



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**IPN/CNMC/010/18  
ANTEPROYECTO DE LEY  
REGULADORA DE  
DETERMINADOS ASPECTOS DE  
LOS SERVICIOS  
ELECTRÓNICOS DE  
CONFIANZA**

5 de junio de 2018

## Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO	5
III.	VALORACIÓN	8
III.1	Observaciones generales	8
III.2	Observaciones particulares	9
III.2.1	Ámbito de aplicación (Art. 2)	9
III.2.2	Comprobación de la identidad y otras circunstancias de los solicitantes de un certificado cualificado (Art. 7)	10
III.2.3	Obligaciones de los prestadores de servicios electrónicos de confianza (Art. 11)	10
III.2.4	Limitaciones de responsabilidad de los prestadores de servicios electrónicos de confianza (Art. 14)	12
III.2.5	Supervisión y control (Título IV)	12
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL  
ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE DETERMINADOS ASPECTOS  
DE LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE CONFIANZA****CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA****IPN/CNMC/010/18****PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

**CONSEJEROS**D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera GonzálezD<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga**SECRETARIO DEL CONSEJO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 5 de junio de 2018

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el APL de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 29 de marzo de 2018, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente informe.

**I. ANTECEDENTES**

La creación de un mercado único digital, definido en el año 2015<sup>1</sup> como *aquel en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada y en el que personas y empresas pueden acceder fácilmente a las actividades y ejercerlas en línea en condiciones de competencia, con un alto nivel de protección de los datos personales y de los consumidores, con independencia de su nacionalidad o lugar de residencia*, y en el que los actores públicos y privados se aprovechen plenamente de los beneficios de la nueva era

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, de 6 de mayo de 2015.

digital, es un objetivo de la UE, adoptándose en los últimos años varios instrumentos para avanzar en el mismo.

En un primer momento, se aprobó 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 una firma electrónica segura y fiable pero que no ofrecía un marco global transfronterizo y que se traspuso en España por medio de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.

Posteriormente, en el año 2010, diversas Comunicaciones e Informes de la Comisión Europea, como la titulada “*Una Agenda Digital para Europa*” o “*La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE*”, remarcaban la importancia del mercado único digital que requería avanzar hacia la eliminación de la fragmentación del mismo, así como contar con unos servicios digitales transfronterizos.

En sus Conclusiones de 4 de febrero y 23 de octubre de 2011, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a crear un mercado único digital para 2015, con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la economía digital y en la implantación de este mercado único a través de la facilitación del uso transfronterizo de los servicios en línea, especialmente la identificación y la autenticación electrónicas seguras.

Se tomó conciencia de que el reconocimiento mutuo de instrumentos como la identificación electrónica o los documentos electrónicos, entre otros, era necesario para avanzar en esta tarea, así como para el desarrollo de los servicios en línea accesibles a través de *ventanillas únicas*, previstas en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Las autoridades europeas entendieron así que un aumento de la confianza y la seguridad en los servicios digitales era clave para consolidar este mercado único digital que se propuso por la Comisión Europea en 2015<sup>2</sup>. Posteriormente, se ha seguido avanzando en este mercado único digital con medidas como el fin de las tarifas de itinerancia, la modernización de la protección de datos o la iniciativa Wifi4EU, por la que se financian conexiones de alta velocidad gratuitas en espacios públicos.

En este contexto se aprobó 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](#) (en adelante

---

<sup>2</sup> Comunicación de 6 de mayo de 2015 citada.

Reglamento UE). Su principal objetivo es reforzar la confianza en las transacciones electrónicas en el mercado interior.

Para ello el Reglamento UE, basado en el principio de reconocimiento mutuo transfronterizo, regula los sistemas de identificación y los mecanismos que permiten acreditar la identidad y el consentimiento en las transacciones realizadas por medios electrónicos para lograr el mismo nivel de confianza que en soporte papel. Con ello, se pretende potenciar el comercio electrónico en la UE y fomentar la confianza en las transacciones electrónicas.

Se consideran **servicios electrónicos de confianza**<sup>3</sup> los que se realizan habitualmente a cambio de una remuneración y consistentes en: a) la creación, verificación y validación de firmas electrónicas, sellos electrónicos o sellos de tiempo electrónicos, servicios de entrega electrónica certificada y certificados relativos a estos servicios, b) la creación, verificación y validación de certificados para la autenticación de sitios web, o c) la preservación de firmas, sellos o certificados electrónicos relativos a estos servicios.

Se entiende por **prestador de servicios de confianza** (ex prestadores de servicios de certificación) a la persona física o jurídica que presta uno o más servicios de confianza, distinguiéndose entre: prestador cualificado (que presta servicios de confianza cualificada<sup>4</sup>, con presunción probatoria para efectos legales, y ha sido así declarado por el organismo de supervisión e incluido en una [lista de prestadores cualificados de confianza](#)) y no cualificado<sup>5</sup> (al que el organismo de supervisión no ha concedido tal cualificación).

El *Anteproyecto de Ley reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza* (APL), tiene como objetivo adaptar el ordenamiento jurídico español al nuevo marco legislativo comunitario en materia de identificación electrónica y servicios electrónicos de confianza establecido en el Reglamento UE. Concretamente, regula determinados aspectos que el Reglamento UE (de aplicación directa desde 1 de julio de 2016) no ha armonizado y cuyo desarrollo se deja en manos de los Estados miembros.

## II. CONTENIDO

El APL se estructura en veintitrés artículos distribuidos en cinco títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

---

<sup>3</sup> Por tanto, los servicios electrónicos de confianza engloban un concepto más amplio que el de firma electrónica, que se mantiene como un tipo de ellos.

<sup>4</sup> Ej. firma electrónica cualificada se asimila la firma manuscrita, con idénticos efectos legales.

<sup>5</sup> Ej. número pin para acceder a la cuenta privada de una entidad bancaria.

El Título I *Disposiciones Generales* se ocupa del ámbito objetivo y subjetivo de la ley y los efectos jurídicos de los documentos electrónicos. El Título II *Certificados electrónicos* se ocupa de regular su régimen aplicable, incluyendo el DNI electrónico. El Título III *Obligaciones y responsabilidad de los prestadores de servicios electrónicos de confianza*, distingue entre obligaciones para todos los prestadores de servicios electrónicos de confianza y exclusivas para los prestadores cualificados. El Título IV *Supervisión y control* se ocupa de regular las medidas de supervisión y control de las obligaciones establecidas para los prestadores de servicios electrónicos de confianza que corresponden al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD).

El Título V *Infracciones y Sanciones* se ocupa de desarrollar el régimen sancionador. Las disposiciones adicionales regulan la prevalencia que otorga el APL, tanto a la normativa referida al otorgamiento de fe en los documentos, como a lo previsto en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo referido a sistemas de identificación, firma y sello electrónico. Por su parte, las *disposiciones transitorias* se refieren a la comunicación de actividad por parte de los prestadores de servicios electrónicos de confianza no cualificados ya existentes, así como al desarrollo reglamentario del DNI electrónico.

La *disposición derogatoria única* deroga expresamente la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, 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 la intervención de terceros de confianza, así como 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.

La *disposición final primera* modifica el artículo 2.1 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información para incluir, además de la firma electrónica ya prevista, otros medios de interlocución telemática segura, entre empresas que presten servicios de especial trascendencia económica y sus usuarios.

Por último, la *disposición final segunda* modifica el artículo 326.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, referido a la fuerza probatoria de los documentos privados para prever en él los efectos jurídicos de los documentos electrónicos.

Tal y como expone la MAIN, la principal novedad del APL radica en que se aplica a todos los servicios electrónicos de confianza y no sólo a los servicios de firma electrónica. Así mismo, se señalan como novedades más significativas las siguientes:

- En relación con los documentos electrónicos, el APL concede una presunción probatoria a las características que consten en los documentos electrónicos cuando se haya utilizado un servicio de confianza cualificado. Asimismo, les otorga una vigencia máxima de 5 años.
- En relación con la actividad de los prestadores de confianza existen una serie de previsiones específicas para la actividad de los prestadores de servicios electrónicos de confianza cualificados. En este sentido, cabe destacar los siguientes aspectos que en su mayoría derivan del Reglamento UE:
  - se les exige una autorización de inicio de actividad y serán incluidos en una lista de confianza
  - se prevé la validación de determinadas actuaciones de los prestadores cualificados por parte de un organismo de evaluación de conformidad. Así, por ejemplo, para poder solicitar la autorización de inicio de actividad, deben contar con el informe de evaluación de la conformidad; igualmente son los organismos de evaluación de la conformidad quienes les auditan cada 24 meses. Por otro lado, los requisitos técnicos que se establecerán en Orden Ministerial para poder llevar a cabo la renovación de un certificado de confianza sin personación serán auditados por un organismo de evaluación de la conformidad.
  - deben contar con un seguro de responsabilidad cuya cuantía se ha visto reducida en relación con la normativa vigente. Además, se prevé que los prestadores del sector público no tengan que contar con dicho seguro de responsabilidad.
  - deben enviar un informe de actividad del año precedente al órgano de supervisión.
- Por otro lado, se prevén como medidas de seguridad, la obligación de enviar un informe a MINETAD en caso de fallos de seguridad un mes después de la resolución del incidente; así como la custodia y protección de los datos de creación de firma, sello o autenticación de sitio web en el caso de servicios móviles o en la nube.
- Se ha optado por no dar continuidad al servicio de información de la página web de MINETAD sobre prestadores de servicios no cualificados y se prevé la posibilidad de la suspensión de vigencia de certificados en caso de que los prestadores lo estimen oportuno por razones técnicas o de eficiencia antes de su eventual revocación.

### III. VALORACIÓN

#### *III.1 Observaciones generales*

En términos generales, el creciente uso de internet y las tecnologías de la información y conocimiento (TIC) para llevar a cabo transacciones a distancia ha supuesto la creación de un mercado de comercio electrónico que, entre otras cuestiones, favorece la integración entre mercados geográficos distantes e incrementa la transparencia. En este entorno económico global, que favorece el desarrollo de la libre competencia, los prestadores de servicios de confianza electrónica desempeñan un papel clave.

Un potencial problema para este entorno es la desconfianza en el comercio electrónico, motivada en gran parte por la percepción de falta de seguridad. De ahí que se hayan previsto legalmente medidas e instrumentos para garantizar la seguridad y generar confianza a las transacciones y comunicaciones telemáticas. En este ámbito, cabe destacar la relevancia de la firma electrónica<sup>6</sup>, cuya finalidad básica es aportar confianza y seguridad entre los intervinientes en las transacciones telemáticas, en igual sentido o los mismos efectos análogos que despliega la firma manuscrita sobre documentos en papel.

En este contexto, resulta igualmente esencial la figura de los certificados electrónicos otorgados por determinados prestadores que actúan como entidades de confianza, ya que su fin es proporcionar servicios de seguridad tanto en sentido técnico-físico como jurídico<sup>7</sup>.

El APL tiene por objeto avanzar en este ámbito, y amplía y desarrolla el mercado de los servicios de confianza electrónica. Si bien debe acogerse positivamente que se pretenda instaurar un marco legal estable que genere confianza y que impulse el desarrollo de las transacciones telemáticas, desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, cabe entender que el Reglamento UE y el APL que lo completa vienen motivados por la existencia de fallos de mercado de los servicios electrónicos de confianza.

---

<sup>6</sup> El art. 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica la define como el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante y atribuye a la firma electrónica reconocida el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel. Debe matizarse que solo la firma electrónica “avanzada” es la que reúne los requisitos de seguridad (autenticidad e integridad) que la hacen asimilable a la firma manuscrita.

<sup>7</sup> En los prestadores de servicios de certificación reside el ordenamiento jurídico las principales consecuencias del mal funcionamiento del sistema, y por ello se le dota de seguridad sobre todo para la parte o tercero que confía. Roberto Couto Calviño, *Servicios de certificación de firma electrónica y libre competencia* (Comares, 2008)

En este sentido, sin descartar que ello sea así, **sería deseable contar con datos estadísticos que permitan conocer las disfunciones detectadas** hasta la fecha tanto en los prestadores de servicios como en los propios servicios y con los que poder verificar que las medidas incluidas en el presente APL, en particular las no derivadas directamente del Reglamento UE, están justificadas.

Por otro lado, si bien se entiende que el presente APL tiene por objeto avanzar en la eliminación de las barreras al mercado digital y completar la regulación sobre los servicios electrónicos de confianza en línea con el Reglamento UE, se considera necesario remarcar en el texto del APL que la prestación de estos servicios se realizará en régimen de libre competencia. Todo ello sin perjuicio de que, a diferencia de en la Ley de Firma Electrónica, en la que imperaba la libertad de acceso, el APL, en línea con el Reglamento UE, exige una autorización o comunicación previa al inicio, en función del tipo de prestador (cualificado o no cualificado, respectivamente).

Sin perjuicio de lo anterior, se van a realizar una serie de consideraciones particulares acerca de las previsiones contenidas sobre acceso al mercado de los servicios electrónicos de confianza y el ejercicio de la actividad de prestación de estos servicios por parte de los prestadores cualificados y no cualificados, así como en relación con los documentos y certificados electrónicos y el régimen de supervisión y sanción.

### *III.2 Observaciones particulares*

#### *III.2.1 Ámbito de aplicación (Art. 2)*

Al igual que ocurría en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (en adelante, LFE), el APL se aplica a los prestadores de servicios de confianza que estén establecidos en España o que tengan su residencia o domicilio en otro Estado y su establecimiento permanente en España. La novedad radica en que existe la previsión expresa de aplicación tanto a los prestadores públicos como privados y a que, en el caso de establecimiento permanente en España, los servicios que se presten no deben estar supervisados por la autoridad competente de otro país de la Unión Europea.

No se contiene en el APL definición de lo que cabe entender a los efectos de la presente ley por establecimiento ni por establecimiento permanente en España, a diferencia de lo que ocurría en la Ley de Firma Electrónica que sí definía lo que se entendía por establecimiento, establecimiento permanente, presunción de establecimiento y utilización de medios tecnológicos situados en España.

Por ello, con el objetivo de conocer con mayor precisión el ámbito de aplicación del APL, para que los potenciales operadores del mercado de servicios electrónicos de confianza conozcan los criterios para poder operar en él, se recomienda incluir explícitamente dichas definiciones.

### III.2.2 Comprobación de la identidad y otras circunstancias de los solicitantes de un certificado cualificado (Art. 7)

A la hora de acreditar la identidad de los solicitantes de un certificado de confianza cualificado, se permite la renovación sin personación utilizando medios electrónicos cada 10 años, evitándose en todo caso el encadenamiento en la expedición de certificados sin personación. Mediante Orden Ministerial se habrán de definir los requisitos técnicos para la verificación a distancia de la identidad del solicitante de un certificado cualificado que serán auditados por parte de una entidad de evaluación de la conformidad.

Para expedir los certificados sin personación es fundamental que exista cooperación entre prestadores para facilitar la última personación. En este contexto, deben exigirse cautelas en el desarrollo de dicha cooperación para evitar que se **produzcan intercambios de información comercialmente sensible entre potenciales competidores, por sus implicaciones a luz de la ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia**<sup>8</sup>.

Asimismo, el APL prevé la excepción a la verificación de la identidad cuando ésta u otras circunstancias permanentes de los solicitantes constaran ya al prestador como consecuencia de una relación preexistente y hubieran transcurrido menos de cinco años desde la identificación. Esta reserva para prestadores que ya hayan prestado el servicio con anterioridad puede suponer una reducción de los incentivos de los operadores de servicios de confianza para competir entre ellos durante ese periodo.

### III.2.3 Obligaciones de los prestadores de servicios electrónicos de confianza (Art. 11)

El APL establece una serie de requisitos nacionales a los prestadores cualificados en el ejercicio de los servicios electrónicos de confianza.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la información de los servicios prestados, el art. 24.2 h) del Reglamento UE prevé que los prestadores cualificados *registrarán y mantendrán accesible durante un periodo de tiempo apropiado [...] toda la información pertinente referente a los datos expedidos y recibidos por el prestador cualificado...* El APL establece en el art. 11.3.a) que el tiempo durante el cual deberán conservar la información relativa a los servicios prestados será

---

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión -intercambio de información comercial sensible entre empresas- cabe citar, por ejemplo, la *Guía Para Asociaciones Empresariales (CNC, 2009)* que señala que “*en la medida en que los competidores accedan a información comercial sensible (entre otros, facturación, precios, inversiones, gastos en publicidad, costes, clientes) y desagregada, mayor será el riesgo de distorsión de la competencia en el mercado, especialmente cuanto mayor sea la frecuencia de los datos que se intercambian y más actuales sean los mismos*”.

de 15 años desde la extinción del certificado o la finalización del servicio prestado. Si bien es un plazo que no se recoge en el Reglamento UE, es un plazo que ya se preveía en la Ley de Firma Electrónica, pero se entiende que es oportuna una mayor fundamentación del mismo a la vista de la duración que supone y de los medios técnicos requeridos para la conservación de la información en ese periodo de tiempo.

Por su parte, el art. 11.3 b) establece la obligación de constituir un seguro de responsabilidad civil por un importe mínimo de 1.500.000 euros, excepto si el prestador pertenece al sector público. Se añadirán 500.000 euros más por cada tipo de servicio. Entiende el órgano proponente que esta solución, que supone una reducción de la cuantía prevista en la Ley de Firma Electrónica se estima suficiente para cubrir los riesgos derivados del servicio, tiene en cuenta la diversidad de servicios y no penaliza a los prestadores con mayor oferta. Sin embargo, dado que el Reglamento UE no prevé una cuantía exacta, esta exigencia de seguro por la cuantía en concreto debería ser objeto de mayor fundamentación.

Por otro lado, se aprecia un **trato diferenciado entre los prestadores públicos y privados**<sup>9</sup> ya que los primeros quedan excluidos de la prestación de este seguro de responsabilidad. Es por ello por lo que se estima necesaria la justificación de la exclusión de los prestadores públicos en la constitución del seguro de responsabilidad civil, atendiendo además a que la anterior regulación no incluía esta excepción en términos tan abiertos<sup>10</sup>.

Por otro lado, el art. 11.3 d) prevé la obligación para los prestadores cualificados de enviar a MINETAD el informe de auditoría previsto en el art. 20.1 del Reglamento UE. Cabe llamar la atención sobre la retirada de la cualificación por parte de MINETAD en caso de incumplimiento, según establece el APL. En este sentido, se debe indicar que el Reglamento UE en el art. 20.3 prevé un requerimiento previo al prestador cualificado para que cese en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento. Se recomendaría un mayor ajuste a la literalidad del mismo, y un adecuado respeto del principio de proporcionalidad.

---

<sup>9</sup> Cabe destacar que los prestadores de servicios de certificación, a la luz del art. 2.2. de la Ley de Firma Electrónica, pueden serlo personas jurídicas tanto públicas como privadas. De hecho, al mismo tiempo que por iniciativa privada, el sector público ha creado sus propias entidades de certificación, como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, con el objeto de prestar servicio a los administrados en sus relaciones con la Administración o en el ámbito de las relaciones de ésta entre sus órganos. Esta situación ha producido determinados conflictos de compatibilidad con el funcionamiento libre e igual entre operadores en el mercado de los servicios de certificación de firma electrónica. Roberto Couto Calviño, *Servicios de certificación de firma electrónica y libre competencia* (Comares, 2008)

<sup>10</sup> Cabe recordar que si bien el art. 20.2 LFE no contemplaba esta diferenciación entre operadores públicos y privados, la disposición adicional 5ª de dicha ley sí recoge la exención de la garantía para un operador (el único existente) en cuestión, la FNMT.

### III.2.4 Limitaciones de responsabilidad de los prestadores de servicios electrónicos de confianza (Art. 14)

El APL recoge una serie de supuestos nacionales de limitación de la responsabilidad. A la hora de establecer tales supuestos, como ya se hiciera en la Ley de Firma Electrónica, se utilizan una serie de conceptos que dejan un amplio margen de maniobra al prestador de servicios para decidir eximirse de la responsabilidad por los daños y perjuicios causados. Se recomienda concretar en mayor medida la redacción de los siguientes supuestos:

- Art. 14.1 b): *“La falta de comunicación **sin demora** al prestador de servicios de cualquier modificación de las circunstancias que incidan en la prestación del servicio de confianza, en particular, aquellas reflejadas en el certificado electrónico.”*
- Art. 14.2: *“El prestador de servicios de confianza tampoco será responsable por los daños y perjuicios si el destinatario actúa de forma negligente. **Entre otros supuestos**, se entenderá que el destinatario actúa de forma negligente cuando no tenga en cuenta la suspensión o pérdida de vigencia del certificado electrónico, o cuando no verifique la firma o sello electrónico.”*

Se recomendaría una mayor precisión de los conceptos incluidos para evitar una indeseable inseguridad jurídica.

### III.2.5 Supervisión y control (Título IV)

Este Título contiene una serie de previsiones acerca de las medidas de supervisión y control de las obligaciones establecidas en el APL y en el Reglamento UE para todos los prestadores de servicios de confianza.

Se establece en el Reglamento UE que los prestadores cualificados necesitan de una autorización administrativa para poder operar como tales, que será concedida por el órgano de supervisión.

La notificación de la intención de iniciar el servicio cualificado, así como el informe de evaluación de la conformidad expedido por un organismo de evaluación de la conformidad, no son suficientes para entender cumplidos los requisitos establecidos en el Reglamento UE y en el APL.

Si bien los requisitos quedan establecidos con detalle en el Reglamento UE, se aprecia un margen de discrecionalidad para determinar el cumplimiento de los mismos para los prestadores y los servicios cualificados. Se valora positivamente la previsión recogida en el art. 17.2 APL de dictar directrices para la elaboración de informes y documentos, así como de recomendaciones para el cumplimiento

de las obligaciones técnicas y de seguridad exigibles a los servicios de confianza, y de requisitos y normas técnicas de auditoría y certificación para la evaluación de la conformidad de los prestadores cualificados.

No obstante, los márgenes de discrecionalidad a la hora de otorgar las autorizaciones administrativas de inicio de actividad deben reducirse al máximo. Igualmente, se recomienda una regulación más detallada de los roles, tanto del MINETAD, como de la Entidad Nacional de Acreditación, a la hora de determinar los requisitos exigibles para constituirse como organismo de evaluación de la conformidad.

En este contexto, a la vista de las nuevas funciones asignadas por el Reglamento UE a los organismos de evaluación de la conformidad, es necesario atender al nuevo *mercado de servicios de evaluación de la conformidad* por parte de entidades acreditadas por un organismo nacional de acreditación (en España la Entidad Nacional de Acreditación).

Se recomienda verificar que en este nuevo mercado no se generan reservas de actividad para determinados operadores, sino que instaura un mercado en un régimen de libre competencia. Es decir, al igual que para el mercado de los servicios de confianza electrónica no se encuentra justificación jurídica o económica a una reserva de actividad hacia determinados operadores, lo mismo puede inferirse para este nuevo mercado de evaluación de la conformidad. Por ello, se recomienda que se garantice que el mismo se desarrolla en condiciones de libre competencia recordándose que, de regularse su acceso o ejercicio, deberá atenderse a los principios de regulación económica eficiente (necesidad y proporcionalidad)<sup>11</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha analizado las implicaciones del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, por lo que realiza las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Sin descartar posibles fallos de mercado, sería deseable disponer de los datos estadísticos sobre las disfunciones detectadas tanto en los

---

<sup>11</sup> Plasmados en nuestro ordenamiento jurídico, entre otros, en el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que reza que: *En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.* Los principios de necesidad y proporcionalidad están también recogidos en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

prestadores de servicios como en los propios servicios que permitan valorar de forma contrastada que las medidas nacionales están justificadas.

- Debe exigirse una justificación de la diferencia de trato entre operadores públicos y privados.
- Para expedir los certificados sin personación, deben exigirse cautelas en el intercambio de información comercial sensible entre potenciales competidores. Asimismo, se recomiendan cautelas ante la reserva de la verificación de la identidad u otras circunstancias permanentes de los solicitantes para prestadores que ya hayan prestado el servicio con anterioridad.
- Se recomienda una mayor concreción de las limitaciones a la responsabilidad de los prestadores y una mayor concreción de los roles de los órganos de supervisión y control y de acreditación en el mercado de los servicios de evaluación de la conformidad.

