

## **INFORME DE 23 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA DISPERSIÓN NORMATIVA EXISTENTE EN LAS RECLAMACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN MATERIA DE MEDIACIÓN DE SEGUROS (UM/049/14).**

### **I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Con fecha 26 de septiembre de 2014 entró en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM), un escrito presentado por [...] por el que se informa al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) de una posible barrera a la unidad de mercado derivada de la disparidad y falta de homogeneidad en los requisitos y exigencias existentes en las distintas Comunidades Autónomas al dirigirse a las empresas mediadoras de seguros en materia de reclamaciones formuladas por consumidores y usuarios.

El solicitante pide la unificación de criterios en las Administraciones públicas autonómicas y locales a la hora de solicitar aclaraciones y/o actuaciones a las EMS ante una queja o reclamación formulada por un cliente contra la empresa mediadora.

### **II. CONSIDERACIONES**

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza:

**1)** Normativa de la Unión Europea aplicable en materia de resolución de conflictos en la actividad mediadora de seguros: procedimientos interno y externo **2)** Normativa estatal básica sobre solución de controversias en el sector del seguro: **2.1.-** Normativa sobre la resolución interna de conflictos: servicio de atención al cliente y, en su caso, defensor del cliente **2.2.-** Normativa sobre resolución externa de conflictos, organismo competente y naturaleza no vinculante ni administrativa de la resolución y consecuencias prácticas de ello **3)** Concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos en materia de consumo, seguros y resolución de conflictos **3.1.-** Delimitación constitucional **3.2.-** Delimitación en la Ley 26/2006 **4)** Informe 2013 relativo a las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas derivadas de la fragmentación del mercado interior elaborado por CEOE, CEPYME y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas **5)** Aplicación de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado.

#### **II.1) Normativa de la UE aplicable en materia de resolución de conflictos en la mediación de seguros: procedimientos interno y externo.**

El artículo 10 de la Directiva 2002/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de diciembre de 2002, sobre mediación en los seguros (en adelante, Directiva 2002/92/CE), señala que:

*“Los Estados miembros garantizarán el establecimiento de procedimientos que permitan a los consumidores y otras partes interesadas, en particular las asociaciones de consumidores, presentar quejas sobre intermediarios de seguros y reaseguros. En todo caso deberá darse respuesta a las quejas.”*

Por otro lado, el artículo 11.1 de la misma Directiva señala que:

*“Los Estados miembros fomentarán el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de presentación de denuncias y de recursos para la resolución extrajudicial de litigios entre los intermediarios de seguros y los clientes, utilizando, si procede, organismos ya existentes.”*

Del examen de los artículos 10 y 11.1 de la Directiva se desprende la existencia de dos procedimientos distintos relativos a las quejas y reclamaciones de los clientes de mediadores de seguros:

- a) La recepción, tramitación y respuesta *interna* de dichas quejas y reclamaciones por parte de la entidad mediadora de seguros (artículo 10).

Esta cuestión se regula por las Directrices de la Autoridad Europea de Supervisión de Seguros (EIOPA) sobre el examen de las quejas por los mediadores de seguros<sup>1</sup>, sectorialmente vinculantes según el artículo 16 del Reglamento (UE) 1094/2010, de 24 de noviembre. En el ámbito estatal, y como veremos más adelante, esta cuestión se regula por los artículos 44 y 45 de la Ley 26/2006, de 17 julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados y por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, así como por cada uno de los Reglamentos para la Defensa del Cliente de las entidades de mediación de seguros cuya elaboración obligatoria prevé el artículo 8 de la citada Orden ECO/734/2004.

- b) La resolución *externa* de quejas y reclamaciones por parte de un organismo distinto del corredor o correduría de seguros (artículo 11.1).

Esta cuestión es objeto de regulación estatal por el artículo 46 de la antes citada Ley 26/2006, de 17 julio, y por la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre.

Como se indicará en el apartado siguiente, la normativa estatal básica (concretamente, el artículo 46 de la Ley 26/2006, de 17 julio) exige al interesado acudir primero a la empresa mediadora reclamada antes de presentar queja ante la Administración competente.

De la documentación adjunta presentada con la reclamación se deduce que la problemática derivada de la diversidad o disparidad de regímenes

---

<sup>1</sup> Véase documento en:

[https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/guidelines/complaints\\_handling/insurance\\_intermediaries/EIOPA\\_GLs\\_Complaints\\_Handling\\_Intermediaries\\_ES.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/guidelines/complaints_handling/insurance_intermediaries/EIOPA_GLs_Complaints_Handling_Intermediaries_ES.pdf)

administrativos de tramitación puede afectar tanto a la resolución interna como externa de conflictos entre empresa y consumidor, ya que puede suceder que el usuario remita directamente su queja al órgano autonómico de consumo sin haberla presentado antes a la entidad denunciada, tal y como exige el artículo 46 de la Ley 26/2006. Este es el caso, por ejemplo, de los Anexos III y IV de la reclamación. En ellos, tanto el Gobierno de Canarias como la Comunidad de Madrid se inhiben del conocimiento directo del asunto para que, primero, sea tramitado internamente por la empresa mediadora de seguros. En el resto de supuesto (Anexos I, II, V, VI y VII de la reclamación), la heterogeneidad regulatoria afecta a la resolución externa del conflicto.

## **II.2) Normativa estatal básica sobre solución de controversias en el sector del seguro**

### **II.2.1) Normativa sobre la resolución *interna* de conflictos: Servicio de Atención al Cliente y, en su caso, Defensor del Cliente**

El artículo 44 de la Ley 26/2006, de 17 julio señala que:

*“Las entidades aseguradoras, respecto de la actuación de sus agentes de seguros y operadores de banca-seguros, los corredores de seguros, ya sean personas físicas o jurídicas, las sucursales en España de mediadores de seguros y los mediadores de otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo que actúen en España en libre prestación de servicios están obligados a atender y resolver las quejas y reclamaciones que su clientela pueda presentar, relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa sobre protección del cliente de servicios financieros.”*

La referencia a la normativa sobre protección del cliente se efectúa a la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras<sup>2</sup>.

Y el artículo 45 de la misma norma establece que:

*“Las entidades aseguradoras, en relación con sus agentes de seguros y operadores de banca-seguros, y los corredores de seguros podrán designar, bien individualmente, bien agrupados por ramos de seguro, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio, un defensor del cliente, que habrá de ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio, a quien corresponderá atender y resolver los tipos de quejas y reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcionamiento, así como promover el cumplimiento de la normativa sobre transparencia y protección del cliente y de las buenas prácticas y usos financieros.”*

---

<sup>2</sup> Esta referencia legal de la Ley 26/2006, incluyendo expresamente a los mediadores de seguros, resultaba indispensable, puesto que la Audiencia Nacional había anulado anteriormente la aplicación a este colectivo de dicha Orden mediante SSAN de 2 de diciembre de 2005 (recurso 227/2004) y 11 de julio de 2006 (recurso 228/2004), por extranslimitación de la capacidad reglamentaria. Ahora, mediante el artículo 44 de la Ley 26/2006 se subsana este defecto.

*La decisión del defensor del cliente favorable a la reclamación vinculará al mediador, o a la entidad aseguradora en el caso de actuaciones de agentes de seguros u operadores de banca-seguros. Esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de la tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa.*

Debe señalarse que la figura del “defensor del cliente” no es obligatoria, siendo regulada en los artículos 7 y 8 de la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo. Sin embargo, una vez instaurada, sus decisiones favorables vinculan al corredor o correduría denunciados.

De todos modos, tanto el Servicio de Atención al Cliente (art.44) como, en su caso, el Defensor del Cliente (art.45) deben contar con un Reglamento de funcionamiento con el contenido mínimo previsto en el artículo 8 de la Orden ECO/734/2004.

## **II.2.2 Normativa sobre resolución externa de conflictos, organismo competente y naturaleza no vinculante ni administrativa de la resolución y consecuencias prácticas de ello**

### **A) Normativa aplicable y organismo competente en resolución externa de conflictos**

En el artículo 46 de la Ley 26/2006, de 17 julio, prevé que:

*“El cliente de los servicios de mediación de seguros podrá presentar quejas y reclamaciones, relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, ante el órgano administrativo y conforme al procedimiento establecido en la normativa sobre protección del cliente de los servicios financieros.*

*Tratándose de quejas y reclamaciones referentes a la actuación de mediadores de seguros residentes o domiciliados en España y de sucursales en España de mediadores de seguros de otros países del Espacio Económico Europeo, será imprescindible acreditar haber formulado la queja o reclamación previamente, por escrito, ante el departamento o servicio de atención al cliente de la entidad o, en su caso, ante el defensor del cliente.”*

Como se observa, como requisito previo para poder acudir a la resolución administrativa de conflictos deberá agotar antes la vía interna, esto es, presentar reclamación ante el mediador de seguros en cuestión.

En cuanto al organismo u órgano competente para tramitar y resolver la queja, éste será la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, según se desprende del artículo 30.1 de la Ley 44/2002, de medidas de reforma del sistema financiero, en la versión dada por la disposición final undécima de la Ley

2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible<sup>3</sup>. Y el apartado 3 del mismo artículo 30 de la mencionada Ley 44/2002 señala que:

*“El Ministro de Economía y Hacienda desarrollará<sup>4</sup> el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (..)”.*

Este procedimiento ha sido desarrollado por la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre<sup>5</sup>. En los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la citada Orden, se dice claramente que:

*“Corresponde al servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en el ejercicio de la competencia de protección administrativa en el ámbito de los seguros privados, las siguientes funciones:*

*a) Atender las consultas, quejas y reclamaciones previstas en la Ley de Reforma del Sistema Financiero Ley 44/2002, de 22 de noviembre.*

*(...)*

*d) Las demás funciones de protección a los asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados y partícipes en planes de pensiones que se le encomienden.*

*3. El Director General de Seguros y Fondos de Pensiones, en el marco de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen*

---

<sup>3</sup> *“Los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones atenderán las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros.”*

Asimismo, en el artículo 31 de la citada Ley 2/2011 se señala que: *“Los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ejercerán sus facultades en materia de protección a los usuarios de servicios financieros en los términos previstos en el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.”*

<sup>4</sup> El desarrollo normativo deberá ajustarse a las siguientes reglas, indicadas también en el propio artículo 30.3 de la Ley 44/2002.

*“a) Para la admisión y tramitación de reclamaciones será imprescindible acreditar haberlas formulado previamente, por escrito, dirigido al departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, al Defensor del Cliente de la entidad contra la que se reclame. Éstos deberán acusar recibo por escrito de las reclamaciones que se les presenten y resolverlas o denegarlas igualmente por escrito y motivadamente. Asimismo, el reclamante deberá acreditar que ha transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de presentación de la reclamación sin que haya sido resuelta o que ha sido denegada la admisión de la reclamación o desestimada su petición.*

*b) Recibida la reclamación por el servicio de reclamaciones competente por razón de la materia se verificará la concurrencia de las circunstancias previstas en los apartados anteriores y, si se cumplen los requisitos necesarios, se procederá a la apertura de un expediente por cada reclamación, en el que se incluirán todas las actuaciones relacionadas con la misma; en caso contrario, se requerirá al reclamante para completar la información en el plazo de diez días, con apercibimiento de que si así no lo hiciese se le tendrá por desistido de su reclamación.*

*c) Formulado el correspondiente informe, y si éste fuera desfavorable a la entidad reclamada, ésta estará obligada a informar al servicio de reclamaciones competente si ha procedido a la rectificación voluntaria en un plazo no superior a un mes desde su notificación.”*

<sup>5</sup> Orden reguladora de la presentación de reclamaciones ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMC) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP).

*Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podrá dictar las instrucciones necesarias para la organización y funcionamiento del servicio de reclamaciones de la propia Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.”*

Interpretando el texto de la Orden ECC/2502/2012, la propia DGSFP ha señalado que entra en su ámbito de aplicación, además de tramitar reclamaciones contra entidades aseguradoras, la tramitación de denuncias sobre la actuación de mediadores de seguros, ya sean personas físicas (corredores) como jurídicas (corredurías de seguros)<sup>6</sup>.

### **B) Naturaleza no vinculante ni administrativa de la resolución y consecuencias prácticas de ello**

Debe señalarse, sin embargo, que, de acuerdo con el artículo 12.6 de la Orden ECC/2502/2012, el informe final del servicio de reclamaciones que pone fin al expediente ni tiene carácter vinculante ni tampoco la consideración de acto administrativo ejecutivo. La única fuerza de dicho informe es la prevista en el artículo 18 de la Orden: si la tramitación de la reclamación revela indicios de conducta sancionable, el servicio de reclamaciones de la DGSFP lo puede poner en conocimiento del departamento competente para que, en su caso, acuerde incoar el correspondiente procedimiento sancionador.

Este régimen es muy distinto del previsto, por ejemplo, para el ámbito energético por el artículo 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Dicho precepto contempla un mecanismo de solución administrativa de controversias en el que la resolución que pone fin al procedimiento puede ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar. Debe señalarse que, al igual que en el ámbito de seguros, el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia energética es el mismo: la fijación de las bases del régimen jurídico se atribuye al Estado mientras que su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>

Por tanto, la principal razón práctica de que los usuarios de seguros no acudan a la DGSFP (un hecho que parece desprenderse de los Anexos adjuntos a la reclamación presentada) es que la citada DGSFP no dicta ninguna resolución administrativa vinculante y ejecutiva, sino que efectúa una mera función de mediación (aplicando, en su caso, el régimen sancionador), igual que los órganos autonómicos competentes en materia de consumo. Un régimen de mediación análogo, por ejemplo, en el caso del Anexo V de la reclamación, al previsto en el artículo 30 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección del Consumidor de

<sup>6</sup> “Se atenderán las consultas, quejas y reclamaciones que se formulen en relación a la actuación de: (...) corredores y corredurías de seguros.” Véase: <http://www.dgsfp.mineco.es/reclamaciones/documentos/PG1-NUEVO.pdf>.

<sup>7</sup> Véase artículo 149.1.25ª de la Constitución y STC 24/1985, de 21 de febrero.

Madrid<sup>8</sup>, o también muy similar al contemplado, para el supuesto del Anexo I de la reclamación, al artículo 17 del Decreto 72/2008, de 4 de marzo, de la Junta de Andalucía<sup>9</sup>.

Otras razones prácticas para que los consumidores y usuarios no acudan a la DGSFP pueden ser el desconocimiento del organismo (lo que podría solucionarse mediante información proporcionada por los propios mediadores de seguros) y su falta de proximidad (lo que se solventaría mediante un procedimiento de solución de conflictos electrónico en materia de consumo, análogo al previsto por el Reglamento UE 524/2013, de 21 de mayo, para los contratos suscritos *on line*, o aplicando rigurosamente en la tramitación del procedimiento los principios de Administración Electrónica de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

De la normativa vista hasta el momento se desprende que ya existe un procedimiento *ad hoc* de ámbito estatal o general para resolver las reclamaciones internas y externas de los consumidores y usuarios contra las empresas mediadoras de seguros (corredores, corredurías), aunque dicho procedimiento termina en una resolución no administrativa y, por tanto, no ejecutiva, ni vinculante.

Cabe preguntarse ahora si dicho procedimiento único es compatible con la existencia de otros procedimientos de resolución de conflictos en materia de consumo regulados por la normativa autonómica. Para ello debemos analizar el reparto competencial derivado de la Constitución y de la doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional.

### **II.3) Concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos en materia de consumo, seguros y resolución de conflictos.**

#### **II.3.1 Delimitación constitucional**

En su denuncia el reclamante señala que “*las administraciones públicas autonómicas y locales*” asumen competencias en materia de defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de los seguros.

Sin embargo, debe señalarse que, tras la entrada en vigor el pasado 31 de diciembre de 2013 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, que modifica el artículo 25 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), se suprime la “defensa de consumidores y usuarios” del listado de materias de competencia municipal<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> BO. Comunidad de Madrid 16 julio 1998, núm. 167.

<sup>9</sup> BO. Junta de Andalucía 27 marzo 2008, núm. 60.

<sup>10</sup> En la versión anterior de la Ley se preveía en el apartado g) la atribución de competencias en materia de: *Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*

Por tanto, desde el 31 de diciembre de 2013 los municipios ya no pueden ejercer competencias propias en materia de consumidores y usuarios salvo que les sean delegadas por la Administración titular (Estado o Comunidades Autónomas) y cumpliendo los requisitos del artículo 27 de la LRBRL o, excepcionalmente, en los casos del artículo 7.4 de la LRBRL. Dada esta nueva situación, nos centraremos únicamente en analizar el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Respecto a la protección de los consumidores y usuarios, desde la STC 15/1989, de 26 de enero, el Tribunal Constitucional ha venido indicando que “*estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas*”. De ahí que en los artículos 40 y 41 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>11</sup> se prevea un mecanismo de cooperación concreto entre ambas Administraciones: la Conferencia Sectorial de Consumo, como cauce de colaboración, comunicación e información entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado en materia de consumo. Una de las funciones de esta Conferencia es aprobar los criterios comunes de actuación y coordinación, así como las propuestas en relación con la política del sector<sup>12</sup>.

No obstante, en este caso concreto, no solamente se abordan cuestiones de consumo sino que concurren títulos competenciales de hasta tres ámbitos distintos: protección de consumidores y usuarios (consumo), bases de la ordenación de la actividad financiera (seguros) y regulación de la resolución de conflictos. Y en caso de confluencia de distintos títulos competenciales, el Tribunal Constitucional viene dando preferencia al título especial o relativo a la actividad concreta regulada (en este caso, seguros) sobre el título general (en este supuesto, defensa de consumidores). Así lo ha declarado, entre otras, en la STC 148/2011, de 28 de septiembre de 2011<sup>13</sup>.

El título competencial especial se encuentra, en este caso, en el artículo 149.1.11<sup>a</sup> de la Constitución (CE), que atribuye al Estado las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros<sup>14</sup>. El Tribunal Constitucional, en su STC

---

<sup>11</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

<sup>12</sup> Véase artículo 41 b) del RD Legislativo 1/2007.

<sup>13</sup> “...este Tribunal Constitucional, en supuestos de concurrencia de títulos competenciales similares a éste, ya ha establecido el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 48/1985, de 28 de marzo; 193/1998, de 1 de octubre, o 188/2001, de 20 de septiembre, entre otras). En ese sentido, hemos señalado, desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, el carácter multidisciplinar y los contornos imprecisos de la materia “defensa del consumidor y usuario” que no es sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales, las cuales -como es aquí el caso- son reconducibles a otros títulos competenciales tanto estatales como autonómicos. Por ello, dada la finalidad y contenidos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, podemos concluir que la misma resulta encuadrable en la materia relacionada con la energía y más concretamente con el subsector eléctrico, por ser los títulos competenciales relativos a esta materia más específicos que el referente a la defensa de los consumidores y usuarios.”

<sup>14</sup> Y en el caso concreto de los mediadores de seguros, en el Fundamento 3 de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, se dice que: “la regulación de la actividad empresarial de mediación en seguros, en la medida

núm.155/1996, de 9 de octubre, ha reconocido la posibilidad de crear servicios estatales de reclamaciones en materia financiera en el ejercicio de la competencia del artículo 149.1.11<sup>a</sup> CE<sup>15</sup>, según se ha efectuado recientemente en el caso de los seguros mediante la Orden ECC/2502/2012 citada en el apartado anterior del presente Informe.

No obstante, el propio Tribunal Constitucional también ha reconocido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen órganos y procedimientos de mediación para solucionar controversias en materia de consumo<sup>16</sup>. Lo que no podrán es regular sistemas arbitrales de consumo, tal y como indicó la STC 62/1991, de 22 de marzo<sup>17</sup>. Dichos sistemas arbitrales se hallan regulados únicamente a nivel estatal por el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero. Precisamente la necesidad de disponer de un mecanismo rápido y vinculante como el arbitraje en materia de resolución de conflictos en el ámbito energético y en determinadas circunstancias<sup>18</sup> es uno de los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional en su reciente STC 142/2014, de 11 de septiembre de 2014, para declarar la constitucionalidad de la creación de una oficina de defensa al consumidor en materia de energía en la extinta CNE.

La mencionada STC 142/2014 al igual que el vigente artículo 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico indicado anteriormente en este Informe, cobran especial importancia en el ámbito de seguros, porque el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia energética es el mismo que en aquél: la fijación de las bases del régimen jurídico se atribuye

---

*en que afecta directamente a la producción de seguros y a las condiciones de ese mercado, encuentra cobertura competencial en el título del art. 149.1.11 de la Constitución”.*

<sup>15</sup> *“La creación de un Servicio de Reclamaciones en nada ignora o menoscaba las competencias autonómicas, como recuerda el Abogado del Estado, si se tiene en cuenta que este instrumento se inserta con toda evidencia y naturalidad en el ámbito de las potestades disciplinarias que al Banco de España le asisten de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias como ya dejara sentado este Tribunal desde la STC 1/1982 (fundamento jurídico 9.º)”*

<sup>16</sup> Último inciso del fragmento antes transcrito de la STC 72/2014, de 8 de mayo: “«sin perjuicio de los procedimientos de mediación o resolución de controversias que, en su caso, hayan establecido los órganos competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas»”

<sup>17</sup> *“no cabe duda que el establecimiento de un sistema de arbitraje, como dijimos en la STC 15/1989, F.J. 9 b, es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art. 149.1, 5 y 6, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada), es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento hetero compositivo es materia propia de la legislación*

*procesal civil, relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia.”*

<sup>18</sup> Véase Fdto 6º: “.. la situación de necesidad consistía precisamente en asegurar que el complejo tránsito entre un régimen regulado y otro en gran medida liberalizado se producía de un modo efectivo, para lo cual, conforme a criterios de lógica formal, podría ser útil, de un lado, evitar que la falta de información a los consumidores diera lugar a que la inercia del sistema anterior lastrase la implantación del nuevo y, de otro, facilitar, en aras del mismo objetivo, que los numerosos conflictos que eran de esperar se solventaran mediante mecanismos rápidos como el arbitraje, sin olvidar que la atención a las reclamaciones de los consumidores y la resolución de sus conflictos con los comercializadores podría coadyuvar a identificar las mejoras regulatorias que requiere el funcionamiento del nuevo mercado liberalizado.”

al Estado mientras que su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>

### **II.3.2 Delimitación en la Ley 26/2006**

El artículo 47.2 de la Ley 26/2006 indica que corresponden a las Comunidades Autónomas que así lo hayan previsto en sus Estatutos las competencias de supervisión y ordenación de los corredores y corredurías cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de dicha Comunidad Autónoma.

En cambio, y tanto del artículo 47.2 como del artículo 48 de la citada Ley, se desprende que corresponderá al Estado el ejercicio de las competencias de supervisión y ordenación de los mediadores de seguros domiciliados en España que estén establecidos en más de una Comunidad Autónoma.

Por otro lado, el artículo 52 de la Ley prevé un registro administrativo de ámbito estatal de mediadores de seguros, sin perjuicio de los registros que puedan tener las Comunidades autónomas en su ámbito territorial.

### **II.4) Informe 2013 relativo a las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas derivadas de la fragmentación del mercado interior elaborado por CEOE, CEPYME y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.**

En el año 2013 se publicó un informe sobre las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas derivadas de la fragmentación del mercado interior, elaborado conjuntamente por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).

En las páginas 206 a 212 del citado Informe<sup>20</sup> se aborda el problema planteado por la reclamante, señalándose por un lado que<sup>21</sup>:

*“En la legislación estatal existe un sistema específico de protección al asegurado que se encuentra regulado en la Ley 50/1980, del contrato de seguro y en los artículos 59 y ss de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Se trata de una legislación específica mercantil que tiene por objeto la protección al asegurado, que tiene su fundamento en las Directivas Comunitarias de seguros, estando excluidos los servicios financieros y, por tanto, el seguro, del ámbito de aplicación de las Directivas Comunitarias que regulan la protección del consumidor”.*

---

<sup>19</sup> Véase artículo 149.1.25ª de la Constitución y STC 24/1985, de 21 de febrero.

<sup>20</sup> Bajo la referencia Medida: CEOE 1313.

<sup>21</sup> Véase página 206 del Informe citado.

Y por otro lado que<sup>22</sup>:

*“Paralelamente, las Comunidades Autónomas, en función de sus competencias en materia de consumo, han establecido procedimientos de protección a los consumidores que pueden colisionar con la normativa específica de protección al cliente previsto en la legislación de seguros en las siguientes materias:*

- aspectos que afectan a materia contractual en la legislación de contrato de seguro, como condiciones generales de contratación, contenido de la factura o justificante de pago o el tamaño de la letra de las pólizas;*
- establecimiento de requisitos genéricos de información previa al tomador más amplios e inespecíficos que los establecidos en la legislación de seguros;*
- establecimiento de sistemas de reclamación en materia de consumo cuya regulación colisiona con el procedimiento de reclamación contemplado en la legislación específica de seguros.*
- competencia del Estado en materia de supervisión de la actividad de las entidades aseguradoras que está en colisión con las de las comunidades autónomas en materia de consumo.”*

Visto lo anterior, en el Informe 2013 sobre las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas derivadas de la fragmentación del mercado interior se propone<sup>23</sup>:

- Establecer de forma indubitada la prevalencia normativa especial de seguros respecto a la legislación nacional y autonómica en materia de protección al consumidor.
- Excluir a las autoridades de consumo de las Comunidades Autónomas del conocimiento y resolución de las reclamaciones en materia de seguros.

## **II.5) Aplicación de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.**

En su petición el reclamante solicita textualmente la *“unificación de criterios en las administraciones públicas a la hora de solicitar aclaraciones y/o actuaciones a las entidades mediadoras ante una queja o reclamación formulada contra su empresa por el cliente”*.

Debe señalarse, ante todo, que, como se dijo en nuestro anterior Informe UM/014/14<sup>24</sup>, la falta de homogeneidad y la existencia de disparidad normativa

---

<sup>22</sup> Véanse páginas 207 a 208 del Informe mencionado.

<sup>23</sup> Véanse páginas 208 y 209 del Informe mencionado.

<sup>24</sup> Informe de 2 de junio de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado contra la disparidad de criterios autonómicos en la clasificación de establecimientos hoteleros (UM/014/14) e Informe de 15 de octubre 2014, sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con la dispersión normativa existente en materia de autorización ambiental integrada que afecta a la industria automovilística española (UM/046/14).

entre Comunidades Autónomas no constituye per se y a priori, una infracción de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), sino que puede responder al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, los concretos requisitos exigidos por cada Comunidad a las entidades mediadoras de seguro, en el ámbito del procedimiento de resolución de controversias de consumo, deberían ser objeto de análisis individual a la luz de los principios de la LGUM y, especialmente, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad (art.5 LGUM) y de simplificación de cargas (art.7 LGUM).

Y, en el supuesto de plantearse una “*unificación de criterios*”, esta cuestión debería someterse a la Conferencia Sectorial de Consumo antes mencionada, una de cuyas funciones es aprobar los criterios comunes de actuación y coordinación. Recuérdese que la propia LGUM contempla las conferencias sectoriales en su artículo 12 como marco de cooperación administrativa, siendo esta última también un principio recogido en su artículo 4.

No obstante lo dicho hasta el momento, la existencia de dos administraciones actuantes (estatal y autonómica) sobre una misma materia (resolución de conflictos sobre mediación de seguros), puede dar lugar a solapamientos ineficientes, duplicidades y cargas adicionales para el administrado, contrarias al artículo 7 LGUM. Dicho precepto contempla el principio de simplificación de cargas administrativas, según el cual:

*“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.”*

En este caso, existen dos administraciones (estatal, autonómica) cuya normativa y actuaciones inciden en una misma cuestión (resolución de conflictos en materia de mediación de seguros), a través de un mismo mecanismo de resolución (la mediación) pero a partir de títulos competenciales distintos: regulación de seguros (Estado) y protección del consumidor y usuario (Comunidades Autónomas) y que puede afectar a un mismo ámbito geográfico de empresas (ya que no se diferencia, como en los artículos 47 y 48 Ley 26/2006, en cuanto a la supervisión y ordenación, el ámbito de actuación de las entidades mediadoras).

Debe señalarse que la disposición adicional primera de la LGUM, basándose en la naturaleza exclusiva de las competencias estatales en materia de seguros antes indicada en este Informe, declara que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de la LGUM no afectarán a las competencias estatales establecidas en esta legislación específica<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> “Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control,

Por tanto, para evitar dichos solapamientos competenciales ineficientes (desde el punto de vista geográfico y funcional), se recomendaría:

- Que se indicara claramente en los artículos 47 y 48 de la Ley 26/2006 que, del mismo modo que en el caso de la ordenación y supervisión, también la resolución de conflictos entre consumidores y usuarios y empresas con establecimiento en varias comunidades autónomas corresponde a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
- Que el procedimiento de resolución de conflictos de la citada Dirección General regulada en la Orden ECC/2502/2012 terminara mediante una resolución administrativa vinculante y ejecutiva, de forma análoga a lo previsto en el artículo 43.5 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, sector con un reparto competencial análogo al de seguros

Finalmente, una vez efectuadas las modificaciones propuestas, resultará de gran importancia que los propios mediadores de seguros informen a sus clientes sobre los procedimientos de resolución de reclamaciones, tanto internos como externos y los órganos competentes para ello, en observancia del deber de información del artículo 42.1.e) de la Ley 26/2006.

Así, por ejemplo, si un mediador está radicado únicamente en una Comunidad Autónoma, el mediador deberá dirigirlo únicamente, tras finalizar la reclamación interna, a los órganos competentes de dicha comunidad. En cambio, si dicho mediador está establecido en más de una comunidad, debería dirigirlo, una vez en vigor la reforma antes propuesta, a la Dirección General de Seguros.

### III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** Si bien la falta de homogeneidad y la existencia de disparidad normativa entre Comunidades Autónomas al regular la tramitación y resolución de las reclamaciones de los consumidores y usuarios frente a entidades mediadoras de seguros responde al reparto competencial previsto en la Constitución, los concretos requisitos exigidos por cada Comunidad a las entidades mediadoras de seguro, en el ámbito del procedimiento de resolución de controversias de consumo, deberían ser objeto de análisis individual a la luz de los principios de la LGUM y, especialmente, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 5 LGUM) y de simplificación de cargas (art. 7 LGUM).

**2º.-** En el supuesto de optarse por una “*unificación de criterios*”, esta cuestión debería someterse a la Conferencia Sectorial de Consumo prevista en los artículos 40 y 41 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los

---

*para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de manera que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.”*

Consumidores y Usuarios, una de cuyas funciones es aprobar los criterios comunes de actuación y coordinación. Recuérdese que la propia LGUM contempla las conferencias sectoriales en su artículo 12 como marco de cooperación administrativa, siendo esta última también un principio recogido en su artículo 4.

**3º.-** No obstante lo anterior, y en cumplimiento del principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM, sería recomendable, con la finalidad de evitar solapamientos en las actuaciones de la Dirección General de Seguros y los órganos de mediación en consumo de las Comunidades Autónomas, diferenciando su actuación desde el punto de vista geográfico y funcional, que:

- Se indicara claramente en los artículos 47 y 48 de la Ley 26/2006 que, de igual modo que en el caso de la ordenación y supervisión, también la resolución de conflictos entre consumidores y usuarios y empresas con establecimiento en varias Comunidades Autónomas corresponde a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones;
- El procedimiento de resolución de conflictos de la Orden ECC/2502/2012 terminara en una resolución administrativa vinculante y ejecutiva, de forma análoga a lo previsto, por ejemplo, en el sector eléctrico.

**4º.-** Finalmente, una vez efectuadas las modificaciones propuestas en el apartado anterior, resultará de gran importancia que los propios mediadores de seguros informen adecuadamente a sus clientes sobre los procedimientos de resolución de reclamaciones, tanto internos como externos, y los órganos competentes para ello, en observancia del deber de información del artículo 42.1.e) de la Ley 26/2006.