

Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares

José Luis Viedma Lozano

Oficina del Censo Electoral

Instituto Nacional de Estadística

OBJETO

La comunicación se refiere a la experiencia sobre uso de firma electrónica en la recogida de firmas de iniciativas legislativas populares sobre el Acueducto Tajo Segura.

Su interés se justifica por ser la primera iniciativa legislativa popular que hace uso de esta posibilidad abriendo un camino que, con toda probabilidad, se irá extendiendo como una forma de mejorar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El sistema de firma utilizado se basa en el uso del DNIe como dispositivo seguro de generación de firma electrónica reconocida.

NORMATIVA BÁSICA DE REFERENCIA DE APLICACIÓN

La iniciativa legislativa está regulada por el artículo 87 de la Constitución Española de 1978, que establece en su punto 3 lo siguiente:

Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, establece en el punto 1 de su artículo séptimo:

Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicara a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.

La Ley Orgánica 4/2006 , de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, en la modificación primera, que da una nueva redacción al preámbulo, establece lo siguiente:

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales, que podrán ir en castellano o, conjuntamente, con cualquiera de las lenguas cooficiales en los territorios del Estado; y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular.

Por otra parte, la modificación quinta, que añade un nuevo apartado 4 al artículo 7 de la Ley Orgánica 3/1984 , de 26 de marzo, establece:

Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.

Además, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, establece en la modificación séptima, que da una nueva redacción a artículo 11.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que:

Los pliegos que contengan las firmas recogidas serán enviados a la Junta Electoral Central, quien los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, y lleve a cabo la comprobación y el recuento inicial de dichas firmas. La Oficina del Censo Electoral, en el plazo de quince días, remitirá a la Junta Electoral Central certificación de todo ello.

ILP SOBRE EL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA

A falta de desarrollo normativo de regulación de la recogida de firmas con firma electrónica, la interpretación de la normativa vigente ha derivado en los acuerdos de la JEC siguientes:

Acuerdo de la JEC de 28 de mayo de 2009, de respuesta a la CP de la ILP sobre Acueducto Tajo Segura sobre firma digital a efectos de pliegos de recogida de firmas para presentación de iniciativa legislativa popular:

Esta Junta considera que el uso de la firma electrónica para la recogida de firmas a efectos de la presentación de una iniciativa legislativa popular debe entenderse válida siempre que se ajuste a lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, modificada por Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, y, en consecuencia, se acompañe de certificado válidamente proporcionado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre o por otra entidad autorizada al efecto, todo ello sin perjuicio de que además se guarden las garantías de autenticación de firmas previstas en los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. A tal efecto, la Comisión Promotora deberá comunicar a la Junta Electoral Central el sistema de firma electrónica que pretenda utilizar y facilitar a ésta, en el caso de que fuera necesario, el sistema utilizado para la verificación de las firmas electrónicas.

Acuerdo de la JEC de 28 de enero de 2010:

Visto el informe de la Oficina del Censo Electoral, en el que se reconoce que el formato de firma utilizado por la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular de Acueducto Tajo Segura cumple con el estándar requerido por el Instituto Nacional de Estadística y con los demás requisitos previstos en la legislación vigente, considerar que el sistema de firma electrónica propuesto debe entenderse válido por acomodarse al ordenamiento jurídico vigente.

VERIFICACIÓN DEL SISTEMA DE RECOGIDA

1. Sistema de firma electrónica utilizado

El sistema de firma electrónica propuesto por la Comisión Promotora de esta ILP está basado en el certificado reconocido de firma incluido en el DNIE, con formato XAdES-BES de la especificación estándar XAdES (XML Advanced Electronic Signature) versión 1.2.2.

Para la comprobación del estado del certificado la aplicación ha utilizado el servicio de validación en línea OCSP: <http://ocsp.dnielectronico.es> en el momento de la firma.

2. Reglas de creación de firma

La firma es de tipo 'enveloped' incluyendo los datos firmados y del certificado para poder asegurar la autenticación del firmante y la integridad de lo firmado.

El elemento XADES:SignedSignatureProperties de cada elemento de firma incluye la fecha/hora de la firma desde la perspectiva del firmante (XADES:SigningTime). En el esquema de base de datos se almacena el documento firmado junto a una marca de tiempo, como referencia temporal al instante concreto en la que se generó la firma.

La aplicación incluye una dirección URL que permite acceder al texto completo de la ILP antes de realizar la firma.

3. Reglas de verificación de firma por el sistema

La generación de los ficheros con los datos de los firmantes incluye un sistema de verificación previa de la firma, que comprueba que el certificado del firmante era válido en el instante concreto en que se creó. Para ello utiliza la referencia temporal de una marca de tiempo almacenada en el esquema de la base de datos.

La verificación se realiza utilizando la consulta en línea el servicio OCSP del DNIE. En caso de que el certificado se encontrase revocado, se comprueba que la fecha de revocación sea posterior al instante concreto en que fue creada la firma.

4. Medios previstos para la autenticación de las firmas por terceros

La aplicación de recogida dispone de un perfil de uso para terceros (perfil de administración) y que requiere una identificación mediante usuario y contraseña. A través de este perfil es posible visualizar cada uno de los documentos firmados, comprobar su integridad y autenticidad, verificar su firma electrónica en el instante concreto en que fue creada, y generar listados exportables de los firmantes de la iniciativa.

Adicionalmente se ha ofrecido la posibilidad de validar el documento a través del portal de validación de documentos electrónicos de la Universidad de Murcia.

No se ha considerado necesario que cada una de las firmas llevara un sello de tiempo, por los siguientes motivos:

- El artículo 29.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, indica que "los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera".
- El artículo 47.1 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, indica que "la marca de tiempo será utilizada en todos aquellos casos en los que las normas reguladoras no establezcan la utilización de un sello de tiempo", clasificándola además como una de las modalidades establecidas de referencia temporal.

Por ello, para los fines que se persiguen, se considera suficiente asegurar que la vigencia de los certificados utilizados por los ciudadanos quede acreditada en el momento de la firma.

5. Otros sistemas de verificación utilizados

Además del sistema de verificación aportado por la Comisión Promotora, la Oficina del Censo Electoral ha utilizado los siguientes:

- FNMT: El sistema de verificación no soporta el estándar XMLDsig. Se produce un mensaje de error: Error parseando el mensaje PKCS7. No se ha encontrado la opción de verificación de un formato de firma XADESDsig.
- INTECO: La aplicación da un error al validar el fichero: El fichero a validar es demasiado grande.
- ECOFIRMA: La aplicación da un error al validar el fichero: Error, Advertencia.

Ante las dificultades observadas se ha utilizado un servicio de verificación propio a medida con acceso al servidor OCSP @firma, que ha permitido validar el certificado en el momento de la verificación y los datos del firmante y de lo firmado, entre los que se incluye la marca de tiempo en el que se realizó la firma.

El proceso para la verificación de los datos de los firmantes es el siguiente:

1. Se comprueba la validez de la firma y de los certificados mediante la plataforma @firma.
2. Se comprueba que los datos firmados pertenecen a la persona que ha realizado la firma. Para ello, se exige que los datos firmados contengan los datos personales del firmante.
3. Se genera un fichero con los datos de los firmantes que incorpora información sobre la validez del certificado y de la firma.
4. Se comprueba la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral del ámbito geográfico correspondiente.

Finalmente se obtiene un recuento de los firmantes que tienen la condición de elector, así como de los que no la tienen por diferentes causas de denegación, y un modelo de certificación para la Junta Electoral competente.

CONCLUSIONES

La experiencia sobre uso de recogida de firmas mediante uso de firma electrónica se puede valorar en su conjunto positivamente.

Con este procedimiento se abre un camino para potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma eficiente, con pocos gastos y con la reducción del impacto medioambiental que supone la edición de los pliegos de recogida de las firmas en papel y de los desplazamientos del personal encargado de la recogida en campo.

Lo cierto es que la recogida de firmas de ILP por portales desarrollados por terceros, bajo la responsabilidad de la Comisión Promotora de la misma, implica la verificación por el INE de los requerimientos de generación de firmas exigidos por la legislación vigente.

En el debe de la experiencia se puede poner de manifiesto la falta de conocimiento del uso de los dispositivos seguros de generación de firma electrónica por la ciudadanía, incluido el DNIe, que ha condicionado el número de firmas recogidas por este sistema y por otra parte, las dificultades que ofrecen a los usuarios los sistemas de verificación de firma electrónica disponibles, al menos en cuanto a los utilizados en este caso.

Sería muy deseable que existiera una mayor difusión de los sistemas de verificación disponibles en cada momento y la normalización de los estándares exigibles para garantizar que se cumplen y dar un mismo tratamiento a todos los usuarios.

Madrid, abril 2010