



**IPN/CNMC/034/17 ANTEPROYECTO DE
LEY DE DISTRIBUCIÓN DE SEGUROS Y
REASEGUROS PRIVADOS**

26 de octubre de 2017

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO	5
III.	VALORACIÓN	7
III.1	Requisitos de acceso a la actividad	9
	<i>III.1.1 Obligación de inscripción en registro administrativo con carácter previo al inicio de la actividad por parte de los distribuidores de seguros y reaseguros residentes o domiciliados en España</i>	9
III.1.2	Requisito de honorabilidad comercial y profesional	11
III.1.3	El requisito de poseer unos conocimientos y aptitudes apropiados mediante la superación de cursos de formación	12
III.1.4	Requisitos adicionales para los agentes de seguros vinculados, operadores de banca – seguros y los corredores de seguros	13
III.2.	Afectación a la normativa de competencia	14
III.2.1	Valoración de concentraciones empresariales	14
III.2.2.	Comunicación de indicios de prácticas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia	15
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME ([IPN/CNMC/034/17](#))
RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE DISTRIBUCIÓN DE SEGUROS
Y REASEGUROS PRIVADOS**

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 26 de octubre de 2017

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad el 27 de julio de 2017, 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 relativo al "Anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados" (en adelante APL).

I. ANTECEDENTES

El APL viene a materializar la transposición de la [Directiva \(UE\) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero del 2016, sobre la distribución de seguros](#) (en adelante, DDS) la cual armoniza las disposiciones nacionales relativas a la distribución de seguros y reaseguros¹ y cuyo objeto es: i) establecer las normas de acceso a las actividades de distribución de seguros; ii) regular las condiciones en que dicha actividad de distribución de seguros y reaseguros debe llevarse a cabo; y iii) establecer el régimen de supervisión y medidas administrativas que resulte de aplicación. La DDS introduce novedades respecto de la Directiva 2002/92 CE, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros, que deroga, destacando las siguientes: i) extensión de su ámbito de aplicación a entidades aseguradoras, ii) obligaciones reforzadas de información a clientes, incluyendo obligaciones de información sobre la

¹ La fecha límite de transposición de la DDS es el 23 de febrero de 2018.

naturaleza de la remuneración percibida, iii) regulación de las ventas con asesoramiento, iv) ventas cruzadas, v) regulación de la distribución de productos de inversión basados en seguros.

La referida DDS persigue un triple objetivo: i) mejorar la regulación del seguro minorista; ii) establecer las condiciones necesarias para que se implante una competencia leal entre los distribuidores de productos de seguro; y iii) reforzar la protección del tomador de seguros, en particular por lo que respecta a los productos de seguro de vida con componentes de inversión.

En términos generales, se entiende por distribución de seguros y reaseguros: *toda actividad de asesoramiento, propuesta o realización de trabajo previo a la celebración de un contrato de seguro, de celebración de estos contratos, o de asistencia en la gestión y ejecución de dichos contratos, en particular en caso de siniestro*². A los efectos de la DDS y del APL, tienen la consideración de distribuidores de seguros y reaseguros: a) las entidades aseguradoras, b) los mediadores de seguros (agentes de seguros vinculados o exclusivos, y corredores de seguros), y c) los mediadores de seguros complementarios.

El objeto del APL es instaurar el **régimen de acceso y ejercicio** de las actividades de distribución de seguros y reaseguros por parte de las personas físicas y jurídicas, así como el **régimen de supervisión y disciplina** administrativa que resulte de aplicación, con la **finalidad principal de garantizar la protección de los derechos de los tomadores, asegurados y beneficiarios por contrato de seguro**³.

El APL sustituye el régimen vigente en materia de mediación de seguros -la [Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados](#)- para acoger las novedades de la DDS referidas, así destaca que:

Por un lado, se amplía el ámbito de aplicación de la Ley a la distribución de seguros por cualquier canal, ya sea directamente por una entidad aseguradora o a través de un intermediario. Por tanto, el concepto de distribuidores de seguros engloba tanto a mediadores de seguros y reaseguros privados como a las entidades aseguradoras, los denominados “comparadores de seguros” y los mediadores de seguros complementarios (agencias de viajes o alquiler de vehículos).

Por otro lado, se refuerzan los requisitos y las obligaciones de información y normas de conducta que deben seguir los distribuidores. Se busca reforzar la protección del consumidor con independencia del canal de distribución, de forma que el APL recoge los tres principios generales que deben regir la actividad de todos los distribuidores de seguros: i) los distribuidores deben actuar siempre con honestidad, equidad y profesionalidad en beneficio de los intereses de sus

² Art. 3.1 del APL.

³ Art. 1 del APL.

clientes; ii) la información que proporcionen a sus clientes o posibles clientes debe ser precisa, clara y no engañosa, y las comunicaciones publicitarias serán claramente identificables como tales; y iii) los distribuidores no podrán ser remunerados ni podrán evaluar el rendimiento de sus empleados de modo que entren en conflicto con su obligación de actuar en el mejor interés de sus clientes⁴.

Adicionalmente, se incrementan las exigencias de organización y competencia profesional y las relacionadas con la formación de los profesionales que comercializan seguros, especialmente los productos de inversión basados en seguros, todo ello debido a la especial complejidad y constante evolución en el diseño de los mismos, de ahí que se imponga la realización de un análisis de la idoneidad y adecuación a sus clientes.

Esta comisión se ha pronunciado desde la óptica de promoción de la competencia sobre la regulación del sector asegurador. En este sentido, destaca el informe [IPN 54/11 sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de Seguros Privados](#) y el [IPN/DP/0019/14 APL Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras](#). A efectos del APL remitido ahora para informe, conviene traer a colación las observaciones efectuadas en aquellos informes sobre las competencias de la Autoridad de Competencia en materia de concentraciones. De igual modo, conviene recordar que se han producido pronunciamientos igualmente desde la óptica sancionadora⁵ que afectan al sector.

II. CONTENIDO

El APL está integrado por 85 artículos repartidos en un título preliminar, 3 títulos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria única, 6 disposiciones finales y 1 anexo.

- El título preliminar establece el objeto de la Ley, las definiciones que le son aplicables, el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, y la obligación de registro de los distribuidores de seguros.
- El título I se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

⁴ En particular, un distribuidor de seguros no establecerá ningún sistema de remuneración, de objetivos de ventas o de otra índole que pueda constituir un incentivo para que éste o sus empleados recomienden un determinado producto de seguro a un cliente si el distribuidor de seguros puede ofrecer un producto diferente que se ajuste mejor a las necesidades del cliente.

⁵ Manifestada en diversas resoluciones en el ámbito sancionador por violación de la Ley de Defensa de la Competencia y, en algún caso, del control de concentraciones. Sirvan como ejemplo, sin ánimo de exhaustividad, los expedientes S/0462/13 Allianz Seguros, S/0426/12 Rural caja y mediadores de seguros o, S/0037/08 de las compañías de seguro decenal y Expediente C-0272/10 sobre la toma de control de ciertas aseguradoras por Mapfre y La Caixa. Otras referencias pueden ser los expedientes C-0128/08 Cajasol/Caser y C- 0066/08 Mapfre /Caja Duero /Duero visa /Duero pensiones.

- El título II regula las actividades de los distribuidores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en España, clasifica a los distribuidores de seguros, y desarrolla la actividad de distribución de seguros realizada por las entidades aseguradoras a través de sus empleados. Además, establece tanto el régimen general de ejercicio de la actividad como los requisitos particulares para cada categoría de distribuidor de seguros. En este ámbito destacan aspectos relevantes para el ejercicio de la actividad como:
 - los cursos de formación de los distribuidores de seguros y de reaseguros
 - los mecanismos de solución de conflictos y la protección administrativa de los usuarios de seguros
 - las obligaciones generales de información y normas de conducta, con especial atención a los productos de inversión basados en seguros
 - separación de cuentas entre los fondos de los clientes y el resto de los recursos económicos del mediador
 - los requisitos en el diseño, aprobación y control de productos y en materia de gobernanza
 - la actividad de los mediadores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en España en régimen de libre prestación de servicios y en régimen de derecho de establecimiento en otros EEMM de la UE

Por otro lado, se regulan las competencias de regulación y supervisión, la responsabilidad frente a la Administración y el régimen de infracciones y sanciones, así como normas sobre la protección de datos de carácter personal y referencias a los Colegios de mediadores de Seguros y su Consejo General.

- El título III recoge la actividad en España de los distribuidores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en otros EE.MM.
- En la parte final destaca:
 - o La Disposición adicional 4ª regula la tasa por inscripción de los mediadores de seguros, mediadores de seguros complementarios, corredores de reaseguros y de altos cargos de los distribuidores de seguros y reaseguros en el registro administrativo.
 - o La Disposición adicional 5ª establece los principios básicos de los programas de formación para los mediadores de seguros y corredores de reaseguros.
 - o Las Disposiciones transitorias recogen el régimen de adaptación de las entidades aseguradoras, reaseguradores y de los mediadores de seguros y reaseguros, estableciéndose un plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley.

III. VALORACIÓN

La distribución de los seguros y reaseguros privados, y en general el sector asegurador, se encuentra sometido a una intensa regulación⁶. Por ello, a diferencia de lo que sucede en otros sectores, en éste el juego de la iniciativa y libertad empresarial y la autonomía privada se halla fuertemente condicionado por requisitos de acceso al mercado y por abundantes condiciones de ejercicio de la actividad.

La intervención pública en este sector se relaciona directamente con la corrección de los fallos de mercado (asimetrías de información y protección al cliente) que se producirían en caso de ausencia de regulación. Tal y como se puso de manifiesto en anteriores informes de esta comisión⁷, no hay que perder de vistas las causas que motivan esta fuerte intervención:

- La necesidad de asegurar la solidez y solvencia de las entidades que operan en el sector para hacer frente adecuadamente a la eventual materialización de los riesgos objeto de su actividad. Esta necesidad es tanto más importante en la medida en que un fallo o colapso del sistema puede conllevar problemas a nivel macroeconómico similares a los del sector financiero.
- La necesidad de solucionar fallos de mercado en la relación asegurador-(mediador)-asegurado, en particular en lo relativo a los problemas de selección adversa, derivados de la falta de conocimiento exacto de los riesgos asumidos por el asegurador al contratar una póliza con el tomador, y con problemas de riesgo moral, derivados de la posible asunción de riesgos excesivos por el tomador una vez contratado un seguro.

El régimen jurídico nacional relativo a la intermediación de seguros adopta en gran medida las normas impulsadas por instancias europeas sobre la materia. Así, el APL objeto de informe transpone la Directiva de Distribución de Seguros (DDS) que supone un ejercicio de armonización a nivel comunitario de las condiciones de acceso y de algunas reglas de ejercicio de la actividad aseguradora, con el objeto de facilitar los derechos de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios de aseguramiento por entidades domiciliadas en otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo.

Este ejercicio de armonización de las distintas normativas nacionales de los Estados miembros de la UE con el efecto de establecer un marco legal dentro del cual los distribuidores de seguros y reaseguros desarrollarán la actividad,

⁶ La intensa regulación afecta también la ordenación y regulación de las entidades aseguradoras. La misma fue informada en el [IPN/DP/0019/14 APL Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras](#) y a los contratos de seguro.

⁷ El informe [IPN 54/11 sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de Seguros Privados](#) y el [IPN/DP/0019/14 APL Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras](#).

debe redundar en una mayor competencia en el mercado pues supone un paso más hacia la consolidación de un verdadero mercado interior de seguros.

En la medida en la que el APL regula intensamente los **requisitos de acceso y ejercicio** de la actividad de distribución de seguros y reaseguros privados, se deberá evaluar, a luz de la DDS y de los principios de regulación eficiente y favorecedora de la competencia, si ese conjunto de medidas pudieran contener, en su caso, restricciones a la competencia que resulten ser injustificadas o desproporcionadas.

Existen **aspectos que a priori deben valorarse positivamente**, fundamentalmente lo relativo a la extensión del ámbito subjetivo, la ampliación de los requisitos de información a los consumidores y las mejoras en los aspectos de formación y especialización.

En primer lugar, debe celebrarse que se haya ampliado el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley⁸, de forma que los principios regulatorios afecten a todos los operadores del sector. De esta manera, se contempla que las entidades aseguradoras que distribuyan directamente productos de seguros (es decir, a través de sus propios empleados) se encuentren sujetas a la Ley en condiciones similares a las de los agentes y corredores de seguros y reaseguros y, por tanto, se garantice un *“level playing field”* que permita competencia en el mercado al promover un entorno competitivo y de igualdad de condiciones así como la protección de usuarios de seguros con independencia del canal de adquisición del producto de seguro. El mismo argumento debe aplicarse a la inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley de otros participantes en el mercado que distribuyan seguros con carácter auxiliar, como las agencias de viajes, las empresas de alquiler de automóviles⁹ y los comparadores de seguros¹⁰.

En segundo lugar, considerando que el mercado asegurador se caracteriza por la asimetría de información entre oferentes y demandantes y la finalidad perseguida por el APL es garantizar la protección de los derechos de los tomadores, asegurados y beneficiarios por contrato de seguro, debe **considerarse que tanto las medidas destinadas a garantizar que estos**

⁸ Así por ejemplo, la Ley de 2002 regulaba las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad de mediación de seguros y reaseguros, dejando fuera de su ámbito de aplicación a las entidades aseguradoras que distribuyeran directamente sus productos de seguros, y que con el APL proyectado estarían sujetas a las mismas *reglas del juego*.

⁹ Tendrán la consideración de mediadores de seguros complementarios a menos que reúnan las condiciones para ser objeto de exención y vienen definidos como: personas físicas o jurídicas, distintas de una entidad de crédito o empresas de inversión, que a cambio de una remuneración, realizan una actividad de distribución de seguros con carácter complementario a su actividad profesional principal y los seguros que distribuye son complementarios de un bien o servicio.

¹⁰ Siempre y cuando la actividad que realicen implique la posibilidad para el cliente de celebrar, directa o indirectamente, un contrato de seguro. Debido a que es una práctica habitual de las webs de comparadores dirigir al cliente a otra web en la que puede suscribir el contrato de seguro recomendado por el comparador, un número considerable de éstos quedarán sujetos a la Ley proyectada.

reciban toda la información necesaria de forma clara para que puedan tomar decisiones fundadas con conocimiento de causa, como las medidas que refuerzan la formación de los distribuidores de seguros, garantizan la transparencia y facilitan el buen funcionamiento del mercado.

Y es que siguiendo las exigencias marcadas por la Directiva DDS y que adopta el APL, **se amplían los requisitos de información**¹¹ para todos los distribuidores de seguros sin excepción, de tal forma que deberán aportar al consumidor información no solo sobre su situación profesional (identidad, condición de mediador, registro y medios para comprobarlo, los procedimientos de queja y reclamaciones, si representa al cliente o actúa en nombre y por cuenta de la compañía, etc.) sino también sobre la naturaleza de la remuneración que perciben (para el caso de los mediadores). Dicha información deberá proporcionarse de forma clara y precisa, atendiendo al perfil del consumidor y a la complejidad del producto, de modo que el cliente la comprenda y pueda tomar una decisión debidamente fundada.

En tercer lugar, deben valorarse positivamente las **medidas destinadas a garantizar una formación y especialización adecuadas** de los operadores que se dediquen a intermediar en la celebración de los contratos de seguro, al considerarse que con ello se contribuye a paliar la falta de información de los asegurados y a desarrollar la competencia en el mercado de seguros. En este ámbito, además, debe acogerse positivamente que el APL, como informa la MAIN que lo acompaña, haya optado por eliminar la reserva a favor del Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros para la organización de las pruebas de aptitud establecida en el art. 39 de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados.

No obstante todo lo anterior, a continuación se exponen determinados aspectos que son susceptibles de replanteamiento para realizar una interpretación pro competitiva atendiendo a los principios de buena regulación señalados.

III.1 Requisitos de acceso a la actividad

III.1.1 Obligación de inscripción en registro administrativo con carácter previo al inicio de la actividad por parte de los distribuidores de seguros y reaseguros residentes o domiciliados en España

Se establece la exigencia de inscripción para los mediadores de seguros, los mediadores de seguros complementarios y los corredores de reaseguros y sus altos cargos, así como para la persona responsable de la actividad de distribución y las personas que formen parte del órgano de dirección de las

¹¹ Se mejora igualmente lo relativo al acceso a la información ofrecida en el Registro gestionado por la DGSFP, con intercambio de información por parte de las CCAA que hayan asumido competencias en la materia.

entidades aseguradoras¹². Esta exigencia de inscripción previa tiene amparo en la Directiva (art. 3) y venía realizándose en parte en el Registro especial administrativo de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, al que ahora sustituye.

El APL establece que el registro proyectado será público y de acceso gratuito mediante el uso de medios electrónicos, lo gestionará la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) y en el mismo deberán estar inscritos igualmente, aunque con carácter informativo, los mediadores de seguros y de reaseguros domiciliados en otros Estados miembros que actúen en España en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios (artículo 7 del APL).

En relación con esta obligación de registro previo, cabe plantear dos cuestiones:

Por un lado, el plazo de resolución. En el APL se recoge, para cada tipo de mediador de seguros y reaseguros privados, unos requisitos que deberán acreditar para poder proceder a su inscripción en el mencionado registro¹³ y, por ende, estar “autorizados” por la DGSFP para iniciar y ejercer la actividad. Debe notarse que la DGSFP dispone de un plazo de tres meses a partir de la fecha de presentación de dicha solicitud de registro del operador para notificar la resolución expresa de inscripción en el registro e inicio de la actividad.¹⁴ **En este sentido, se recomienda el replanteamiento de dicho plazo de resolución, puesto que en la Directiva (art. 3.5) se plantea como plazo máximo¹⁵.** El objeto es agilizar lo máximo posible el procedimiento de inscripción y autorización para evitar restricciones de acceso a la actividad injustificadas. Debido a que se trata de un requisito de acceso a la actividad que supedita el ejercicio de la misma, se recomienda explicitar en el texto qué sucede cuando transcurre dicho plazo de resolución sin que se haya notificado la Resolución del

¹² Véase, art. 5 del APL. Para las entidades aseguradoras y reaseguradoras, en su condición de distribuidores de seguros o reaseguros, basta con su inscripción en el registro regulado en el artículo 40 de la [Ley 20/2015, de 14 de julio](#), de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. En el registro regulado en el APL deben inscribirse, en relación con las entidades de seguros y reaseguros, la persona responsable de la actividad de distribución y las personas que formen parte del órgano de dirección de la entidad.

¹³ Dependiendo del tipo de distribuidor, además de los requisitos generales de capacitación profesional y honorabilidad, se fijan unos requisitos adicionales. Así por ejemplo, a los agentes exclusivos (art 21) se les exige haber obtenido con carácter previo a la solicitud de inscripción determinada información sobre el accionariado y socios; para el caso de los agentes vinculados se requiere además una memoria y no incurrir en las causas tasadas de incompatibilidad; y para el caso de los operadores de banca-seguros (arts. 25-26) requisitos adicionales de formación, responsabilidad civil profesional, procedimiento de solicitud de inscripción, publicidad y documentación mercantil.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el art. 23.4 APL para los agentes de seguros.

¹⁵ Artículo 3.5 de la Directiva prescribe que los Estados miembros garantizarán que las solicitudes de los intermediarios para ser incluidos en el registro se tramiten en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de una solicitud completa, y que se notifique la decisión al solicitante sin demora.

DGSFP, siendo exigible al menos una justificación si se propone una resolución regulatoria que no contemple un silencio positivo.

Por otro lado, las tasas de inscripción. En la MAIN se explican los motivos que han llevado a **duplicar al alza¹⁶ las tasas de inscripción en el referido registro respecto a las vigentes** (reguladas en Ley 26/2006 en su disposición adicional 4ª). Fundamentalmente, se argumenta que dicho considerable incremento viene a responder a la estimación del aumento de los costes de la DGSFP por el incremento del número de sujetos a inscripción, identificándose necesidades de personal y gastos materiales como el desarrollo de aplicaciones informáticas.

Parecería razonable que ese aumento en las tasas derivara de una verdadera intensificación de la labor de inscripción (en garantía de los consumidores) y no tanto del mero incremento de personal inicialmente previsto, así como que se realizara un estudio fundamentado de los costes que conlleva la actividad de mera inscripción en el Registro¹⁷. **Por ello, debería replantearse al menos la proporcionalidad de esta medida por cuanto constituye una carga económica que han de soportar los operadores que quieran acceder al mercado, perjudicando además por razones evidentes a los nuevos entrantes más que a los incumbentes.**

III.1.2 Requisito de honorabilidad comercial y profesional

Se prevé con carácter general que los distribuidores de seguros deben cumplir el requisito de honorabilidad comercial y profesional¹⁸, que viene definido en el art. 2 APL como: *“cualidad aplicable a aquellas personas que hayan venido observando una trayectoria personal de respeto a las leyes mercantiles u otras que regulen la actividad económica y la vida de los negocios, así como a las buenas prácticas comerciales, financieras y de seguros. Dicha condición será aplicable a aquellas personas que no tengan antecedentes penales por haber cometido infracciones penales relativas al ejercicio de actividades financieras, y que no hayan sido sancionadas en el ámbito administrativo en materia aseguradora, bancaria, mercado de valores, Hacienda Pública, de Seguridad Social, **competencia desleal o abuso de mercado**, movimiento de capitales, transacciones económicas con el exterior, blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y protección de consumidores y usuarios por la comisión de infracciones tipificadas como muy graves o graves”*.¹⁹

¹⁶ Por ejemplo, por la inscripción de un agente de seguros exclusivo persona física, una cuota fija de 27 euros frente a los 13 euros de la ley actual.

¹⁷ Cabe recordar a este respecto los principios de equivalencia y capacidad económica de la Ley 8/89 de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

¹⁸ Por ejemplo, arts. 11.5, 13 y 21 del APL.

¹⁹ Y añade: La inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos o de administración y dirección de entidades financieras, así como la declarada conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, mientras no haya concluido el periodo de inhabilitación fijado, o el estado de quebrado o concursado no rehabilitado en el caso de procedimientos concursales anteriores a la entrada

La Directiva contempla el principio de integridad²⁰ pero no establece ninguna definición como la anteriormente expuesta sobre honorabilidad comercial y profesional. En este sentido, se propone que: i) el APL prevea cómo se va a aplicar este requisito o, al menos, que se indique la normativa que lo debería desarrollar, en aras de garantizar seguridad jurídica y predictibilidad²¹; y ii) en la definición de este requisito parecería razonable especificar el supuesto de los sujetos sancionados por infracciones graves y muy graves en materia de defensa de la competencia (esto es, que incluya las infracciones de los arts. 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).

III.1.3 El requisito de poseer unos conocimientos y aptitudes apropiados mediante la superación de cursos de formación

En los arts. 11.6, 13, 21, 39 APL, se establece que los responsables y todo el personal que participe directamente en la actividad de distribución de seguros, deberán poseer unos conocimientos y aptitudes apropiados mediante la superación de cursos de formación de acuerdo con lo previsto en la misma Ley y en su normativa de desarrollo. Se prevé el desarrollo reglamentario de los requisitos necesarios para poder organizar los cursos de formación y que los organizadores de los cursos puedan emitir las certificaciones que acrediten la superación de los mismos.

Se recomienda que la oferta de este tipo de cursos sea fácilmente accesible a todos los interesados, de ahí la necesidad de garantizar que exista una amplia oferta tanto de modalidades de cursos (tanto presenciales como online) como de centros de formación suficientes, **evitando reservas de actividad injustificadas**²².

en vigor de la referida ley se considerarán circunstancias que no permiten cumplir el requisito de honorabilidad.

²⁰ Considerando (30): *Los requisitos en materia de integridad contribuyen a que el mercado de los seguros sea sólido y fiable, y a cumplir el objetivo de proteger adecuadamente a los tomadores de seguros. Entre estos requisitos se hallan el no tener antecedentes penales, o cualquier otro equivalente nacional, en relación con determinados delitos como los delitos contemplados en la legislación en materia de servicios financieros, los delitos contra la honestidad, los delitos de fraude, los delitos financieros y cualesquiera otros delitos contemplados por el Derecho de sociedades o la legislación en materia de quiebra e insolvencia.* Y art. 10.3 de la Directiva sobre el principio de buena reputación.

²¹ Por ejemplo, en el art. 38.4 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, a la hora de regular el requisito de honorabilidad y aptitud prevé que: *Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que se entiende que se cumplen los requisitos de honorabilidad y aptitud de quienes llevan la dirección efectiva o desempeñan funciones que integran el sistema de gobierno de las entidades, así como los requisitos de información que deberá ser remitida a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a efectos de evaluar su cumplimiento.*

²² La Directiva señala en su Considerando (29) *Debe garantizarse una formación y un desarrollo profesional permanente. Para brindar esa formación y desarrollo se pueden facilitar distintos tipos de aprendizaje, incluidos cursos, aprendizaje en línea y tutorías. Corresponde a los Estados miembros regular la forma y el contenido de dicho aprendizaje, así como los certificados exigidos*

III.1.4 Requisitos adicionales para los agentes de seguros vinculados, operadores de banca – seguros y los corredores de seguros

En la MAIN se menciona que el legislador nacional en el APL contempla para los agentes de seguros vinculados, operadores de banca – seguros y los corredores de seguros una serie de requisitos adicionales para acceder y ejercer la actividad de distribución de seguros y reaseguros privados no establecidos por la Directiva.

En esencia, se obliga a los agentes de seguros vinculados (art. 23) y operadores de banca-seguros (art. 26) a presentar una memoria en la que se indiquen las entidades aseguradoras para las que se distribuyan los seguros y los ramos de seguro, el ámbito territorial de actuación, y los mecanismos adoptados para la solución de conflictos por quejas y reclamaciones de los clientes.

Por su parte, en relación con los corredores de seguros (art. 31), se endurecen tales requisitos puesto que se les obliga a presentar un programa de actividades con mayor detalle que la citada memoria, en el que se deberán indicar, al menos, los ramos de seguro y la clase de riesgos en que se proyecte mediar, los principios rectores y ámbito territorial de su actuación; la estructura de la organización, que incluya los sistemas de comercialización; los medios personales y materiales de los que se vaya a disponer para el cumplimiento de dicho programa y los mecanismos adoptados para la solución de conflictos por quejas y reclamaciones de los clientes.

Además, para los tres primeros ejercicios sociales, deberán disponer de un plan en el que se indiquen de forma detallada las previsiones de ingresos y gastos, en particular los gastos generales corrientes, y las previsiones relativas a primas de seguros que se van a distribuir, con la justificación de las previsiones que prevean y la adecuación a éstas de los medios y recursos disponibles.

Si bien la Directiva no impide que los EE.MM opten por ser más estrictos en la adaptación de las medidas en ella establecidas²³, se recomienda analizar tanto la necesidad como la proporcionalidad de los requisitos exigidos para los citados distribuidores. Debe cuestionarse que la MAIN se limite a mencionar que tales exigencias son informaciones adicionales para el ejercicio más eficiente de la labor de supervisión por parte de las autoridades competentes y que se cumplen, por tanto, los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

u otra clase de pruebas que resulten adecuadas, como la inscripción en un registro o la superación de un examen.

²³ Considerando 3: *No obstante, la presente Directiva persigue una armonización mínima, por lo que no debe excluir que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más estrictas para proteger a los clientes, siempre y cuando tales disposiciones sean compatibles con el Derecho de la Unión, incluida la presente Directiva.*

Se recomienda que el órgano proponente de la norma argumente suficientemente que tales requisitos adicionales que condicionan el acceso y ejercicio de la actividad de determinados distribuidores de seguros y reaseguros privados superan el test de necesidad y proporcionalidad, puesto que el mismo artículo 5 de la LGUM, exige que las autoridades competentes que establezcan límites o requisitos al acceso a una actividad económica o a su ejercicio motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y dichos requisitos deberán ser proporcionados a tal razón y no existir otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

III.2. Afectación a la normativa de competencia

III.2.1 Valoración de concentraciones empresariales

En el artículo 34 del APL se regulan los *Vínculos estrechos y régimen de participaciones significativas de corredores de seguros, persona jurídica, y el operadores de banca-seguros* y se señala que ambas modalidades de mediadores deberán informar a la DGSFP de su intención de establecer relaciones con personas físicas o jurídicas que puedan implicar la existencia de vínculos estrechos, así como de la proyectada transmisión de acciones o participaciones que pudiera dar lugar a un régimen de participaciones significativas.

La DGSFP dispondrá de tres meses a partir de la presentación de la información para oponerse a la adquisición de la participación significativa o de cada incremento que iguale o supere los límites del 20%, 30% o 50% o cuando de esta forma se vaya a controlar al corredor o al operador de banca-seguros. No obstante, la DGSFP solo podrá oponerse por el hecho de que quien pretenda adquirir esa participación significativa no reúna los requisitos de honorabilidad comercial y profesional o incurra en alguna prohibición prevista en la Ley.

Debe recordarse que se tenga presente, como se ha indicado en anteriores Informes²⁴, que **dichas competencias de la DGSFP deben entenderse necesariamente sin perjuicio de las prerrogativas de la CNMC como autoridad de competencia en materia de control de concentraciones económicas en todos los sectores** (Capítulo II de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia)²⁵. De hecho, en función de la envergadura o del impacto transnacional de la operación, podría ser la propia Comisión Europea la competente, resultando afectado por tanto también el Derecho de la UE.

²⁴ Véase, concretamente, el apartado III.2.3 Competencias de la CNMC sobre concentraciones económicas del IPN/DP/0019/14 APL ENTIDADES ASEGURADORAS Y REASEGURADORAS.

²⁵ Para más información sobre las competencias encomiadas a la CNMC en esta materia se recomienda visitar su web <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/competencia/concentraciones>

Por todo ello, para evitar confusión a los operadores, sería aconsejable introducir en dicho precepto menciones literales a la normativa nacional y comunitaria de competencia, y así evitar que los operadores afectados lleguen a la conclusión equivocada de que sólo les afectan los criterios, plazos y procedimientos dispuestos por este APL.

III.2.2. Comunicación de indicios de prácticas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia

El artículo 63 del APL regula el deber de colaboración de la DGSFP con otras autoridades supervisoras competentes. Con carácter adicional a la obligación de colaboración con otras entidades supervisoras de otros EE.MM y con la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), su apartado 3 incluye una previsión de remisión de información interna, de la DGSFP al Banco de España y a la CNMV, organismos a los que se les informará *"cuando en el ejercicio de sus competencias tenga conocimiento de posibles irregularidades en la comercialización de productos o servicios financieros que sean objeto de venta combinada junto con productos de seguros, con el fin de coordinar las actuaciones de supervisión con dichas autoridades"*.

Sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras entidades supervisoras, debe considerarse igualmente que esta CNMC tiene encomendada la función de supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos.²⁶ Por ello, se propone que, en garantía de dichas funciones, **se incluya en el texto la conveniencia de comunicar a esta CNMC posibles indicios de infracción de la ley de defensa de la competencia de los que la DGSFP sea concedora en el ejercicio de sus funciones.**

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector asegurador, caracterizado por estar fuertemente intervenido, ha sido objeto de análisis por la CNMC y autoridades de competencia previas en diversas ocasiones, tanto en la dimensión de promoción de la competencia y regulación económica eficiente como en la sancionadora. El APL regula las condiciones de acceso y de ejercicio de los distribuidores de seguros y reaseguros privados reflejando las prescripciones de la [Directiva \(UE\) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero del 2016, sobre la distribución de seguros.](#)

²⁶ Véase, en este sentido, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su artículo 5.1, que señala entre las funciones de la CNMC de carácter general y para preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, la de: a) *Supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos.*

Esta Directiva pretende armonizar las condiciones de acceso y ejercicio en todo el mercado interior en el sentido de facilitar el libre establecimiento y la libre prestación de servicios, y establecer sólo las restricciones al acceso y ejercicio que resulten necesarias y justificadas, eliminando las que no lo estén.

En el presente informe se ofrecen ciertas recomendaciones para realizar una interpretación pro competitiva al realizar la transposición:

- Se propone reconsiderar el plazo máximo de tres meses para la resolución de inscripción en el Registro así como justificar la necesidad y proporcionalidad del incremento de las tasas de inscripción.
- Se recomienda que se aclaren las condiciones para acreditar el cumplimiento del requisito de honorabilidad comercial y profesional y el reenvío, en lo relativo infracciones o abusos de mercado, a las infracciones tipificadas en la Ley de Defensa de la Competencia.
- Se aconseja que la normativa de desarrollo reguladora de los cursos de formación, como requisito previo habilitante de la actividad, garantice que sean fácilmente accesibles por los operadores interesados en relación tanto con los centros organizadores como con las modalidades de celebración.
- Se recomienda que el órgano proponente de la norma argumente suficientemente que los requisitos adicionales aplicables a determinados sujetos (agentes de seguros vinculados, operadores de banca – seguros y corredores de seguros) que no tienen amparo en el Directiva y que condicionan el acceso y ejercicio de la actividad, se ajusten adecuadamente a los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Se recomienda que el texto del APL recoja mención expresa de las competencias que la CNMC tiene en relación con el control de concentraciones económicas y la conveniencia de comunicar a esta posibles indicios de infracción de la ley de defensa de la competencia de los que la DGSFP sea concedora en el ejercicio de sus funciones en virtud del deber de colaboración entre autoridades de supervisión.

