

INFORME DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 20/2015, DE 14 DE JULIO, DE ORDENACIÓN, SUPERVISIÓN Y SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS Y REASEGURADORAS, Y EL REAL DECRETO-LEY 3/2020, DE 4 DE FEBRERO, DE MEDIDAS URGENTES POR EL QUE SE INCORPORAN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL DIVERSAS DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN DETERMINADOS SECTORES; DE SEGUROS PRIVADOS; DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES; DEL ÁMBITO TRIBUTARIO Y DE LITIGIOS FISCALES.

Con el fin de dar respuesta al trámite de audiencia, previsto en el artículo 26.6 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este Consejo realiza las siguientes observaciones:

CONSIDERACIONES GENÉRICAS

PRIMERA. - El texto sometido a audiencia es un anteproyecto de ley que modifica la Ley 20/2015 de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y el Real Decreto-ley 3/2020 con el objetivo de adaptar el ordenamiento español a la reforma de la Directiva Solvencia II introducida por la Directiva (UE) 2025/2, incorporando además ajustes derivados de la experiencia práctica acumulada desde su aplicación.

La reforma responde a una doble lógica: por un lado, cumplimiento del Derecho de la Unión Europea; por otro, modernización del marco supervisor ante nuevos riesgos (financieros, climáticos y sistémicos).

Se introduce un régimen específico para entidades pequeñas y no complejas, con el objetivo de evitar que soporten cargas regulatorias diseñadas para grandes grupos aseguradores.

Además, entre otros aspectos, se amplía la actividad transfronteriza de forma que se incrementa la cooperación entre autoridades supervisoras, el intercambio de información entre ellas y se establece la posibilidad de llevar a cabo inspecciones conjuntas.



También se intensifican las exigencias en materia de organización interna y transparencia a través del refuerzo de los requisitos de idoneidad y honorabilidad de los administradores, mayor control sobre el sistema de gobierno, así como obligación de publicar información diferenciada para público general y profesionales.

De igual modo, se revisa y amplía el sistema sancionador mediante la introducción de nuevas infracciones, inclusión de los expertos independientes como sujetos responsables y la regulación de las multas coercitivas como mecanismo de ejecución.

SEGUNDA. - El anteproyecto presenta un enfoque predominantemente prudencial, técnico y supervisor, sin incorporar de forma suficiente una perspectiva centrada en la protección efectiva de los consumidores de seguros.

Se identifican diversas insuficiencias estructurales que pueden generar:

- Asimetría informativa
- Reducción de la transparencia real
- Desprotección frente a prácticas de mercado
- Incremento indirecto de costes para los asegurados.

En concreto se observan las siguientes deficiencias:

1. Ausencia de un enfoque material de protección del consumidor

El texto carece de un principio operativo de protección del asegurado en el articulado y de mecanismos específicos de tutela frente a prácticas abusivas

Por ello se propone incorporar un principio general de protección del consumidor asegurado, con valor interpretativo e introducir cláusula de interpretación favorable al asegurado en caso de duda

2. Insuficiencia en materia de transparencia y accesibilidad de la información

El anteproyecto incrementa la complejidad técnica de la información, segmenta la información entre consumidores y profesionales, por ello no garantiza que la información sea comprensible.

Esto genera riesgos, como que la información sea incompleta o difícilmente interpretable y un incremento de la asimetría informativa.

Por ello se propone, por una parte, establecer un formato normalizado obligatorio de información para consumidores y, por otra parte, introducir un lenguaje claro obligatorio; indicadores claves comparables y un resumen ejecutivo accesible. Además, resulta clave garantizar accesibilidad digital universal (formatos abiertos, lectura fácil).

3. Aplicación del principio de proporcionalidad sin salvaguardas suficientes

La introducción de entidades “pequeñas y no complejas” permite la reducción de obligaciones y una menor intensidad supervisora

Aunque puede generar riesgos como la disminución de información disponible para el consumidor, diferencias de protección entre entidades y reducción indirecta de garantías.

Por ello, se propone establecer que la proporcionalidad no afectará en ningún caso a: los derechos del asegurado y a las obligaciones de información, introduciendo un nivel mínimo uniforme de protección para todos los consumidores.

4. Falta de medidas específicas sobre prácticas de comercialización

El anteproyecto refuerza aspectos prudenciales, pero no introduce mejoras equivalentes en conducta de mercado y comercialización de productos.

Por ello se propone introducir obligaciones reforzadas de información precontractual reglas claras sobre ventas vinculadas y la prohibición expresa de prácticas potencialmente abusivas

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

PRIMERA. - Del régimen de incompatibilidades y de la protección de los consumidores en el sector asegurador

Por un lado, se considera oportuno reforzar el régimen de incompatibilidades con el fin de garantizar de forma efectiva los principios de independencia, objetividad y transparencia en la designación y actuación de los órganos de administración de las entidades aseguradoras. A tal efecto, resulta necesario prevenir la existencia de conflictos de intereses derivados de vínculos personales, profesionales o económicos entre los miembros de dichos órganos y las autoridades o empleados públicos que intervienen en funciones de supervisión o control.

En este sentido, debería extremarse el control sobre la concurrencia de tales vínculos, especialmente en relación con personas que ostenten cargos de dirección o capacidad decisoria, a fin de evitar situaciones que puedan comprometer la imparcialidad de la actuación administrativa o generar un riesgo de trato de favor.

Todo ello en coherencia con los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, en particular los de integridad, objetividad, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos, así como con la exigencia de una utilización eficiente de los recursos públicos.

SEGUNDA. - De la protección al consumidor asegurado

En primer lugar, debe destacarse la problemática relativa al incremento unilateral y recurrente de las primas de los seguros, que en la práctica se produce sin necesidad de una justificación suficiente por parte de las entidades aseguradoras. La ausencia de una regulación más precisa que limite o condicione dichas subidas genera una situación de desequilibrio contractual en perjuicio del asegurado, quien se ve obligado a asumir incrementos económicos sin una base objetiva claramente identificable.

Asimismo, se constata que, en numerosos supuestos, estas modificaciones de la prima no son notificadas con la antelación mínima legalmente exigida, vulnerando lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Contrato de Seguro, lo que impide al tomador ejercer adecuadamente su derecho de oposición o resolución del contrato.

Esto conlleva necesariamente a que la Dirección General de Seguros adopte un papel más proactivo en la supervisión de la actividad aseguradora y tome medidas que verdaderamente sirvan para disuadir a las compañías de seguro de seguir llevando a cabo este tipo de prácticas.

TERCERA. - Uno de los aspectos más destacables radica en la posibilidad de que, en casos extraordinarios, se prevea el **bloqueo del derecho de rescate** de los asegurados en seguros de vida -modalidades de ahorro e inversión.

Esta medida, aun siendo extraordinaria, al no particularizar puede generar situaciones indeseadas. Igualmente, no se establecen plazos temporales, lo que eleva la inquietud y supone el mayor punto de conflicto que exponemos con relación al texto propuesto.

CUARTA. - De las reclamaciones ante la Dirección General de Seguros

Debe señalarse el limitado grado de efectividad de los mecanismos de resolución de reclamaciones, en particular en el ámbito de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En la práctica, este organismo inadmite o desestima reclamaciones alegando falta de prueba suficiente sobre el siniestro o imposibilidad de determinar su cobertura, incluso en supuestos en los que el reclamante ha aportado documentación relevante. Ello pone de manifiesto una insuficiencia en la capacidad de análisis material del conflicto y reduce la eficacia real de este cauce de protección administrativa.

QUINTA. - Del acceso a la información y documentación. Otro de los grandes problemas especialmente graves es en relación con la falta de acceso de los asegurados a los informes periciales elaborados por las entidades aseguradoras. La negativa o resistencia a facilitar dichos informes sitúa al consumidor en una clara posición de indefensión, al impedirle conocer los fundamentos técnicos de la decisión de rechazo de la cobertura y, por tanto, dificultar su impugnación de forma fundada.

En este sentido, se considera imprescindible reforzar las obligaciones de transparencia mediante la exigencia de que todas las entidades aseguradoras pongan a disposición de los consumidores, de forma accesible y permanente en sus páginas web, las condiciones generales de contratación de sus productos. Igualmente, resultaría conveniente establecer la obligación de que dichas condiciones generales sean depositadas ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a efectos de facilitar su control y supervisión, permitiendo así detectar y prevenir la inclusión de cláusulas abusivas o contrarias a la normativa de protección de consumidores.

SEXTA. - Se valora de forma positiva la posibilidad de imposición de multas coercitivas que pueden ser impuestas por la DGFP, sin perjuicio de otras sanciones, y que se asemejan a los daños punitivos de otros mercados, si bien en el ámbito administrativo. Obviamente se pretende evitar que las aseguradoras, como por otra parte, hacen actualmente, incumplan las resoluciones y abunden en sus abusos.

Un elemento nuevo, pero coherente con lo previsto en la Ley de Sociedades de Capital, es que también quedan expuestos a sanciones los directivos.

Igualmente se valora positivamente el marco sancionador que se incorpora para la penalización de las aseguradoras que maquillen sus cuentas.

SÉPTIMA. - Respecto al régimen sancionador, El anteproyecto refuerza del régimen sancionador en el que no prioriza las conductas que afectan directamente al consumidor.

Las carencias del texto presentan una falta de énfasis en información engañosa, mala praxis comercial e incumplimientos frente al cliente. Las propuestas que formula en este ámbito consisten en tipificar como infracciones muy graves la información incorrecta relevante para el consumidor y la comercialización inadecuada.

Se debe valorar incorporar en la ley o en su desarrollo reglamentario orientaciones con umbrales objetivos para la agravación por especial relevancia en información, normas de conducta y gobernanza de producto, incluyendo número de afectados, porcentaje de cartera impactada, reiteración tras requerimiento y carácter sistemático, en coherencia con la justificación basada en materialidad del propio expediente.

Aunque se introducen criterios de graduación basados en el número de afectados y el daño causado establecido, se observa que el asegurador sigue soportando la responsabilidad de los casos en los que intervienen los agentes exclusivos y esto puede tener sentido para aquellos agentes pequeños y sin recursos, con dificultad para hacer frente a una sanción, pero no tiene lógica cuando el agente se trata de un gran operador económico del mercado, como entidad o compañía financiera, de los sectores de las telecomunicaciones o energéticas. En este perfil de agentes, consideramos que erróneo que no soporten directamente las sanciones derivadas de su conducta. Insistimos en que éste es un claro campo a mejorar y que tendría efectos benéficos directos en el mercado si tuvieran que asumir este tipo de sanciones.

Otro aspecto a considerar es la insuficiente publicidad prevista para las sanciones. Debería reflexionarse sobre la creación de un registro único, público, digital y accesible, con buscador por entidad, distribuidor, canal y tipología de infracción, e indicación clara del estado de firmeza o de eventual impugnación, todo ello con pleno respeto a la normativa de protección de datos.

Asimismo, se propone incorporar límites cuantitativos claros, criterios de proporcionalidad y control reforzado de motivación a los que ha de sujetarse la potestad punitiva del supervisor.

OCTAVA. - Otro elemento susceptible de mejora es el de las agencias de suscripción, o como se conocen en el resto de Europa, los *coverholders*. En España, estas empresas emiten y gestionan contratos especializados que han

diseñado para una determinada aseguradora y la LOSSEAR las ha hecho dependientes de las aseguradoras. Ello, pese a que en un altísimo porcentaje de los casos, las agencias de suscripción son corredurías, que por su propia naturaleza, se ven obligadas a ser independientes del asegurador, lo que resulta incoherente.

En el resto de Europa, los *coverholders* son los propios corredores de seguro que diseñan pólizas para perfiles de clientes en base a su experiencia, siendo el asegurador fuente de capital y pagador de los siniestros.

Vemos aquí, de forma obvia, un interés, alejado del usuario, en generar una dependencia que somete al corredor mediante una sociedad interpuesta al control de la aseguradora.

Por otro lado, las agencias de suscripción españolas carecen de pasaporte europeo, esto es, no se les permite realizar operaciones transfronterizas, en clara violación de la Legislación Comunitaria. Debería reflexionarse sobre la necesidad de incorporar esta prohibición en el proyecto.

NOVENA. - Debería contemplarse que el informe sobre la situación financiera y de solvencia (SFCR) destinada a tomadores y beneficiarios incluya un resumen ejecutivo en lenguaje claro con un conjunto mínimo de indicadores clave estandarizados y comparables, de publicación destacada y en formatos accesibles, acompañado de una guía pública de la DGSFP para asegurar homogeneidad entre entidades.

DÉCIMA. - Debería considerarse que La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones publicará, en formatos accesibles y comprensibles para el público, la información relevante para la protección de los consumidores derivada de la actividad supervisora, suministrada en base al artículo 114.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL ARTICULADO

1. Artículo Único. Apartado veinticuatro por el que se modifica el artículo 80

Se propone añadir dos nuevos apartados:

INFORMACIÓN SOBRE SOSTENIBILIDAD

“Las entidades aseguradoras deberán informar de manera clara y comprensible a los tomadores sobre los riesgos de sostenibilidad asociados a los productos de seguro, incluyendo su posible impacto a largo plazo.”

“La parte del informe destinada a tomadores, asegurados y beneficiarios deberá elaborarse en lenguaje claro, comprensible y no técnico, incluyendo al menos:

a) Indicadores estandarizados de solvencia y riesgo.

b) Información sobre reclamaciones recibidas y su resolución.

c) Principales riesgos que puedan afectar a los derechos de los asegurados.

Reglamentariamente se establecerán formatos normalizados que permitan la comparabilidad entre entidades.”

2. Artículo Único. Apartado veintiséis por el que se modifica el artículo 81.

Se propone añadir un nuevo apartado:

“En ningún caso la dispensa de información podrá afectar a aquella que resulte necesaria para garantizar la adecuada protección de los tomadores, asegurados y beneficiarios.”

3. Artículo único. Apartado 27, en la modificación del artículo 108 quater

Se propone la adición del siguiente apartado:

“La aplicación de medidas de proporcionalidad no podrá implicar, en ningún caso:

a) Reducción de los derechos de información de los tomadores y asegurados.

b) Minoración de las obligaciones de transparencia.

c) Disminución del nivel de protección de los consumidores.”

CONCLUSIONES Se considera que las aportaciones expuestas deben ser incorporadas en el texto normativo, no solo como una mejora técnica del mismo, sino como una necesaria garantía de equilibrio entre las entidades aseguradoras y los consumidores.

En particular, la inclusión de medidas dirigidas a reforzar el control de conflictos de intereses, limitar prácticas abusivas en la fijación de primas, asegurar el cumplimiento efectivo de los deberes de información, y garantizar el acceso del asegurado a la documentación relevante, contribuiría a dotar al sistema asegurador de una mayor transparencia, seguridad jurídica y confianza.

Asimismo, resulta imprescindible que el legislador no limite la reforma a aspectos puramente prudenciales o de solvencia, sino que atienda también a la dimensión material de la protección del asegurado, que en la práctica continúa presentando importantes carencias. La ausencia de mecanismos eficaces frente a determinadas prácticas del sector, así como las limitaciones en la actuación de los órganos supervisores, evidencian la necesidad de una intervención normativa más decidida.

En este sentido, la incorporación de las medidas propuestas permitiría avanzar hacia un modelo más equilibrado, en el que la mejora técnica del sistema de supervisión no se produzca en detrimento de los derechos de los consumidores, sino que se vea acompañada de garantías efectivas para su protección.

SÉPTIMA. - En consecuencia, se considera oportuno valorar la introducción de mecanismos de control por parte de la Administración sobre determinadas prácticas del sector, en particular en materia de modificación de primas y condiciones contractuales, con el fin de evitar que la protección del consumidor quede relegada a una reacción posterior siempre más costosa e ineficaz.

Del mismo modo, sería conveniente reforzar las competencias y medios de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, no solo desde una perspectiva formal, sino material, dotándola de herramientas suficientes para realizar una valoración efectiva del fondo de las reclamaciones planteadas por los usuarios, evitando así resoluciones basadas exclusivamente en insuficiencia probatoria cuando existan elementos razonables para un análisis más profundo.

Igualmente, podría contemplarse la creación o impulso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito asegurador, que permitan una solución más ágil, accesible y especializada para los consumidores, reduciendo la necesidad de acudir a la vía judicial.

En definitiva, la reforma debería aspirar no solo a cumplir con las exigencias del Derecho de la Unión y a perfeccionar los mecanismos de supervisión financiera, sino también a corregir las asimetrías existentes en la práctica contractual aseguradora, garantizando que la posición del asegurado no quede debilitada frente a entidades con una evidente superioridad técnica y económica.

