier proveedor, público o privado, cuya cartera haya sido certificada conforme al artículo 9 y que acredite el cumplimiento de los requisitos del artículo 5 bis del Reglamento (UE) N° 910/2014 y de sus actos de ejecución.
3. El reconocimiento solo podrá denegarse, mediante resolución motivada, por incumplimiento de dichos requisitos. No podrá limitarse el número de carteras reconocidas.
4. Corresponde a la DGOSDCA resolver sobre el reconocimiento en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud completa. El sentido del silencio será el previsto en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
5. Por orden de la persona titular del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública se regularán los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de mandatos y para el reconocimiento, previa audiencia específica de las asociaciones representativas de los prestadores de servicios de confianza.

En coherencia, el título del capítulo II pasaría a ser "Certificación e información de las carteras europeas de identidad digital".

Justificación. Es el cambio central. Sin él, ninguna cartera distinta de la del Estado puede existir en España dentro del marco del Reglamento. El Reglamento permite estas modalidades sin imponerlas: habilitarlas es una opción regulatoria, y la MAIN no compara el modelo elegido con alternativas ni analiza su efecto sobre la competencia. No afecta a la cartera del Estado ni a su calendario. El decisor es la DGOSDCA, como organismo de supervisión, y no la AEAD, que es a la vez proveedora. El detalle se remite a una orden ministerial para no retrasar el real decreto. La referencia es el procedimiento alemán.

Observación 2. Artículos 9 y 10: certificación y notificación de cualquier cartera

Propuesta.

- **Art. 9.1:** sustituir "a solicitud de la Agencia Estatal de Administración Digital" por "a solicitud de la Agencia Estatal de Administración Digital o de cualquier otro proveedor de cartera que pretenda proporcionarla en España conforme al artículo 5 bis.2 del Reglamento (UE) N° 910/2014". Añadir que el CCN publicará los requisitos, plazos y, en su caso, tasas del procedimiento, que serán los mismos para todos los solicitantes.
- **Art. 9.2:** sustituir "la cartera europea de identidad digital del Estado" por "la cartera europea de identidad digital".
- **Art. 10.1:** sustituir "de la cartera europea de identidad digital que se haya proporcionado" por "de las carteras europeas de identidad digital que se hayan proporcionado".
- **Art. 10.2:** sustituir "la Agencia Estatal de Administración Digital remitirá" por "el proveedor de la cartera remitirá", y reducir el plazo máximo de 6 meses a un mes.

Justificación. Si solo la AEAD puede pedir la certificación, la observación 1 no tendría efecto: ninguna otra cartera tendría dónde certificarse. La responsabilidad de la notificación sigue siendo estatal; lo que se pide es acceso al procedimiento en igualdad de condiciones. El plazo de seis meses es difícil de conciliar con el "sin dilación indebida" del artículo 5 quinquies del Reglamento.

Observación 3. Artículo 8: PID reglado, separado de la cartera y anclado al documento físico

El PID es la base de toda la cartera. Si falla su emisión o su vigencia, falla todo lo que se construye encima. La inteligencia artificial hace cada vez más fácil suplantar a una persona en una verificación remota con vídeos y documentos falsos difíciles de detectar. El artículo 8.2 solo exige contrastar los datos con la base de datos del DNI o del NIE antes de emitir; no regula cómo se verifica que quien lo solicita es su titular, ni qué ocurre después.

Propuesta.

1. **Destino del PID (art. 8.1).** Sustituir "en la cartera europea de identidad digital del Estado" por "en cualquier cartera europea de identidad digital".

certificada y notificada, en España o en otro Estado miembro". El proveedor de PID lo emitirá, a solicitud del usuario, a las carteras que acepte. Esa aceptación de soluciones de cartera por los proveedores de PID se basará en criterios públicos y no discriminatorios, y la lista prevista en el artículo 3.6 del Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2977 se publicará y mantendrá actualizada.

2. **Designación reglada (art. 8.1).** Sustituir "podrá designar" por una designación con requisitos publicados, procedimiento, plazo y denegación motivada.
3. **Separación de funciones.** Añadir: "Las funciones de proveedor de datos de identificación de la persona y de proveedor de cartera, cuando recaigan en la misma entidad, se ejercerán con separación organizativa y técnica. El proveedor de la cartera no podrá tener acceso al contenido de los datos de identificación de la persona ni de las declaraciones electrónicas de atributos almacenadas en ella."
4. **Canales de emisión.** Añadir un apartado que prevea, al menos, dos vías que coexistan: (a) la emisión originaria, a solicitud del titular, en el momento de la expedición o renovación del DNI o de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE), aprovechando la identificación presencial que realiza la autoridad expedidora, de forma análoga a la emisión de los certificados del DNI electrónico, sin perjuicio de las diferencias de régimen entre ambos; y (b) la emisión posterior y remota a partir de la lectura del chip del documento, con verificación biométrica del titular frente a la imagen facial almacenada en él, conforme al Reglamento de Ejecución (UE) 2026/798.
5. **Vigencia ligada al documento.** Añadir: "La vigencia de los datos de identificación de la persona no excederá la del documento con el que se verificó la identidad. El proveedor revocará sin dilación los datos emitidos cuando dicho documento sea revocado o se comunique su pérdida o sustracción. La Dirección General de la Policía pondrá a disposición de los proveedores un servicio que les notifique la pérdida de validez de dichos documentos."

Justificación. El artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2977 ya exige que el PID pueda revocarse, pero no vincula la vigencia ni la revocación a la validez del documento base. La caducidad se resuelve limitando la vigencia del PID a la del documento; la pérdida o sustracción comunicada es, en cambio, la situación de mayor riesgo de suplantación y justifica la revocación. Con varios proveedores de PID, este hueco es más grave: un DNI caducado o robado no debería dejar viva una identidad digital con aceptación obligatoria en toda la Unión. La separación entre proveedor de PID y proveedor de cartera, inspirada en la que adopta Alemania, evita que quien proporciona la cartera conozca el contenido de la identidad y de los datos que circulan por ella.

Observación 4. Artículo 13: desarrollar la verificación de atributos frente a fuentes auténticas (art. 45 sexies)

Propuesta. Añadir un artículo 13 bis:

Artículo 13 bis. Verificación de atributos frente a fuentes auténticas.

1. De conformidad con el artículo 45 sexies del Reglamento (UE) N° 910/2014, los organismos del sector público responsables de las fuentes auténticas de los atributos enumerados en su anexo VI pondrán a disposición de los prestadores cualificados de servicios de confianza que expidan declaraciones electrónicas cualificadas de atributos, a petición del usuario, medios electrónicos para verificar dichos atributos.
2. El acceso se prestará en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a los prestadores cualificados incluidos en las listas de confianza de cualquier Estado miembro.
3. El catálogo del artículo 13 identificará, para cada atributo del anexo VI, el servicio de verificación disponible y sus condiciones de acceso.

Justificación. El artículo 45 sexies es una obligación de los Estados. Sin él, no habrá un mercado real de declaraciones cualificadas de atributos: los prestadores no tendrán con qué verificar lo que certifican. El catálogo del artículo 13 es útil, pero es declarativo y no obliga a ninguna fuente a ofrecer el servicio. Para que el cotejo sea efectivo, el real decreto debe identificar, para cada atributo, al organismo responsable y el mecanismo de verificación.

Observación 5. Disposiciones adicionales primera y segunda: suprimir requisitos que el Reglamento no exige

Propuesta.

- **DA1.2:** suprimir "así como la conformidad con el esquema de certificación de las carteras de identidad digital aplicable" y remitir el plazo de resolución al del artículo 21 del Reglamento.
- **DA2.3:** suprimir "y comprobada la conformidad con el esquema de certificación de las carteras de identidad digital aplicable", y fijar un plazo máximo de tres meses para la notificación a la Comisión.

Justificación. El Reglamento exige la certificación a las carteras (art. 5 quater), no a los emisores de declaraciones de atributos, que tienen su propio régimen (arts. 24, 45 quinquies y 45 septies y Reglamento de Ejecución (UE) 2025/1569, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1735). La verificación previa de las DA1 y DA2 debe referirse a ese régimen propio, sin confundirlo con la certificación de las carteras. Añadirlo es un requisito nacional sin base europea, que además introduce un filtro controlado por el Estado sobre un servicio de confianza cualificado.

Observación 6. Artículo 12: certificados de acceso y de registro abiertos a prestadores de toda la Unión

Propuesta.

- Sustituir "incluidos en la 'lista de confianza nacional de prestadores de servicios cualificados'" por "incluidos en las listas de confianza de cualquier Estado miembro".
- Sustituir "establecerá y podrá publicar" por "establecerá y publicará" los procedimientos de verificación, y fijar un plazo máximo de resolución de tres meses.

Justificación. Limitar la autorización a los prestadores de la lista española excluye a prestadores cualificados equivalentes de otros Estados miembros, lo que es difícil de conciliar con el principio de mercado interior del artículo 4 del Reglamento. Publicar los procedimientos y fijar plazos da seguridad jurídica a quien quiera prestar el servicio. La autorización seguiría sujeta a la comprobación de los requisitos del Reglamento de Ejecución (UE) 2025/848; lo que se propone es no excluir a un prestador por su Estado miembro de establecimiento.

Observación 7. Artículo 2: un único punto de contacto

Propuesta. Aclarar el alcance del punto de contacto único para que abarque, como exige el artículo 46 quater del Reglamento, los servicios de confianza, las carteras y los sistemas de identificación electrónica notificados. Como propuesta organizativa, que el Reglamento no impone, sugiero atribuirlo al organismo de supervisión (DGOSDCA), como hace Alemania con la BNetzA, y no al proveedor de la cartera del Estado. Si para los servicios de confianza ya hay designado otro órgano, el real decreto debería integrarlo o establecer su coordinación.

Justificación. El artículo 2 designa a la AEAD solo como punto de contacto "de las carteras". El Reglamento prevé un único punto para los tres ámbitos. Tener varios complica la relación con la Comisión y con los demás Estados.

Observación 8. Participación formal del sector en el desarrollo reglamentario

Propuesta. Añadir una disposición adicional: "Las órdenes ministeriales y los procedimientos que desarrollen este real decreto, en particular los relativos al registro de partes usuarias (art. 11.8), a los certificados de acceso y de registro (art. 12), al catálogo de fuentes auténticas (art. 13) y al reconocimiento de carteras (art. 7 bis), se someterán a audiencia específica de las asociaciones representativas de los prestadores de servicios de confianza y de las partes usuarias."

Justificación. El proyecto deja a órdenes ministeriales las piezas que más afectan al sector, y la única audiencia específica prevista en este trámite es la de ENAC. El sector tiene una asociación representativa, la Asociación de Prestadores Cualificados de Servicios de Confianza de España (ASEPEC). Un cauce formal mejora la calidad técnica de esos desarrollos y su aceptación.

Observación 9. Coordinación con la aplicación MiDNI

Propuesta. Añadir una disposición adicional que encomiende al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y al Ministerio del Interior la definición, en un plazo determinado, de la relación entre la aplicación MiDNI y la cartera del Estado.

Justificación. Desde abril de 2025, el Ministerio del Interior ofrece MiDNI, una aplicación propia para llevar el DNI en el móvil. El ciudadano tendrá dos aplicaciones del Estado para identificarse, impulsadas por dos departamentos distintos, sin que el proyecto diga nada sobre cómo conviven. El real decreto es una buena ocasión para ordenarlo.

Observación 10. Firma electrónica cualificada en la cartera del Estado

Propuesta. Precisar cómo ofrecerá la cartera del Estado la firma electrónica cualificada gratuita para usos no profesionales que exige el artículo 5 bis.5.g) del Reglamento, y que esa funcionalidad pueda prestarse por cualquier prestador cualificado mediante un procedimiento abierto y no discriminatorio. Se trata de una integración técnica abierta, no de un derecho a ser contratado ni financiado con fondos públicos.

Justificación. El proyecto no dice nada al respecto. La firma cualificada es un servicio de confianza que hoy prestan varios prestadores en España. Si se integra en la cartera del Estado sin reglas claras de acceso, la cartera puede desplazar ese mercado en lugar de apoyarse en él.

Observación 11. Artículo 11: recogida de usos y atributos sin autorización previa

Propuesta. Añadir al artículo 11 un apartado: "La información sobre los usos previstos y los datos que la parte usuaria vaya a solicitar se recogerá de forma automatizada, sin someterla a autorización previa, conforme al artículo 6.3 bis del Reglamento de Ejecución (UE) 2025/848, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1730."

Justificación. Las partes usuarias que prestan servicios a través de la cartera, como las entidades financieras, deben poder solicitar los atributos que necesitan sin un filtro previo de la Administración. El Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1730 prohíbe expresamente la autorización previa de esa información, que corresponde a los puntos 7 a 10 de su anexo I (contacto, tipo de servicio, datos solicitados y finalidad de su uso). La prohibición no excluye las demás comprobaciones del registro ni la supervisión posterior. Dado que el artículo 11.8 remite a una orden ministerial la regulación del registro, conviene que el real decreto fije este límite.

4. Consideración final

Estas observaciones se formulan con ánimo constructivo y desde el reconocimiento del esfuerzo que supone desplegar la cartera en el plazo que fija el Reglamento. Su único objetivo es que España disponga a tiempo de una cartera que funcione y de un

ecosistema en el que entidades financieras, prestadores de servicios de confianza y administraciones de todos los niveles puedan participar en igualdad de condiciones.

Quedo a disposición del Ministerio para cualquier aclaración y para colaborar, si se considera útil, en los desarrollos posteriores.

Santiago Casas Duarte