



Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

Documento CE-D-2018-195

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 195/2018 (ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD)

Referencia: 195/2018

Procedencia: ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD

Asunto: Anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados.

Fecha de aprobación: 26/4/2018

TEXTO DEL DICTAMEN

El Consejo de Estado en Pleno, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2018, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En virtud de Orden de 21 de febrero de 2018 (con registro de entrada del día siguiente), el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al "anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados".

Resulta de antecedentes:

Primero.- Contenido del anteproyecto

El anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados consta de exposición de motivos, ochenta y cinco artículos repartidos entre un título

preliminar y tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y un anexo.

- La exposición de motivos está dividida en ocho apartados, en los que, respectivamente, se aborda la evolución del Derecho de la Unión en la distribución de seguros, con la aprobación de la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros (en adelante, la Directiva 2016/97), con el objetivo de reforzar la protección de los clientes, extendiendo su ámbito a todos los canales de distribución y reforzar las potestades de los Estados miembros (apartado I); se recogen las diversas clases de distribuidores, estableciendo sus requisitos de organización y competencia profesional (apartado II); se resalta la

regulación por primera vez de la actividad de distribución de seguros y reaseguros por entidades de seguros y reaseguros, así como la figura del mediador de seguros complementarios (apartado III); se alude a las distintas clases de mediadores, refiriéndose a dos nítidamente diferenciadas (los agentes de seguros y los corredores de seguros), así como a los diferentes tipos de agentes (exclusivos, vinculados y operadores de banca-seguros) y a los singulares requisitos que se aplican a las distintas clases y tipos, citándose también a los colaboradores externos de los mediadores, destacándose la novedad de exigir a todos los mediadores cuentas separadas para fondos de clientes, así como las nuevas potestades de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) en relación con la actividad de distribución en España de mediadores registrados en otros Estados miembros y algunas novedades del registro administrativo especial de mediadores (apartado IV); se da cuenta de la amplitud de las obligaciones de información al cliente que el anteproyecto impone a los distribuidores, incluyendo información sobre si se proporciona asesoramiento o no y sobre la naturaleza de la remuneración recibida, así como de la necesidad de que el asesoramiento independiente se base en un número suficientemente amplio de contratos de seguro (apartado V); se resumen las nuevas obligaciones de información en relación con la distribución de productos basados en seguros, especialmente las de resaltar riesgos conexos, obligando a los distribuidores a efectuar un análisis de idoneidad del producto, recabando la información necesaria del cliente (apartado VI); se menciona la introducción del concepto de ventas cruzadas y de las medidas que se adoptan para proteger al cliente en tales ventas, además de reforzar los requisitos aplicables al diseño, aprobación y control de productos de seguros en su distribución, diseñando el mercado específico al que se destinan, y se resalta que las normas de conducta aparecen caracterizadas como normas de interés general de obligado cumplimiento por todos quienes realicen actividades de distribución de seguros en España (apartado VII); y, finalmente, se resume el contenido del anteproyecto (apartado VIII). - El título preliminar (artículos 1 a 5, ambos inclusive), referido a las disposiciones generales, recoge el objeto de la ley, las principales definiciones, el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, así como la obligación de registro. Específicamente, entre las definiciones se precisa el concepto de los productos de inversión basados en seguros de una manera positiva y también negativa, al describir lo que se entiende que no son productos de inversión basados en seguros, autorizándose al Ministro de Economía, Industria y Competitividad a incluir otros productos de seguros que no tienen la consideración de productos de inversión basados en seguros.

- El título I (artículos 6 y 7), rubricado "órganos de supervisión y competencias", incluye la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y regula el registro administrativo, en el que deberán inscribirse, con carácter previo al inicio de sus actividades, los mediadores de seguros, los mediadores de seguros complementarios y los corredores de reaseguros residentes o domiciliados en España.

En el caso de mediadores de seguros y reaseguros, personas jurídicas, se inscribirá además de a los cargos de administración, a la persona responsable de la actividad de distribución y a las personas que, en su caso, formen parte del órgano de dirección responsable de las actividades de distribución.

- El título II, rubricado "De las actividades de los distribuidores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en España" (artículos 8 a 79, ambos inclusive) se encuentra dividido en ocho capítulos:

- El capítulo I, referido a los distribuidores de seguros, dedica su sección 1ª a la clasificación de los distribuidores de seguros, regula la figura del colaborador externo de los mediadores de seguros y establece las obligaciones generales y prohibiciones aplicables a los mediadores de seguros.

- La sección 2ª recoge la actividad de distribución de seguros realizada por las entidades aseguradoras a través de sus empleados y los requisitos que deben cumplir. Las entidades aseguradoras deberán llevar un registro interno actualizado, distinto del registro administrativo, sometido también al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en el que constarán inscritos los empleados que participen

directamente en actividades de distribución de seguros, así como la persona responsable de la actividad de distribución o, en su caso, las personas que formen parte del órgano de dirección responsable de la actividad de distribución. Todos ellos deberán poseer unos conocimientos y aptitudes apropiados mediante la superación de cursos de formación. Los programas de formación serán establecidos por las entidades aseguradoras.

La sección 3ª regula la actividad de distribución de seguros realizada por los agentes de seguros, dividiéndose en 4 subsecciones.

La subsección 1ª está dedicada al régimen general de los agentes de seguros, donde se define el contrato de agencia de seguros, se establece el régimen de responsabilidad civil profesional derivada de la actuación del agente por cuenta de la entidad aseguradora, que se imputa a esta, y el régimen común de incompatibilidades de los agentes.

Las subsecciones 2ª y 3ª regulan, respectivamente, las figuras y particularidades del régimen jurídico de los agentes de seguros exclusivos y de los agentes de seguros vinculados.

Por último, la subsección 4ª se dedica a la figura de los operadores de banca-seguros, así como también a las particularidades de su régimen jurídico.

La sección 4ª regula la actividad de distribución realizada por los corredores de seguros. Se refuerza la necesidad de prestar al cliente un asesoramiento objetivo y personal sobre los productos disponibles en el mercado, se regulan sus relaciones con las entidades aseguradoras y los clientes; se fijan sus requisitos, publicidad y documentación mercantil, y el régimen de incompatibilidades.

La sección 5ª recoge el régimen de vínculos estrechos y de participaciones significativas en los operadores de banca-seguros y corredores de seguros

El capítulo II está dedicado a los distribuidores de reaseguros, que podrán ser, o bien entidades reaseguradoras a través de sus empleados, o bien corredores de reaseguros, e incluye la regulación de las relaciones mercantiles de los corredores de reaseguros con las entidades reaseguradoras y el de sus obligaciones frente a terceros.

El capítulo III prescribe los requisitos y organización de los cursos de formación de los distribuidores de seguros y de reaseguros.

El capítulo IV regula los mecanismos de resolución de conflictos, estableciendo la obligación de atender y resolver quejas y reclamaciones. Desarrolla la figura del defensor del cliente y la protección administrativa del cliente de los servicios financieros.

El capítulo V se dedica a 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 Estados miembros de la Unión Europea, regulando el ejercicio de la actividad en ambos regímenes.

El capítulo VI, referido a las obligaciones de información y normas de conducta, está dividido en cinco secciones.

La sección 1ª contiene las obligaciones generales de información, detallando la información general previa a proporcionar por el mediador de seguros y por la entidad aseguradora. Se incluye para los mediadores la obligación de informar si, en relación con el contrato, trabajan a cambio de un honorario, de una comisión, de cualquier otro tipo de remuneración, o de una combinación de las anteriores. Se regula igualmente la información y asesoramiento previos que deberán proporcionar los distribuidores de seguros sobre el contrato de seguro y los requisitos que debe de cumplir el documento de información previa sobre el contrato de seguro distinto del seguro de vida.

La sección 2ª prevé los requisitos adicionales de información aplicables a la distribución de productos de inversión basados en seguros. Se prioriza la prevención de

conflictos de intereses que puedan perjudicar los intereses de los clientes de dichos productos. Asimismo, en caso de que dichas medidas fuesen insuficientes, se deberá informar al cliente, teniendo en cuenta su naturaleza, y, con suficiente detalle, para permitirle tomar una decisión fundada con respecto a dichas actividades antes de la celebración del contrato.

Sin perjuicio de la información general previa que habrán de recibir los clientes de productos de inversión basados en seguros, se establecen requisitos adicionales de información, referidos a todos los costes y gastos asociados, incluidos el coste de asesoramiento, cuando proceda, el coste del producto de inversión basado en seguros recomendado o comercializado al cliente y la forma en que este podrá pagarlo, así como cualesquiera pagos relacionados con terceros. Se deberá advertir sobre los riesgos conexos a los productos de inversión basados en seguros o a determinadas estrategias de inversión propuestas; y, por último, para las situaciones en las que se ofrezca asesoramiento, se crea la obligación de proporcionar una evaluación periódica de la idoneidad del producto de inversión.

La sección 3ª está dedicada a las modalidades de transmisión de la información, tanto la general como la específica en el caso de productos de inversión basados en seguros.

La sección 4ª introduce el concepto de ventas cruzadas. Las prácticas de ventas cruzadas constituyen estrategias por las que se ofrecen productos de seguros conjuntamente con servicios o productos auxiliares distintos de los seguros como parte del mismo paquete o acuerdo. En todo caso, el distribuidor de seguros deberá ofrecer al cliente la posibilidad de adquirir el bien o servicio por separado cuando un contrato de seguro sea auxiliar a un bien o servicio que no sea de seguros, como parte de un mismo acuerdo.

La sección 5ª establece el control de productos y requisitos en materia de gobernanza, fijando los requisitos en el diseño, aprobación y control de productos.

El capítulo VII prescribe las competencias de ordenación y supervisión, y se divide en tres secciones.

La sección 1ª regula las competencias de la Administración General del Estado en ámbitos tales como el control de los mediadores de seguros y de los corredores de reaseguros, las obligaciones contables y el deber de información estadístico-contable. Se regula el deber de secreto profesional y de colaboración con los Estados miembros del Espacio Económico Europeo.

La sección 2ª determina la responsabilidad frente a la Administración y el régimen de infracciones y sanciones. En concreto, enumera los posibles sujetos infractores, tipifica y clasifica las infracciones, prescribiendo los plazos de prescripción de estas últimas, e incluye el régimen de sanciones, su graduación y prescripción. Establece la responsabilidad en que incurren los cargos de administración y dirección de los diversos tipos de distribuidores de seguros y reaseguros, las medidas de control especial aplicables, la publicidad de las sanciones y de otras medidas y la transmisión de información sobre sanciones y otras medidas a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ).

La sección 3ª, referida a la protección de datos de carácter personal, define la condición de responsable o encargado del tratamiento de los datos, y establece otras normas de protección de los mismos.

El capítulo VIII define los colegios de mediadores de seguros y a su Consejo General.

- El Título III (artículos 80 a 84, ambos inclusive) se refiere a la actividad en España de los distribuidores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en otros Estados miembros de la Unión Europea, y se estructura en dos capítulos.

El capítulo I se dedica a la actividad en España de los mediadores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en otros Estados miembros de la Unión Europea, regulando el reparto de competencias entre Estados miembros, la observancia de las disposiciones legales, incluyendo las adoptadas por motivos de interés general, y las medidas de intervención.

El capítulo II determina el régimen de las normas de interés general aplicables a los distribuidores de seguros y de reaseguros residentes o domiciliados en otros Estados miembros de la Unión Europea.

- La disposición adicional primera 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.

- La disposición adicional segunda establece los requisitos y principios básicos de los programas de formación para los mediadores de seguros y corredores de reaseguros y demás personas que participan en la mediación de los seguros y reaseguros privados.

- La disposición adicional tercera prescribe las obligaciones referentes a la conservación de la documentación precontractual.

- La disposición adicional cuarta, relativa a la reasignación de recursos, establece que las obligaciones derivadas del cumplimiento de esta ley se atenderán mediante reasignación de los recursos ordinarios del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, sin requerir dotaciones adicionales.

- La disposición transitoria primera determina el régimen de adaptación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras a la nueva regulación derivada de la norma proyectada.

- La disposición transitoria segunda determina el correlativo régimen de adaptación, pero referido a los mediadores de seguros.

- La disposición transitoria tercera prescribe la no aplicación de la norma proyectada a los contratos de seguros existentes a la entrada en vigor de la norma proyectada.

- La disposición transitoria cuarta establece el plazo de que disponen los distribuidores de seguros para cumplir las obligaciones y normas de conducta establecidas en el anteproyecto.

- La disposición transitoria quinta reconoce la continuada vigencia de los contratos de distribución de seguros existentes a la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada.

- La disposición derogatoria declara ese efecto respecto de la Ley 26/2006, de 17 de julio, así como de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el anteproyecto.

- La disposición final primera indica los títulos competenciales que amparan la aprobación de la norma proyectada y su carácter básico, con limitadas excepciones.

- La disposición final segunda modifica la disposición adicional octava del Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

- La disposición final tercera salvaguarda el rango reglamentario de la modificación del Real Decreto 1060/2015 efectuada por la disposición final anterior.

- La disposición final cuarta determina que la Ley 20/2015, de 14 de julio, se aplicará con carácter supletorio a la regulación contenida en el anteproyecto.

- La disposición final quinta declara incorporada al ordenamiento español la Directiva 2016/97.

- La disposición final sexta contiene las correspondientes habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la norma proyectada, general para el Gobierno, y particular para el Ministro de Economía, Industria y Competitividad en las materias específicamente atribuidas a su competencia.

- La disposición final séptima regula la entrada en vigor de la norma proyectada.

- El anexo contiene los requisitos mínimos en materia de competencia y conocimientos profesionales.

Segundo.- Contenido del expediente

A) Obra la versión definitiva del anteproyecto remitido a consulta, así como las anteriores, junto con una tabla de correlaciones en la transposición, una nota explicativa para este Consejo de Estado y una memoria del análisis de impacto normativo, de la que cabe destacar los siguientes puntos:

a) Por de pronto, señala que se trata de alcanzar una serie de finalidades, fundamentalmente las de:

- Coordinar las distintas disposiciones que regulan el acceso y el ejercicio de las actividades de distribución de seguros y reaseguros;

- Establecer unas condiciones de competencia equitativa entre los distintos distribuidores que operan en el mercado, con condiciones adecuadas y proporcionadas a los distintos tipos de distribución;

- Garantizar el mismo nivel de protección a los usuarios de seguros privados independientemente del operador al que se dirijan, de forma que puedan beneficiarse de normas comparables;

- Asegurar un elevado nivel de profesionalidad y competencia entre los mediadores de seguros y reaseguros, así como entre los empleados de entidades de seguros que intervengan en la distribución de seguros, de forma que sus conocimientos profesionales estén en consonancia con el nivel de complejidad de sus actividades;

- Establecer normas que garanticen que los posibles conflictos de interés que puedan surgir no lesionen los intereses de los clientes;

- Reforzar la transparencia e información previas a la contratación, estableciéndose unas normas de conducta específicas en el caso de los productos de inversión basados en seguros; y

- Establecer un régimen de infracciones y sanciones administrativas eficaz, de forma que se contrarresten los beneficios obtenidos y resulte suficientemente disuasorio.

b) También incluye el análisis de los diversos impactos que producirá la aprobación y aplicación de la norma proyectada.

Se estima que el impacto económico general será eminentemente positivo, aunque "de imposible cuantificación". Con todo, cifra el beneficio real de la norma en el aumento de la protección de los usuarios de productos de seguros, mediante el establecimiento de una normativa comparable en todos los modelos de distribución, así como a través del refuerzo de la transparencia e información previas a la contratación. Protección que también resultará de la profesionalización en el sector de la distribución de seguros, aunque el aumento de competencia entre los mediadores para cumplir con las nuevas exigencias de información supondrá un aumento de los costes de formación por parte de las empresas (que, sin embargo, se considera que puede verse compensado por una mayor contratación de seguros por parte de los clientes en un contexto de mayor transparencia y seguridad jurídica, así como de mejor adaptación del producto a sus necesidades).

El proyecto tiene un impacto presupuestario nulo, desde el momento en que la disposición adicional cuarta, rubricada "reasignación de recursos", explicita que las obligaciones derivadas del cumplimiento de esta ley se atenderán mediante reasignación de los recursos ordinarios del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

En lo relativo a la medición de las cargas administrativas, incluye un análisis de cargas basado en la tabla para la medición del coste directo de las cargas contenidas en la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Dentro de las cargas actuales (impuestas por la Ley 26/2006, de 17 de julio), se contienen, entre otras, la inscripción de los contratos que suscriban las entidades aseguradoras en el registro administrativo de la DGSFP a efectos meramente informativos, el registro actualizado que deben llevar las entidades aseguradoras con el fin de recoger todos los agentes de seguros con los que hayan celebrado un contrato de agencia de seguros en régimen de exclusividad, la obligación de dichas entidades de remitir los datos de los agentes de seguros exclusivos o vinculados que hayan de inscribirse en el registro administrativo de la DGSFP, o la obligación de comunicar a la DGSFP la realización de una actividad de distribución de seguros en régimen de establecimiento o de libre prestación de servicios. En lo referente a la tasa por inscripción de mediadores de seguros y corredores de reaseguros en el registro de la DGSFP, fijada por la disposición adicional cuarta de la Ley 26/2006, destaca que no sufre variación.

En lo relativo a las cargas nuevas, las que se derivan de la propuesta normativa, se detallan las siguientes:

- Una cuota fija de trece euros por la inscripción de la persona responsable de la actividad de distribución o por cada persona que forme parte del órgano de dirección responsable de la actividad de distribución de seguros o de reaseguros en las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Esto es consecuencia de la nueva tasa por inscripción en el registro administrativo, derivada de la consideración en la nueva legislación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras como distribuidores de seguros. En cuanto al coste de la remisión electrónica, esta se fija en dos euros que, multiplicado por las 240 aseguradoras operativas a 31 de diciembre de 2015 según informe del sector, y todo ello multiplicado por dos (personas que se estima que las aseguradoras inscriban de media), da un resultado de 960 euros.

- La llevanza, por parte de las entidades aseguradoras, de un registro actualizado en el que consten inscritos los empleados que participen directamente en actividades de distribución de seguros, así como la persona responsable de la actividad de distribución y las personas que formen parte del órgano de dirección responsable de la actividad de distribución. Este coste se estima en 72.000 euros.

- La obligación para los operadores de banca-seguros de remitir a la DGSFP la información estadístico-contable con el contenido y periodicidad que reglamentariamente se determine. Este gasto se cuantifica en 106 euros por operador.

- El mantenimiento de la documentación precontractual durante seis años a partir de la fecha de finalización del contrato. Dicha carga administrativa afectaría a 240 entidades aseguradoras, 3.151 corredores de seguros y 63 corredores de reaseguros, es decir, un total de 3.454 afectados que, multiplicados por 20 euros como estimación por conservación de la documentación, da un resultado de 69.080 euros.

Se indica igualmente que la norma tiene un impacto nulo por razón de género.

En cuanto a otros impactos, se resalta que existe un impacto en las condiciones de acceso y ejercicio a la actividad de distribución de seguros privados, siguiendo lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

B) Han informado el expediente:

a) La Abogacía del Estado en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, emitido en sentido favorable.

b) La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), considerando en general que debe existir una alineación total entre la legislación sobre los mercados de valores e instrumentos financieros y la regulación de la distribución de los productos de inversión basados en seguros y, en particular, considera que se debe:

- Establecer la prohibición de incentivos en la comercialización de productos de naturaleza aseguradora. Se opta, sin embargo, por mantener el sistema de remuneraciones existente actualmente en el mercado de la distribución de seguros. Como única excepción derivada de la propia naturaleza del producto, se acepta introducir la prohibición de incentivos para los casos en los que se ofrezca asesoramiento independiente en la distribución o comercialización de seguros unit-link (los cuales constituyen el prototipo de productos de inversión basados en seguros, en los que, bajo la correspondiente forma contractual de seguro a largo plazo, se gestiona un conjunto de activos financieros. Se trata de productos ampliamente distribuidos en los Estados miembros, la mayoría de los cuales sujeta a tributación el traspaso entre fondos, mientras que en los unit-link no se produce el hecho imponible -la realización de una ganancia patrimonial- hasta el vencimiento del contrato de seguro).

- Reforzar las obligaciones de información ex ante y ex post en materia de incentivos. Sin embargo, se decide no acoger la opción de adoptar las medidas más estrictas previstas en la propia Directiva 2016/97, dado que se considera que se ha producido un correcto funcionamiento del mercado asegurador con el esquema actualmente vigente de información en materia de remuneraciones.

Por último, objeta que se exima de la obligación de información para clientes profesionales en el caso de productos de inversión basados en seguros, que no se prevé en la Directiva 2014/65. Se mantiene la redacción del anteproyecto, toda vez que la excepción (permitida por la Directiva 2016/97) es únicamente aplicable a las obligaciones de información adicional previstas en el artículo 54 del anteproyecto, y a las obligaciones de evaluación de idoneidad y conveniencia prescritas en el artículo 55 del mismo texto, no al resto de obligaciones generales de información contenidas en los artículos 46 a 49, que deberán cumplirse íntegramente, ni a la obligación de prevención de conflictos de intereses prevista en su artículo 53.

c) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, en sentido favorable.

d) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Energía, Turismo y Agencia Digital formuló observaciones que fueron aceptadas.

e) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia también formuló observaciones que fueron aceptadas.

f) La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales también formuló observaciones asumidas en su integridad.

g) La Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, quien efectuó sugerencias que fueron incorporadas al texto final del anteproyecto.

h) La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, de cuyas sugerencias no fueron aceptadas las siguientes:

- Propone incluir en el texto del anteproyecto la prescripción de que cuando el asegurado, tomador o beneficiario tenga la condición de consumidor, sea de aplicación la normativa de consumo. No se acepta, toda vez que afectaría, en todo caso, a la normativa reguladora del contrato de seguro, materia que no es objeto de regulación en el anteproyecto.

- Considera conveniente que la regulación proyectada recoja las conexiones con los distribuidores de seguros a través de sistemas que no supongan asunción de costes por

parte del consumidor. Se rechaza, en razón a que la Directiva 2011/83, en que se fundamenta la observación, fue ya incorporada al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 3/2014, de 27 de marzo.

- Propone reubicar el concepto de corredor de seguros y de agente de seguros en el artículo 2 de definiciones. No se acoge, puesto que en dicho artículo se recoge la definición general de mediador de seguros, regulándose a continuación en las diferentes subsecciones y secciones cada tipología de mediador, con los requisitos específicos de acceso a la actividad aplicables a cada clase de mediador.

- Considera necesario incluir en el artículo 8.3 la obligación de informar de determinados datos sobre el prestador del servicio. No se acepta, puesto que la información propuesta está ya incluida con carácter general en el artículo 47 del anteproyecto.

- Recomienda también incluir la posibilidad de desistir del contrato de seguro en caso de extinción del contrato de agencia. Se rechaza, en la medida en que resulta aplicable, como para cualquier supuesto de modificación del contrato, la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

- Sugiere que se invierta la carga de la prueba en el artículo 16. No se acepta, pues dicho precepto se considera suficientemente garantista para el asegurado y el beneficiario.

- Considera conveniente matizar el carácter pactado de la elección de lengua para transmisión de información, añadiendo que, como mínimo, será en castellano. Se rehúsa, en razón de que dicho precepto transpone literalmente la Directiva 2016/97.

i) La Agencia Española de Protección de Datos, no siendo acogidas las siguientes observaciones:

- Considera conveniente indicar en el artículo 62.1 del anteproyecto que el deber de confidencialidad previsto en el mismo no queda exceptuado en relación con todos los datos facilitados, sino únicamente con los que sean objeto de publicación o puedan ser accesibles en los términos establecidos en el artículo 7.2 del mismo. No se considera necesario, en razón a que corresponde al desarrollo reglamentario la determinación de los datos inscribibles en relación con las distintas figuras de mediación y, por tanto, sobre los que cabe acceder en los términos recogidos en el artículo 7.2.

- Propone añadir un apartado 4 al artículo 62 que establezca que el deber de confidencialidad se entiende sin perjuicio del impuesto por la vigente normativa en materia de protección de datos de carácter personal. No se asume, porque el deber de secreto profesional regulado en el artículo 62 del anteproyecto es distinto e independiente del regulado en la normativa sobre protección de datos.

- Propone incluir en el artículo 78 del anteproyecto la presunción de consentimiento para que el operador de banca-seguros pueda ofrecer productos de seguros relacionados con productos o servicios contratados por los clientes con la entidad de crédito. No se acepta, por los efectos que ello tendría sobre la competencia en el mercado de distribución de seguros, que se traducirían en un distinto grado de acceso a los datos de los clientes en función del canal de distribución interviniente.

j) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia también formuló observaciones, no siendo atendidas las siguientes:

- Considera conveniente incluir en el anteproyecto cómo se va a aplicar el requisito de la integridad. No se acepta, por cuanto en la definición correspondiente del artículo 2 se establecen cuáles son los requisitos para considerar que se reúne la cualidad de honorabilidad comercial y profesional. Además, la disposición final cuarta del anteproyecto establece que, en lo no previsto expresamente, se aplicará con carácter supletorio la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras, así como lo previsto en su normativa de desarrollo.

- Sugiere que no se endurezcan los requisitos establecidos para los mediadores. No se admite, porque los requisitos más estrictos, únicamente establecidos para los corredores de seguros, se justifican en la necesidad de garantizar su independencia respecto a las entidades aseguradoras para las que distribuyen productos.

- Propone que se comuniquen a la CNMC posibles prácticas prohibidas en materia de defensa de la competencia, de las que la DGSFP tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Se desestima, en función de que no existe prescripción equivalente en las demás normas de ordenación de los diversos sectores financieros.

C) Figuran las aprobaciones de la Dirección General de Política Económica; de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera; de la Secretaría de Estado de Comercio; de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación; de la Secretaría General de Industria y de la PYME; de la Dirección General de Política Económica y de la Subsecretaría, todas ellas dependencias del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

D) También mostró su conformidad con el texto del anteproyecto el Banco de España.

E) Han presentado escritos de alegaciones las comunidades autónomas que se citan a continuación, procediéndose a efectuar un resumen somero de las observaciones que no fueron atendidas por la DGSFP y las razones por las que no lo fueron:

a) Principado de Asturias

- Considera que es excesivo equiparar falta de actividad con la cifra de negocios inferior a 100.000 euros del artículo 64.1 d) para los mediadores de ámbito autonómico, por lo que debe mantenerse la cuantía de la Ley 26/2006, es decir: 30.000 euros máxime, si se tiene en cuenta que la Directiva, en el considerando 72, entiende que no debe resultar demasiado gravosa para los pequeños y medianos distribuidores de seguros. Aunque con carácter general no se acepta, se rebaja a 30.000 euros la cifra para los corredores de seguros que distribuyan como mediadores de seguros complementarios.

- Propone que se reconsideren las cuantías de las sanciones de multa del artículo 67. No se acepta, para asegurar el carácter disuasorio de las sanciones.

b) Generalidad de Cataluña

- Propone extender las competencias de ordenación y supervisión del artículo 6.2.b) a los distribuidores de seguros en general, y no solo a los mediadores. No se acepta, porque ello supondría modificar el precepto anterior sobre registro, que se mantiene.

- Considera necesario suprimir el artículo 6.3, porque el criterio de supervisión de los mediadores es el del ámbito territorial de sus propias actividades. Se rechaza, porque la supervisión de los agentes exclusivos se ejerce a través de las correspondientes aseguradoras.

- Recomienda suprimir los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 y recoger sus contenidos particularmente para cada clase de mediador. Tampoco se acepta, por el propósito de establecer un régimen general aplicable a las distintas clases de mediadores.

- Entiende que debe completarse el régimen de incompatibilidades del artículo 33 con la inclusión de los altos cargos. Sin embargo, se considera preferible dejar la cuestión a la libertad de disposición de los mediadores.

- Manifiesta que cabría atribuir a las comunidades autónomas la competencia para tramitar solicitudes de libre prestación de servicios o en régimen de establecimiento para los mediadores cuyo territorio de actividad no excede del de la respectiva comunidad autónoma. No se asume, por ser competencia de la DGSFP.

- Finalmente, recomienda añadir una remisión al artículo 6 en el artículo 60.1 del anteproyecto, que se rechaza pues, se entiende, que modificaría el reparto de competencias entre administraciones.

c) Generalidad Valenciana

- Se critica la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas que se lleva a efecto en el artículo 6 del anteproyecto. No se acoge, porque se ha optado por mantener el régimen actualmente vigente

- Se califica de excesiva la extensión de la noción de órgano de dirección en el artículo 2.20. No se atiende, porque recoge la misma terminología que en la legislación de ordenación de seguros.

- Se considera necesario que, en relación con el artículo 23, se exija acreditación de que todas y cada una de las entidades aseguradoras con las que se vaya a celebrar un contrato de agencia de seguros en régimen de no exclusividad asuman la responsabilidad civil profesional derivada de su actuación como agente no exclusivo. Se rehúsa, sobre la base de que el régimen de responsabilidad es el mismo para todos los agentes.

- Se califica como contrario a Derecho el que se denomina privilegio injustificado de las entidades aseguradoras, incluido en la disposición transitoria primera, de permitir que las personas que, a la fecha de entrada en vigor de esta ley, formen parte del órgano de dirección responsable de las actividades de distribución de las entidades aseguradoras y reaseguradoras u órgano equivalente, o sean empleados que participen directamente en actividades de distribución de seguros o reaseguros, vean cumplidos los requisitos en materia de honorabilidad y formación inicial exigidos en la presente ley. Se mantiene porque la norma solo afecta a la formación, no a la honorabilidad.

d) Comunidad Autónoma de Aragón

- Se propone que la regla del artículo 6.4 sobre accesibilidad de los registros de las comunidades autónomas a la DGSFP sea biunívoca, de modo que el registro del artículo 7 del anteproyecto sea también accesible a las comunidades autónomas. No se acepta, pues ya tienen acceso a todos los mediadores inscritos.

- Se considera necesario modificar los puntos de conexión del artículo 6, particularmente el de la totalidad de actividades realizadas. No se acoge, por mantenerse el régimen actualmente vigente.

- Se recomienda incluir, entre los sujetos inscribibles del artículo 7, a los empleados de entidades aseguradoras que se dediquen a actividades de distribución. Se rechaza, por representar aumento innecesario de cargas administrativas.

e) Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- Se suscribe la propuesta de la Generalidad de Cataluña al artículo 6.4 del anteproyecto, que coherentemente no se acoge.

- Se sugiere incluir un nuevo apartado 8 en el artículo 11, obligando a que cualquier mediador que contrate con un colaborador que tenga alguna deuda con un tercer mediador, asuma la deuda antes de contratar con ese colaborador. No se acepta, porque sin contrato no puede asumirse la deuda.

- Se aconseja extender el régimen de las participaciones significativas del artículo 34 a los agentes, que se rehúsa por no considerarse necesario.

- Se considera conveniente incluir, entre las normas de interés general del artículo 85, las referentes a la atención de quejas y reclamaciones. No se acepta, pues la obligación ya se encuentra prescrita en el artículo 40.1 del anteproyecto.

f) Gobierno de Canarias

- En relación con el artículo 17 y la disposición transitoria segunda del anteproyecto, se solicita que se añada que, en cuanto al régimen de responsabilidad, será mantenido el previsto en la Ley 26/2006 para evitar posibles duplicidades en la responsabilidad de los agentes vinculados. No se acepta, para respetar el régimen de los agentes vinculados inscritos a la entrada en vigor de la norma proyectada que tuviesen contratado un seguro de responsabilidad civil.

- Al igual que en el caso del Principado de Asturias, se pide rebajar al cuantía de 100.00 euros del artículo 64, que se rechaza por las mismas razones.

F) Abierto trámite de información pública, muchas de las entidades comparecientes formularon una valoración favorable en su conjunto del proyecto. Sin perjuicio de ello, presentaron alegaciones las siguientes entidades, recogándose, a continuación, un resumen de las principales observaciones alegadas por cada uno de los comparecientes que no fueron asumidas por la DGSFP, así como las razones en las que se fundamentó su rechazo.

a) Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA)

- Sugiere modificar la definición de producto de inversión basado en seguros del artículo 2.16 del anteproyecto para que incluya la enumeración completa por norma con rango de ley de todos los productos que no se considerarían incluidos en dicha definición. No se acepta, porque cada vez que dejara de existir alguno habría que cambiar la ley.

- Se propone modificar el ámbito objetivo de aplicación del artículo 3 para precisar mejor el apartado a).i). No se estima, por ser tenor literal de la Directiva 2016/97.

- Se considera conveniente suprimir los apartados 2 y 3 del artículo 4, relativos a los mediadores de seguros complementarios, para llevarlos a una sección aparte, cuyo contenido también aporta. Se rechaza, porque se ha optado por no establecer un régimen particular para los mediadores de seguros complementarios.

- Se solicita que en el artículo 6 se cite a los comparadores de seguros (petición que se reitera en relación con otros artículos del anteproyecto), que sin embargo no se incluye porque se entiende que están regulados con carácter general.

- En relación con el artículo 10, se pide que se incluya como práctica prohibida a los mediadores la de entregar al tomador documentación contractual distinta a la proporcionada por la entidad aseguradora, e introducir una nueva categoría de prácticas abusivas, junto a las prohibidas. La primera se rechaza por confusa; y la segunda, por ser materia propia de la legislación de consumidores y usuarios.

- En el artículo 11 se solicita que se declare que los colaboradores externos de un agente exclusivo solo podrán desarrollar su actividad con otros agentes exclusivos de la propia aseguradora. Se desestima, por entenderse materia que corresponde al poder de disposición de las partes.

- En relación con los artículos 16 (garantía de las obligaciones de terceros) y 17 (responsabilidad civil profesional), se recomienda su supresión y el traslado de los respectivos contenidos al régimen particular del anteproyecto para las diversas clases de agentes. No se asume, por no ser coherente con la opción del anteproyecto de establecer un régimen general aplicable a las diversas clases de agentes.

- Se sugiere mantener en el artículo 23 el mismo régimen de la Ley 26/2006 en materia de capacidad financiera y cobertura de responsabilidad por todas las entidades de seguros con las que opera respecto de los agentes vinculados. No se acepta, por ser cuestión que el anteproyecto regula con carácter general. Parecida sugerencia y correlativa falta de aceptación se efectúa en relación con los operadores de banca-seguros en el artículo 24.

- Se recomienda que se regule la publicidad de la posible participación de un corredor de seguros en una agencia en el artículo 32. No se considera necesario publicitar dicho tipo de participación.

- Se pide, en relación con el artículo 39, que los Colegios de Mediadores de Seguros concurren en igualdad de condiciones con otros suministradores de cursos de formación, y que las entidades aseguradoras puedan impartir sus propios cursos a sus empleados. Se desestiman ambas cuestiones, la primera sobre la base de que los Colegios de Mediadores de Seguros son corporaciones de derecho público.

- Se proponen modificaciones sustanciales en las cuantías de las sanciones de multa incluidas en el artículo 67 del anteproyecto, que no se aceptan por razón de que el texto del citado precepto transcribe literalmente la Directiva 2016/97.

- Se recomienda que los criterios de graduación de sanciones del artículo 69 sean los mismos que los contenidos en la legislación de ordenación de seguros. No se acepta, en razón a la remisión general del artículo 72 del anteproyecto a la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

- Se considera conveniente introducir en el artículo 77 ciertas normas reguladoras de la prestación del consentimiento en la gestión de datos por parte de los mediadores, que no se asume por ser materia propia de la legislación de tratamiento de datos de carácter personal.

b) Asociación de Impositores y Usuarios de Bancos y Cajas de Ahorros de España (ADICAE).

- Sugiere que, entre los objetos del anteproyecto, se incluya la protección efectiva de los derechos del consumidor, que se acepta en parte, en cuanto se introduce la frase final del artículo 1 ("... con la finalidad principal de garantizar la protección de los derechos de los tomadores, asegurados y beneficiarios por contrato de seguro").

- Por otro lado, considera que en la definición de distribución de seguros se incluya a los comparadores de seguros, que se rechaza en razón a que la definición del artículo 2.6 es transcripción de la Directiva 2016/97.

- Entiende que debe incorporarse al artículo 7, sobre el registro, la forma de acreditarse los conocimientos y experiencia, que no se acepta, pues la materia debe deferirse al desarrollo reglamentario.

- Considera que debe incluirse, entre los conocimientos que deben proporcionar los cursos de formación del artículo 39, la especialización en el derecho de los consumidores, que tampoco se acepta por las mismas razones.

- Propone eliminar los artículos 40 a 42 y sustituirlos por uno solo en el que se remita a la Ley de Resolución de Conflictos de Consumo para la resolución extrajudicial de disputas, incluyendo una disposición transitoria cuarta a esos efectos. No se acepta, porque la Directiva 2016/97 contiene una regulación específica.

- En relación con los artículos 46 a 59, que contienen el régimen de las obligaciones de información y normas de conducta, sugiere, en primer lugar, una variedad de modificaciones que implican intensificación acusada de las obligaciones que figuran en el texto del anteproyecto, y que se establezca un régimen especial de publicidad en la distribución de seguros con aumento de las potestades de intervención de la DGSFP y la autorización previa de las campañas de publicidad. Se rehúsan, sobre la base de que las obligaciones de transparencia, tanto precontractuales, como postcontractuales son suficientes para alcanzar el grado de protección deseado, teniendo en cuenta la regla de la proporcionalidad de la Directiva 2016/97. De otra parte, se efectúan propuestas en relación con el artículo 58 (ventas cruzadas), admitiéndose la inclusión de la palabra "paquete" en los apartados 1 y 2, por ser término que figura en la Directiva 2016/97.

- En relación con el artículo 67, se formulan propuestas de agravación, como que sea preceptivo imponer siempre la sanción de multa para infracciones graves y muy graves, que se suprima la caracterización del requerimiento como sanción y que se incluya un régimen indemnizatorio de los daños causados. No se acepta ninguna, pues se ha procedido a transponer literalmente la Directiva 2016/97 en la materia, mientras que la posible indemnización es cuestión que corresponde a la jurisdicción civil.

- Sugiere que se introduzcan nuevos criterios de graduación de las sanciones en el artículo 69, como haber sometido previamente el litigio al Tribunal Arbitral de Consumo, o haberse efectuado la restitución previa al consumidor. Se rechazan ambas, la primera por discriminatoria y la segunda, por ser cuestión civil que corresponde dirimir a la jurisdicción correspondiente.

- Se propone añadir una disposición adicional séptima a fin de modificar el artículo 8 de la Ley 2/1981, del Mercado Hipotecario, que se desestima, pues excede del ámbito del anteproyecto.

c) Asociación Española de Corredurías de Seguros (ADECLOSE)

- Se solicita que se exceptúe de las exclusiones de actividad de distribución de las letras c) y d) del artículo 3 del anteproyecto la celebración de un contrato de colaboración con un mediador. No se acepta, pues se exceden los términos de la Directiva 2016/97.

- Artículo 4.2.b). Se sugiere que la cantidad de 600 euros mencionada se aplique por persona. Tampoco se acepta, por ser transcripción literal de la Directiva 2016/97.

- Artículo 10.4. Se sugiere añadir como alternativa al depósito de fondos de clientes en cuentas separadas las de contratar aval de institución financiera o contrato de caución. Se rehúsa, porque se ha optado por mantener la doble exigencia de cuenta separada y garantía financiera en beneficio de los clientes.

Artículo 30.4. Se considera conveniente incluir la definición de "recibo de prima". No se acoge por considerarse materia propia de la legislación de ordenación de seguros.

- Artículo 31.2. Se pide aclaración sobre los efectos del transcurso del plazo de tres meses, que se considera innecesaria por aplicarse la norma del silencio negativo.

- Artículo 47.1.j). Se propone que se aclare qué se entiende por naturaleza de la remuneración. Se rechaza, por ser transcripción de la Directiva 2016/97.

- Artículo 49.1, tercer párrafo. Se pide aclaración sobre si la expresión recomendación personalizada se corresponde con la recomendación personal a la que se refiere el artículo 3, que se rechaza por ser la expresión que figura en la Directiva 2016/97.

- Artículo 58. Se pide que se especifiquen los preceptos de la disposición europea a la que el precepto se remite. Se considera inapropiado porque dicha norma tendrá que ser transpuesta al ordenamiento español, pues aún no lo está.

- Artículo 67. Se solicita que las cuantías de las sanciones de multa representen simples actualizaciones por aplicación del IPC de las fijadas en la Ley de Mediación vigente. No se atiende, por venir prohibida tal forma de actualización por la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española.

d) Generali España, Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros

- Artículo 2.1 Propone sustituir la denominación de mediador por la de intermediario en relación con los mediadores de seguros complementarios, que no se acepta por ser mediador denominación consolidada en España.

- Sugiere incluir una definición nueva en el artículo 2 de corredor de reaseguros, que no se acepta, pues ya figura la de mediador de reaseguros.

- Artículo 3.a).i). Considera conveniente añadir que el proveedor se limite a la captación de clientela y a la realización de tareas auxiliares. Se rehúsa, por preferirse mantener el tenor literal de la Directiva 2016/97.

- Propone la supresión de los apartados 2 y 3 del artículo 4, que se mantienen al haberse optado por no establecer requisitos distintos para los mediadores de seguros complementarios.

- Sugiere incluir en el artículo 8 las agencias de suscripción de seguros, las cuales, a pesar de expresar la DGSFP que acepta, no se incluyeron en la versión final del anteproyecto en dicho artículo.

- Artículo 9. Considera que debe incluirse la figura del comparador de seguros, que se estima debe ser objeto de individualización en el anteproyecto. Se rehúsa, en razón a que se entienden comprendidos en la definición de distribuidores de seguros.

- Artículo 11.7. Propone especificar que los colaboradores de agentes, como hacía el artículo 8.4 de la Ley 26/2006, no podrán ejercer sus funciones con otros agentes exclusivos. No se acepta, porque las condiciones de exclusividad o no deben pactarse en contrato.

- Propone suprimir el artículo 16 y llevar su contenido, liberatorio o no según los casos, al régimen aplicable a cada tipo de mediador, que tampoco se acepta porque no deben distinguirse los tipos de mediador en la aplicación del precepto (similares propuestas se efectúan en relación con los artículos 18 y 19 del anteproyecto).

- Artículo 24. Aconseja limitar la cesión de redes bancarias a un solo operador de banca-seguros. No se considera pertinente, por el propósito liberalizador del anteproyecto en esta materia.

- Artículo 33. Entiende que deben ampliarse las incompatibilidades de corredores para comprender a los mediadores de seguros complementarios, a los comparadores de seguros y a las agencias de suscripción. Solo se admite en cuanto a las agencias de suscripción.

- Artículo 65.2. Se considera que debe suprimirse la declaración de responsabilidad administrativa de la entidad aseguradora por infracciones de sus agentes exclusivos, rechazándose el cambio en la responsabilidad propuesto.

- Efectúa varias sugerencias de modificación de múltiples apartados del artículo 66, la mayoría de las cuales fueron rechazadas por diversas razones.

- Artículo 77. Recomienda añadir los requisitos concretos para que los corredores de seguros traten los datos de las personas que se dirijan a ellos, sin contar con su consentimiento. Tampoco se acepta, porque la regulación del consentimiento o su no exigencia se encuentran en la legislación de protección de datos de carácter personal.

- Disposición transitoria primera. Propone incluir la honorabilidad entre las materias que se entienden cumplidas a la entrada en vigor del anteproyecto. Se rechaza, por entenderse que la honorabilidad no debe ser convalidada por norma legal.

e) Pelayo Mutua de Seguros

- Considera insuficiente el plazo de adaptación de tres meses de la disposición transitoria primera, criterio que no comparte la DGSFP.

- Propone regular específicamente la figura del mediador de seguros complementario, rebajando sus requisitos de acceso al registro. No se acepta, pues se ha optado por someterlo al régimen general.

- Sugiere dar carta de naturaleza a la figura del comparador de seguros. Se desestima ya que, al igual que en el caso anterior, pertenecerán a la clase de corredor

que corresponda, pues se trata de una forma de comercializar y no una clase específica de mediador.

- Aconseja mantener también el sistema de la Ley 26/2006 de no fragmentación de las redes bancarias, de modo que solo se pueda ceder cada red en exclusividad en materia de banca-seguros. A pesar de que se dice aceptada la recomendación, no aparece reflejada en el texto final del anteproyecto.

- Se solicita que se mantenga el régimen de incompatibilidades de la Ley 26/2006, el cual, sin embargo, se trata de suavizar en el anteproyecto.

- Se pide que se reduzca el plazo de inscripción en el registro de los intermediarios al plazo de quince días máximo, que se estima irrealizable con los medios de que actualmente cuenta la DGSFP.

f) E2K

- Inquire por el lugar en que quedarán los comparadores de seguros, pues no se les asigna forma concreta. Se responde que la cuestión ha sido aclarada en el artículo 9 del anteproyecto.

- Considera que los agentes vinculados deben contratar su propio seguro, mientras que las entidades aseguradoras han de responder únicamente de los exclusivos. De contrario, se entiende que la responsabilidad debe atribuirse en todo caso a la entidad aseguradora.

- Reitera la petición de que las redes de los operadores de banca-seguros se afecten a un solo contrato, que es igualmente rechazada.

- Argumenta que la regla del artículo 46.3 de que los distribuidores no sean remunerados de forma que pueda originar conflictos de interés puede chocar con el principio de libre decisión empresarial, respondiéndose que es mandato de la Directiva 2016/97.

- Alega que solo los corredores deben prestar asesoramiento basado en un análisis objetivo y personal, no los demás mediadores, a lo que también se responde que es precepto de la citada Directiva.

g) Jesús Almaracha Jaime

- Sugiere revisar en detalle la cuenta especial en la que ingresar las primas recibidas de clientes, que no se considera suficientemente explicitada en el artículo 10.4 del anteproyecto.

- Propone que la obligación de las entidades aseguradoras de notificar los cambios de agente se efectúe, no solo a los tomadores, sino también a los asegurados. Se considera que representaría una carga excesiva.

- Considera pertinente aclarar si la responsabilidad de las entidades aseguradoras respecto de sus agentes se extiende a los colaboradores, que se entiende resuelto en el texto actual.

- Se reitera otra vez la necesidad de reservar cada red de distribución de una entidad crediticia a un solo contrato de banca-seguros, que también se rechaza.

h) Helvetia Compañía Suiza, Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros

- Propone que se utilice la denominación de intermediario de seguros complementario que se encuentra en la Directiva 2016/97, entendiéndose, de contrario, que la utilización del término mediador está consolidada en España.

- Resulta imprescindible recoger la figura del comparador de seguros entre los mediadores de seguro, que es rechazada.

- Aconseja incluir prácticas abusivas en el artículo 10 del anteproyecto, que se rehúsa por ser materia de la legislación de consumidores y usuarios.

- Considera oportuno mantener el mismo sistema de incompatibilidades entre mediadores que figura en la Ley 26/2006. Se opone que el propósito del nuevo texto al respecto ha sido el introducir mayor liberalización.

- Idéntica reflexión se efectúa sobre el régimen de responsabilidad de los agentes actualmente vigente, que no se considera procedente por el propósito uniformador que informa el anteproyecto en este aspecto.

- Sugiere suprimir el artículo 55.4 sobre registro de información a cliente, que se mantiene por constituir mandato de la Directiva 2016/97.

i) Mutua Madrileña

- Echa en falta la no incorporación al anteproyecto de la figura del comparador de seguros. Ni que no module (como hace la Directiva 2016/97) el régimen de los mediadores de seguros complementarios, rebajando algunas de las exigencias que se imponen a los agentes de seguros. La DGSFP recuerda que la opción que adopta el anteproyecto es equiparar ambos regímenes.

- Expresa serias dudas sobre la compatibilidad del régimen de sanciones con los criterios que establece la Directiva, particularmente las de multa que se consideran desproporcionadas y, en algunos casos, pueden solaparse con (e, incluso, incrementar) las que prevé la legislación de ordenación de seguros. Reparos que son rechazados.

j) Federación de Organizaciones Profesionales de Corredores y Corredurías de Seguros de España (FECOR)

- Pide que se suprima la figura de operador de banca-seguros, por la desprotección que padece el consumidor, así como que se introduzca la exclusividad de cesión de cada red a un solo operador, que se rechaza por las mismas razones expresadas con anterioridad.

- Se opone a que se exija a los corredores el doble requisito de contar con cuentas separadas para fondos de clientes (artículo 10.4 del anteproyecto) y una capacidad financiera mínima (artículo 31.1.f)), proponiendo que fueran alternativos y no cumulativos. Se rechaza, pues también a los agentes se le somete a pluralidad de requisitos.

k) Asociación de la Mediación Aseguradora de Entidades Financieras (AMAEF)

- Propone que se introduzca una tercera clase de mediador de seguros: el operador de banca-seguros en el artículo 9. Se rehúsa, sobre la base de seguir considerándolos agentes como hace la Ley 26/2006.

- Se opone a que se le aplique el artículo 15.4 a los operadores de banca-seguros, sobre prohibición de cambio de entidad aseguradora sin su consentimiento. No se acepta, pues supondría actuar como corredor en lugar de como agente.

- Objeta que los operadores de banca-seguros no puedan ser colaboradores de los corredores. No se acepta, por aplicación del principio de igualdad de trato con otros agentes.

- Sugiere que los operadores de banca-seguros puedan ser colaboradores de mediadores de distinta clase en casos de fragmentación de la red.

l) Zurich España S. A. formuló prácticamente las mismas alegaciones que UNESPA

ll) RGA Seguros

- Solicita que se aclaren los requisitos que deben acreditar los operadores de banca-seguros en el artículo 26, que en el parecer de la DGSFP están suficientemente claros.

- Debe revisarse la incompatibilidad de los operadores de banca-seguros con los corredores, admitiéndose que pudiera establecerse una relación de colaboración.

- En cambio, se aplica el mismo régimen de participaciones significativas a corredores y a operadores de banca-seguros por el artículo 3, por lo que debería suprimirse dada la disparidad de clase, sugerencia que tampoco se acepta.

- La información previa a proporcionar sobre el contrato de seguro distinto del de vida del artículo 50 del anteproyecto representa altos costes que no parece que sean necesarios y, por ello, resultan desproporcionados. Sugiere que se habilite un documento estándar. Tal propuesta corresponde, sin embargo, a medidas de nivel 2.

m) BNP Paribas Cardif España

- Considera que la responsabilidad de los agentes vinculados no debe quedar cubierta por las entidades de seguros con las cuales operan, a lo que se opone que se ha unificado el régimen de responsabilidad de todos los agentes en el anteproyecto.

- Solicita que se incluya una definición de mediación, que se rechaza por no figurar en la Directiva 2016/97.

n) Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)

- Pide que se clarifiquen las actividades que, según el artículo 3.3.a) del anteproyecto, no se consideran de distribución de seguros. Tampoco se acepta, por ser transcripción literal de la Directiva 2016/97.

- Considera que los supuestos que recoge el artículo 4.2 del anteproyecto no agotan todos los posibles casos de mediación de seguros complementarios exentos, como la mediación de seguros de protección de pagos o los seguros obligatorios de circulación. Se rechaza, pues no cabe añadir supuestos de exclusión no contemplados en la Directiva 2016/97.

- Echa en falta que exista alguna disposición que reconozca los derechos adquiridos de los colaboradores, ya que están actualmente regulados y sometidos a obligaciones de formación. No se estima que sea preciso.

- Estima necesario efectuar determinadas aclaraciones en relación con las cuestiones que trata el artículo 49 del anteproyecto, que se consideran deferidas a medida de nivel 2.

- Pide que se excluyan también del artículo 58.2 los seguros complementarios de contratos de crédito al consumo, que se rechaza por haberse transcrito literalmente la Directiva 2016/97.

ñ) Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA)

- Solicita que se introduzcan precisiones en el artículo 3.3 sobre actividades excluidas, que no se acepta.

- También pide que se excluyan del ámbito subjetivo de aplicación del artículo 4 del anteproyecto los seguros de protección de pagos cuando sean complementarios de un contrato de arrendamiento financiero, que tampoco se acepta por resultar transcripción literal de la Directiva 2016/97.

- Sugiere que los cursos de formación los pueda impartir directamente la entidad financiera, modificando al efecto el artículo 26.1.d). Se entiende que es cuestión que debe solventarse por norma de desarrollo del anteproyecto.

- Considera de difícil cumplimiento la obligación que establece el artículo 29 de citar en la publicidad el número de registro de la entidad aseguradora. Precisa la DGSFP que el registro que debe figurar es el de la operadora de banca-seguros.

- Propone suprimir la incompatibilidad del artículo 28 si se produce fragmentación de la red de la entidad financiera, lo que se rechaza por las mismas razones que las expuestas en relación con la misma sugerencia.

o) Kutxabank, Cajasur Banco, S. A. U., Kutxabank Aseguradora, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A. U., Kutxabank Vida y Pensiones, Compañía de Seguros y Reaseguros

- Sugiere distinguir en el artículo 9.4, dentro de las clases de mediadores, los operadores de banca-seguros exclusivos y los vinculados. No se acepta, pues es cuestión que se recoge en su regulación particular.

- Propone una redacción alternativa del artículo 26, relativo a los requisitos que deben reunir los operadores de banca-seguros, que no se asume.

- Igualmente, sugiere limitar a los operadores de banca-seguros exclusivos el ámbito de aplicación del artículo 64.1.f), que tampoco se acepta.

G) Figura, unida al expediente, acta de la Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones, de 2 de marzo de 2017, en cuyo punto segundo se dio cuenta del anteproyecto de ley de distribución de seguros.

H) Consta también la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Función Pública (adoptada por delegación de la Secretaria de Estado de Función Pública), a efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

I) Finalmente, también consta unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, cuyas observaciones, la mayoría de índole formal, fueron recogidas en la versión definitiva del anteproyecto.

Y, en tal estado de tramitación, el expediente fue remitido por V. E. para dictamen.

Encontrándose el expediente en el Consejo de Estado, solicitaron audiencia y presentaron alegaciones las siguientes entidades:

- Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), quien reitera anteriores argumentaciones sobre la necesidad de tipificar a los comparadores como una clase de mediadores de seguros; carácter desproporcionado de las sanciones; régimen de responsabilidad y capacidad financiera de los agentes de seguros; régimen de incompatibilidades de los mediadores; requisitos de la distribución de productos de inversión basados en seguros; y plazo de adaptación de la normativa.

- Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros, quien, además de considerar necesario regular la figura de los comparadores, propone someter a los empleados de las entidades aseguradoras a los mismos requisitos de formación que a los de los mediadores, así como otras sugerencias relativas a régimen de incompatibilidades de los operadores de banca-seguros; regulación de las agencias de suscripción de riesgos; carácter excesivo de la información que requiere ser suministrada a los tomadores de seguros; (en relación con las ventas cruzadas); a la eliminación de excepciones en el artículo 58; a la reducción de los importes de las sanciones de multas por resultar excesivos y a la necesidad de incluir un precepto prohibiendo a los operadores de banca-seguros utilizar los datos de sus clientes con terceras entidades aseguradoras.

- Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, quien propone aclarar el régimen de los colaboradores; ampliar los supuestos en los que la mediación de seguros complementarios queda exenta de cumplir con los requisitos generales del anteproyecto; establecer un régimen especial respecto de los colaboradores de seguros complementarios; incluir ciertas matizaciones que posibiliten la actuación de los establecimientos financieros de crédito como colaboradores; y ampliación de las excepciones a la aplicación del artículo 58 del anteproyecto sobre ventas cruzadas.

En virtud de tales antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes,

CONSIDERACIONES

I. Objeto, competencia y título competencial

1.- Se somete a consulta del Consejo de Estado un "anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados". El Consejo de Estado emite el presente dictamen con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, el cual atribuye la competencia al Pleno para ser consultado preceptivamente en los "anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo", como es el caso.

La emisión del presente dictamen comporta la culminación del procedimiento de elaboración de la norma, a falta de su aprobación como proyecto de ley y ulterior remisión a las Cortes Generales para su tramitación.

2. La norma sometida a consulta transpone una directiva de la Unión Europea, la 2016/97, que afecta a materias reguladas por norma con rango de ley, por lo que el rango de la norma es el adecuado para tratar las materias que constituyen su objeto.

Por lo que hace a su fundamento competencial, se invocan las reglas 6.^a, 11.^a, 13.^a y 14.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia sobre la legislación mercantil; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; coordinación y planificación general de la economía; y Hacienda General y Deuda del Estado.

De ellos, el de mayor impacto -pues afecta a todo el objeto del anteproyecto- es el del artículo 149.1.11.^a: bases de la ordenación del crédito, banca y seguros

La mediación de seguros y reaseguros privados forma parte del título competencial del artículo 149.1.11.^a de la Constitución, según estableció la Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre, del Tribunal Constitucional.

Expresó la citada sentencia que "... la voluntad del legislador y, a la par, el objeto de la Ley recurrida [siendo la entonces vigente Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados] son pues, claros, integrar la regulación de la actividad de mediación en seguros privados en una concepción global del mercado de seguros que contemple de manera conjunta y racional -si bien en Leyes independientes- distintos aspectos de la actividad aseguradora como son: las condiciones de competencia en el mercado, los precios, la protección del tomador del seguro y de los asegurados, etc.; y no sólo la labor profesional y los lícitos intereses corporativos de los mediadores. No en balde, y es un lenguaje muy significativo, la propia terminología tradicional seguida por la legislación derogada se refería a esa labor de mediación como "producción" de seguros privados.

La regla competencial del art. 149.1.11 de la Constitución, en consecuencia, se aplica sobre una materia constituida por la actividad aseguradora privada, una materia cuya disciplina corresponde a normas de Derecho Público y Privado y abarca aspectos como son: a) el contrato de seguro (Ley de 8 de octubre de 1980); b) la ordenación y control de las entidades aseguradoras (Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado); c) la mediación o producción de seguros privados (hasta la Ley que nos ocupa regulada por el Real Decreto Legislativo 1347/1985, de 1 de agosto, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de la Producción de Seguros Privados, luego modificado por el Real Decreto Legislativo 1300/1986, de 28 de junio, y por el art. 5 de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre); y d) la actividad aseguradora de las cooperativas y las mutualidades de previsión social".

En resumen, la base competencial de la ley proyectada resulta idónea.

II. Procedimiento

A) Se ha seguido el establecido para los anteproyectos de ley por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y se ha hecho según la ordenación formal prevista por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis normativo, que ordena incluir las memorias, estudios e informes a que se refiere el citado precepto legal en un único documento denominado memoria del análisis de impacto normativo, redactado por el órgano proponente con la estructura y contenido que se detallan en dicho real decreto.

B) Han informado el expediente: la Abogacía del Estado en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Energía, Turismo y Agencia Digital, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, La Agencia Española de Protección de Datos, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

C) Figuran las aprobaciones de la Dirección General de Política Económica; de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera; de la Secretaría de Estado de Comercio; de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación; de la Secretaría General de Industria y de la PYME; de la Dirección General de Política Económica y de la Subsecretaría, todas ellas dependencias del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

D) También mostró su conformidad con el texto del anteproyecto el Banco de España.

E) En el trámite de audiencia a las comunidades autónomas, que se inició el 22 de febrero de 2017 presentaron observaciones el Gobierno de Aragón, Illes Balears, Generalidad Valenciana, Gobierno de Canarias, Generalidad de Cataluña y Principado de Asturias.

F) El texto ha sido sometido a trámite de audiencia pública y ha sido remitido a las entidades interesadas, habiéndose presentado alegaciones por las entidades citadas en antecedentes, habiendo sido valoradas todas y acogidas positivamente un número significativo de las sugerencias ofrecidas.

G) Figura, unida al expediente, acta de la Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones, de 2 de marzo de 2017, en cuyo punto segundo se dio cuenta del anteproyecto de Ley de distribución de seguros.

H) No se ha recabado el informe del Consejo Económico y Social, que exige el artículo 7.1.1 a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

I) Consta también la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Función Pública (adoptada por delegación de la Secretaría de Estado de Función Pública), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

J) Finalmente, también consta unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica

III. Evolución del marco normativo de la Unión Europea de la distribución de seguros y reaseguros

1.- La Directiva 2016/97 refunde y deroga la Directiva 2002/92, con los siguientes objetivos:

- Mejorar la regulación de la distribución del seguro minorista, con incremento notable de las obligaciones de información pre y post contractuales.

- Establecer las condiciones necesarias para que se implante una competencia efectiva y "equitativa" (considerando 6 de la Directiva 2016/97) entre los distintos distribuidores de productos de seguro.

- Reforzar la protección del tomador de seguros, especialmente en el ámbito de los productos de inversión bajo formas de contrato de seguros, a los que la Directiva 2016/97 denomina productos de inversión basados en seguros.

- Por último, lograr una armonización más acusada de la que resultó de la aplicación de la Directiva 2002/92, que continúa calificada como de mínimos, sin que se ello obste, lógicamente, a que los Estados miembros puedan aplicar disposiciones más estrictas de protección de los consumidores, siempre que respeten el Derecho de la Unión Europea y bajo el estricto principio de proporcionalidad, que la Directiva 2016/97 reitera cada vez que remite a la posibilidad de establecer obligaciones reforzadas en las normas de transposición de los ordenamientos nacionales.

2.- Ámbito subjetivo de aplicación

Por de pronto, la Directiva 2016/97 amplía el ámbito subjetivo de aplicación a toda persona o entidad que comercialice seguros o reaseguros, de manera que se abarcan todos los canales de distribución. A diferencia de la Directiva 2002/92, que solo afectaba a la intermediación de seguros y reaseguros y, por tanto, a los intermediadores de seguros, la Directiva 2016/97 amplía su ámbito de aplicación a la distribución de seguros por cualquier canal, ya sea directamente por una entidad aseguradora o reaseguradora o a través de un intermediario.

a) Por eso distingue claramente en materia de distribución de seguros o reaseguros, de una parte, entre los que lo hacen en nombre y por cuenta propia, como principales, comprendiendo las empresas de seguros y de reaseguros. De otra parte, a las personas que distribuyen por cuenta de otros, como intermediarios, los cuales, a su vez, se dividen en varias clases. La clasificación es importante porque a ella se anuda un régimen jurídico matizadamente distinto en función precisamente de la clase de la que cada distribuidor forma parte.

b) Entre los intermediarios surgen nuevas figuras que recoge la Directiva 2016/97; en concreto, las siguientes:

- Comparadores de seguros (que, sin embargo, no son designados así por la Directiva 2016/97), quienes actúan través de un sitio web u otros medios que permiten celebrar directa o indirectamente un contrato de seguro al final del proceso. Incluye expresamente dentro de su ámbito de aplicación, a aquellas empresas cuya actividad consista, bien en proporcionar información sobre uno o varios contratos de seguro a partir de unos criterios seleccionados por el cliente a través de un sitio web o por cualquier otro medio, bien en facilitar una clasificación de productos de seguro o un descuento sobre el precio del contrato de seguro, siempre y cuando, en ambos casos, el cliente pueda celebrar directa o indirectamente un contrato de seguro al final del proceso.

- Los intermediarios de seguros complementarios, que (salvo muy limitadas excepciones) se definen como personas físicas o jurídicas, distintas de una entidad de crédito o de una empresa 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, siendo el ejemplo paradigmático los seguros que se contratan alrededor de la adquisición de un viaje.

3.- Se refuerzan las obligaciones de información previa a la celebración del contrato de seguro

a) La extensión de las obligaciones generales de información se gradúa en función de la clase concreta de distribuidor de que se trate, ya sea empresa aseguradora o intermediario, distinguiendo la posición del intermediario de seguros complementario.

b) Se da particular énfasis a la información que debe suministrarse sobre la remuneración a percibir por los distribuidores.

La Directiva 2016/97 efectúa un mandato a los Estados miembros en materia de remuneración de distribuidores que forma parte de su artículo 17, que debe destacarse. De acuerdo con el mismo, los Estados miembros deben garantizar que los distribuidores de seguros no sean remunerados ni evalúen el rendimiento de sus empleados de modo que puedan entrar en conflicto con su obligación de actuar en el mejor interés de sus clientes. En particular, se establece que un distribuidor de seguros no podrá establecer sistema alguno de remuneración, de objetivos de ventas o de otra índole que pueda constituir un incentivo para que el distribuidor o sus empleados recomienden un determinado producto de seguro a un cliente, cuando el distribuidor de seguros puede ofrecer un producto diferente que se ajuste mejor a las necesidades del cliente de que se trate.

En el marco de ese mandato, la Directiva 2016/97 establece que están obligados a informar sobre la remuneración percibida los siguientes distribuidores de seguros: los intermediarios de seguros, los intermediarios de seguros complementarios y las compañías de seguros. No obstante, la obligación de información sobre la remuneración es distinta para cada uno de ellos:

- Los intermediarios de seguros han de facilitar información sobre la naturaleza de la remuneración recibida, si corre a cargo del cliente o de un tercero, especificando el tipo concreto de remuneración -honorarios o comisión-percibida. Cuando el cliente deba abonar directamente la remuneración, el intermediario de seguros informará al cliente del importe de dichos honorarios o, cuando ello no sea posible, el método para calcularlos. Cuando el cliente realice pagos posteriores a la celebración del contrato, distintos de las primas periódicas y de los pagos previstos, el intermediario de seguros facilitará también la información mencionada anterior en relación con cada uno de esos pagos posteriores.

- Los intermediarios de seguros complementarios únicamente han de informar de la naturaleza de la remuneración recibida en relación con el contrato de seguro. ?

- Las compañías de seguros han de comunicar únicamente al cliente el carácter de la remuneración recibida por sus empleados en relación con el contrato de seguro. ?

c) Información a suministrar sobre el seguro

Con carácter general, la Directiva 2016/97 prescribe que los distribuidores de seguros deberán facilitar al cliente información pertinente sobre el producto de seguro de forma comprensible, de modo que el cliente pueda tomar una decisión fundada atendiendo a la complejidad del producto de seguro y al tipo de cliente.

Adicionalmente, pero solo en relación con la distribución de seguros distintos del seguro de vida, establece la obligación de que los distribuidores de seguros entreguen al cliente el denominado "documento de información sobre el producto de seguro". Este documento, que debe ser elaborado por la compañía de seguros, habrá de contener la siguiente información: el tipo de seguro de que se trate; un resumen de la cobertura del seguro, incluidos los principales riesgos asegurados; la suma asegurada y, cuando proceda, el ámbito geográfico de aplicación, así como un resumen de los riesgos excluidos; las condiciones de pago de las primas y la duración de los pagos; las principales exclusiones; las obligaciones al comienzo del contrato; las obligaciones durante la vigencia del contrato; las obligaciones en caso de solicitud de indemnización; la duración del contrato, incluidas las fechas de comienzo y de vencimiento y las modalidades de rescisión del contrato.

d) En relación con ventas sin y con asesoramiento

Otra de las novedades de la Directiva 2016/97 es la regulación de las ventas con asesoramiento, contenida en su artículo 20. Establece un doble régimen de obligaciones de información, siendo unas comunes para toda distribución de seguros, con

independencia de que sea asesorada o no, y otras específicas para las ventas con asesoramiento.

En concreto, en relación con las obligaciones de información en las ventas con asesoramiento, se exige que el distribuidor de seguros facilite al cliente, antes de la celebración del contrato, una recomendación personalizada en la que explique por qué un producto concreto satisfará mejor las exigencias y necesidades del cliente. Adicionalmente, los intermediarios de seguros solamente (y no los demás distribuidores) estarán obligados a proporcionar a los clientes la siguiente información: sobre si facilitan asesoramiento basándose en un análisis objetivo y personal o no, a cuyo fin, el asesoramiento debe realizarse sobre la base del análisis de un número suficiente de contratos de seguro ofrecidos en el mercado de modo que se pueda formular una recomendación personal, ateniéndose a criterios profesionales, respecto al contrato de seguro que sería adecuado a las necesidades del cliente. Además, deberán informar si están contractualmente obligados a realizar actividades de distribución de seguros exclusivamente con una o varias empresas de seguros, en cuyo caso deberán informar de los nombres de dichas empresas de seguros. Por último, si los intermediarios de seguros no están contractualmente obligados a realizar actividades de distribución de seguros exclusivamente con una o varias empresas de seguros y no facilitan asesoramiento basándose en un análisis objetivo y personal, deberán informar de los nombres de las empresas de seguros con las que puedan realizar, o de hecho realicen, actividades de distribución de seguros.

e) Información sobre ventas cruzadas

Con la desafortunada denominación de ventas cruzadas (procedente de la práctica anglosajona de la que surgieron las denominaciones de "cross sales" o "cross selling"), puesto que en realidad no se cruzan ventas de distinto signo entre las partes de un contrato, sino que todas provienen de la misma parte, se incorporan a la regulación de la distribución de seguros determinadas reglas de transparencia que proceden del ámbito de los mercados de valores (incorporación de la que se dará cuenta con mayor extensión en el número 4 siguiente).

Las ventas cruzadas, que deberían denominarse vinculadas en español, son aquellas en las que se ofrece, como parte de un "paquete", un producto de seguro junto con bienes o servicios distintos de un producto de seguro. Como quiera que la denominación de ventas cruzadas todavía no ha causado estado en el ordenamiento español (aunque sí que se usa en relación con la venta de productos e instrumentos financieros distintos del seguro), parece que el anteproyecto representa una buena oportunidad para ir consolidando el uso del término correcto en el ordenamiento nacional.

La Directiva 2016/97 distingue dos tipos de ventas vinculadas en función de si el producto de seguro es el producto principal del "paquete" o si es el producto auxiliar.

En el primer caso (cuando el producto de seguro es el producto principal del "paquete"), el distribuidor de seguros debe informar al cliente sobre si los distintos componentes pueden adquirirse separadamente y, en tal caso, ofrecer una descripción adecuada de los diferentes componentes del acuerdo o paquete y facilitar aparte justificantes de los costes y gastos de cada componente. Asimismo, deberá informar del impacto que el "paquete" tiene en el perfil de riesgo o cobertura del seguro o, dicho de otra manera, el modo en que la interacción de los diferentes componentes del acuerdo o paquete modifica el riesgo o la cobertura de seguro.

En el segundo caso (cuando el seguro es el producto auxiliar), el distribuidor de seguros debe ofrecer al cliente la posibilidad de adquirir el bien o servicio por separado, salvo cuando el producto de seguro sea complementario de un servicio o actividad de inversión, de un contrato de crédito, o de una cuenta de pago.

f) Información adicional a facilitar en productos de inversión basados en seguros

Además de las obligaciones de información generales antes mencionadas, y con el fin de que los potenciales clientes puedan comprender razonablemente la naturaleza y

los riesgos del producto de inversión basado en seguros ofrecido y, por tanto, adoptar decisiones de inversión debidamente fundamentadas, deberá facilitarse al cliente la siguiente información, aunque únicamente cuando se ofrezca asesoramiento y se le proporcione al cliente una evaluación periódica de la idoneidad del producto: se advertirá sobre los riesgos conexos a los productos y sobre las estrategias de inversión propuestas, el coste de asesoramiento y la forma de pagarlo, así como cualesquiera pagos relacionados con terceros.

Por lo demás, la información de los costes deberá facilitarse de manera agregada de forma que el cliente pueda comprender el coste total, así como el efecto acumulativo sobre el rendimiento de la inversión, facilitándose, a solicitud del cliente, un desglose de los costes y gastos por conceptos.

4.- Protección al cliente con mecanismos procedentes de los mercados de valores

a) El considerando 10 de la Directiva 2016/97 expresa lo siguiente: "Las recientes turbulencias financieras y las actuales han puesto de manifiesto la importancia de garantizar la protección del consumidor de manera efectiva en todos los sectores financieros. Por ello, resulta oportuno fortalecer la confianza del cliente y hacer más uniforme el régimen regulador aplicable a la distribución de los productos de seguro, a fin de garantizar un nivel de protección del cliente adecuado en toda la Unión. Conviene mejorar el nivel de protección del consumidor con respecto a la Directiva 2002/92/CE para reducir la necesidad de aplicar medidas nacionales diferentes. Es importante tener presente la naturaleza específica de los contratos de seguro con respecto a los productos de inversión regulados por la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [conocida como MIFID II en los mercados por sus siglas en inglés "Markets in Financial Instruments Directive"]. De ahí que la distribución de los contratos de seguro, incluidos los llamados productos de inversión basados en seguros, deba regularse en la presente Directiva y adaptarse a lo establecido en la Directiva 2014/65/UE". Se aplican soluciones surgidas en el ámbito de los mercados de valores, pero se incardinan en el ordenamiento sectorial de distribución de seguros con el fin de introducir las modulaciones que este específico sector requiera, sin perjuicio de que la normativa que las incorporó inicialmente se aplique como derecho supletorio.

b) Examen de la idoneidad y adecuación

En relación con los productos de inversión basados en seguros, además de la información sobre las exigencias y las necesidades del cliente antes mencionada, la Directiva 2016/97 establece la obligación de llevar a cabo un análisis de idoneidad y adecuación como medida de protección adicional de los intereses de los clientes. En efecto, ordena solicitar determinada información a los clientes, la cual variará en función de si se trata de distribución asesorada o no.

Cuando se trate de ventas con asesoramiento, se deberá obtener información sobre los conocimientos y la experiencia del cliente en el ámbito propio de la inversión del tipo de producto o servicio específico; su situación financiera, incluida su capacidad para soportar pérdidas; sus objetivos de inversión y su tolerancia al riesgo.

Cuando el asesoramiento se preste recomendando un paquete de servicios o productos combinados (esto es, una venta vinculada), el distribuidor deberá asegurarse de que el paquete considerado de forma global sea idóneo para el cliente.

Cuando se trate de actividades de distribución conexas a ventas en las que no se ofrezca asesoramiento, únicamente debe solicitarse al cliente la información necesaria sobre los conocimientos y la experiencia que tiene en el ámbito propio de la inversión del concreto tipo de producto o servicio. Cuando, sobre la base de la información recibida, resulte que el producto no es adecuado para el cliente, deberá advertirse de ello al mismo. En los casos en que los clientes no suministren la información requerida, se les deberá advertir de que el distribuidor de seguros no está en condiciones de decidir si el servicio o producto es adecuado para el cliente.

Por último, se prescriben como obligaciones adicionales de los distribuidores de seguros, las siguientes:

- Crear un registro que contenga el documento o los documentos acordados entre el distribuidor y el cliente, que recojan los derechos y obligaciones de las partes y el resto de condiciones con arreglo a las cuales se prestarán los servicios al cliente.

- Facilitar al cliente, en un soporte duradero, un informe que incluirá las comunicaciones que se han efectuado, los costes de las operaciones y los servicios realizados por cuenta del cliente.

- Facilitar al cliente (pero solo cuando se trate de ventas con asesoramiento), antes de la celebración del contrato de seguro, una declaración sobre la idoneidad en la que se especifique el asesoramiento proporcionado y la manera en que este se adapta a las preferencias, objetivos y otras características del cliente.

c) Control y gobernanza de productos

Otra de las técnicas de protección a los clientes que proceden de la práctica de los mercados de valores es la obligación que se impone a los diseñadores de productos de seguro para su venta (sean empresas de seguros o intermediarios) de establecer un procedimiento para la aprobación de cada uno de los productos de seguro o las adaptaciones significativas de los productos de seguro existentes, antes de su comercialización o distribución a los clientes. Dicho proceso deberá especificar un mercado destinatario definido para cada producto, garantizar la evaluación de todos los riesgos pertinentes para el mercado en cuestión y asegurar la coherencia con el mercado destinatario así definido de la estrategia de distribución prevista.

En cuanto a los distribuidores de seguros que ofrezcan productos no diseñados por ellos, deberán comprender las características y el mercado destinatario definido de cada producto de seguro que ofrezcan.

5. Conflictos de interés

Inspirándose también en la legislación de la Unión Europea de los mercados de valores, la Directiva 2016/97 ordena que los distribuidores de seguros deben adoptar disposiciones administrativas u organizativas para detectar los conflictos de intereses que surjan entre ellos mismos, incluidos sus directivos y empleados o cualquier persona directa o indirectamente ligada a ellos por vínculos de control, de un lado, y sus clientes, de otro lado, o, por último, entre un cliente y otro, en el ejercicio de actividades de distribución de seguros.

Cuando las disposiciones organizativas o administrativas adoptadas por el intermediario de seguros o la compañía de seguros no resulten eficaces para evitar los riesgos de lesión de los intereses de los clientes, el distribuidor de seguros de que se trate deberá informar claramente al cliente de la naturaleza general o del origen de tales conflictos de intereses, con carácter previo a la celebración del contrato de seguro.

Finalmente, establece la regla según la cual únicamente se considerará que los distribuidores de seguros cumplen con la obligación de no incurrir en conflictos de interés cuando los honorarios o comisiones que cobren o paguen no perjudiquen la calidad del correspondiente servicio al cliente y no perjudiquen el cumplimiento de la obligación del distribuidor de actuar con honestidad, imparcialidad y profesionalidad, en el mejor interés de sus clientes.

6. Requisitos de formación

Los requisitos de formación de los empleados de los distribuidores de seguros se intensifican de manera destacada.

Por de pronto, se establece que la formación deberá ser "permanente" (es decir, continuada). Ordena a los Estados miembros implantar mecanismos para controlar los conocimientos y las competencias de los distribuidores de seguros y sus empleados

sobre la base de, por lo menos, quince horas de formación al año. En el caso concreto de España, la transposición de la Directiva 2016/97 forzará a extender el requisito de la formación continua a las personas físicas agentes de seguros vinculados, corredores de seguros y corredores de reaseguros; al menos, a la mitad de las personas que integran el órgano de dirección de las personas jurídicas agentes de seguros vinculados, operadores de banca-seguros vinculados, corredores de seguros y corredores de reaseguros y a las personas que ejerzan la dirección técnica de todos ellos, que hoy vienen excluidos de la obligación de formación continua por el artículo 14 del Real Decreto 764/2010, de 11 de junio.

Los requisitos de formación se extienden a todas las personas que participen directamente en la distribución de seguros. Sin embargo, los Estados miembros no están obligados a exigir los requisitos de formación a todas las personas responsables de la distribución de los productos de seguro que formen parte de la dirección de las empresas, pero sí a una "proporción relevante" de dichas personas.

Finalmente, en el anexo I de la Directiva 2016/97 se enumeran los conocimientos mínimos que se deben cubrir en materia de formación profesional.

7. Otras novedades relevantes

a) En materia de libre ejercicio de la actividad de intermediario y derecho de establecimiento

Se amplía el ámbito del derecho de establecimiento, equiparando la sucursal a cualquier presencia permanente en el Estado de acogida, siguiendo también aquí el precedente establecido en la Directiva 2014/65.

Se regula el reparto de competencias entre los Estados miembros de origen y acogida, permitiendo que entre sí acuerden que el Estado miembro de acogida actúe, dentro de su territorio "como si fuera la autoridad competente del Estado miembro de origen" (artículo 7.1 de la Directiva 2016/97), en cuanto a la conducta de los intermediarios que desarrollen sus actividades en el Estado miembro de acogida en régimen de libre prestación o de establecimiento. En todo caso, el Estado miembro de acogida es el responsable de que los intermediarios que actúen en su territorio en régimen de establecimiento cumplan con las normas de información y de conducta que sean de aplicación.

Por último, se regulan de forma sistemática las disposiciones adoptadas por los Estados miembros por motivos de interés general, concediéndoles potestades de intervención a los Estados miembros de acogida en el ejercicio de sus funciones de supervisión de la conducta de los intermediarios de seguros y reaseguros, antes ciertamente difusas. Así, se permite expresamente impedir que se continúen realizando nuevas operaciones en caso de violaciones de disposiciones del Estado miembro de acogida, y adoptar cualquier medida adecuada en caso de que cualquier intermediario de seguros utilizara al Estado miembro de origen como foro de conveniencia, cuando su residencia efectiva estuviera en un tercer Estado.

b) En sede de régimen disciplinario

La Directiva 2016/97 introduce los siguientes cambios:

- Obliga a los Estados miembros a tipificar infracciones (ya sean penales o administrativas) por la violación de las disposiciones aplicables en materia de distribución de seguros.

- Determina minuciosamente el ámbito subjetivo del régimen disciplinario enumerando el elenco de posibles infractores de la normativa de distribución.

- Establece una lista mínima de criterios de graduación de las sanciones en función de las circunstancias particulares que concurran en la comisión de las distintas infracciones.

- En general, remite a las legislaciones nacionales la determinación de las sanciones aplicables por la comisión de infracciones, las cuales, en cualquier caso, deben "ser efectivas, proporcionadas y disuasorias" (artículo 31.1). Como mínimo, las autoridades competentes de los Estados miembros habrán de tener competencias para realizar requerimientos al autor para que ponga fin a la conducta reprochable y para revocar o cancelar su inscripción como distribuidor de seguros.

- Solo prescribe unas cuantías, fijadas en términos de máximos, para las sanciones de multa que se impongan como consecuencia de infracciones que resulten de incumplimientos de las normas de conducta en el ámbito de la distribución de productos de inversión basados en seguros.

- Por último, requiere que los Estados miembros establezcan un canal de denuncias de infracciones que garantice la protección de los denunciantes, especialmente cuando sean empleados de entidades denunciadas, y la confidencialidad de su identidad en todas las fases de los procedimientos que puedan incoarse con motivo de tales denuncias.

8. Aunque no se trate, propiamente, de novedad en relación con la Directiva 2002/92, ha de notarse que la Directiva 2016/97 ha sido objeto de una modificación puntual por obra de la Directiva (UE) 2018/411 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/97 en lo que respecta a la fecha de aplicación de las medidas de transposición de los Estados miembros.

Se da nueva redacción al artículo 42.1, párrafo primero, con el siguiente contenido:

"1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán a más tardar el 1 de julio de 2018 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del 1 de octubre de 2018, a más tardar".

También se da nueva redacción al artículo 44, párrafo primero, siendo su texto actual el siguiente:

"Queda derogada con efectos a partir del 1 de octubre de 2018 la Directiva 2002/92/CE, en la versión modificada por las Directivas citadas en el anexo II, parte A, de la presente Directiva, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas a los plazos de transposición al Derecho interno de las Directivas que se indican en el anexo II, parte B, de la presente Directiva".

IV. Observaciones al texto del anteproyecto

El Consejo de Estado valora positivamente en su conjunto el texto del anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados. Ello no obsta para que se formulen consideraciones y observaciones de distinta índole que se recogen en los apartados que figuran a continuación.

Se comienza por una cuestión que se estima de suma importancia en la sistemática del anteproyecto, consistente en la clasificación de los distribuidores de seguros. Los sucesivos apartados se dedican, en primer lugar, a la exposición de motivos. En segundo lugar, al contenido dispositivo del anteproyecto, resultando, en algunos casos, las observaciones motivadas por una traducción excesivamente literal de la versión aprobada de la Directiva 2016/97 que se ha utilizado. El siguiente, se refiere a dos omisiones que se detectan en el anteproyecto. Por último, y a modo de preclusión, se destacarán las observaciones esenciales que se efectúen al texto del anteproyecto así como ciertas otras que, sin alcanzar la caracterización de esenciales, se considera que tienen entidad suficiente para que se incorporen al texto en su siguiente versión.

1.- La clasificación de distribuidores de seguros

La cuestión de la clasificación de distribuidores de seguros es de importancia capital, por la razón de que a cada clase se anudan particularidades significativas en su régimen jurídico. La trascendencia de la clasificación solo se predica de los distribuidores de seguros, ya que en materia de reaseguros no existe más que una clase de intermediario: la de intermediario de reaseguros en la Directiva 2016/97 y la de corredor de reaseguros en el anteproyecto (al igual que en la Ley 26/2006 vigente).

a) En el apartado III anterior se ha resaltado que la Directiva 2016/97 procede a clasificar a los distribuidores de seguros en dos grandes grupos: de una parte, los que lo hacen en nombre y por cuenta propia, como principales, comprendiendo las empresas (entidades en el ordenamiento español) de seguros. De otra parte, a las personas que distribuyen por cuenta de otros, como intermediarios, los productos de seguros.

El modelo se basa en esa clasificación integrada por los dos tipos básicos: empresas de seguros e intermediarios. Toda persona, física o jurídica, que lleve a cabo la actividad de distribución de seguros y que no sea una empresa de seguros, será considerada como un intermediario de seguros. A su vez, la distribución de seguros viene definida por la Directiva 2016/97 (artículo 2.1), como 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, incluyendo la aportación de información relativa a uno o varios contratos de seguro de acuerdo con los criterios elegidos por los clientes a través de un sitio web o de otros medios, y la elaboración de una clasificación de productos de seguro, incluidos precios y comparaciones de productos, o un descuento sobre el precio de un contrato de seguro, siempre que el cliente pueda celebrar un contrato de seguro directa o indirectamente utilizando un sitio web u otros medios.

Es cierto que se produce una cierta quiebra en el criterio de clasificación destacado, por cuanto la Directiva 2016/97, posiblemente por razones pragmáticas, recoge expresamente a los que denomina intermediarios de seguros complementarios, que singulariza en tres aspectos principales. En primer lugar, en cuanto a sus requisitos subjetivos, ya que no pueden acceder a tal condición ni las entidades de crédito ni las empresas de inversión ni los demás intermediarios de seguros. En segundo lugar, por el modo de ejercerse la actividad de distribución, que no se lleva a cabo como actividad principal, sino con carácter accesorio, limitada a ciertos productos de seguro, excluidos los seguros de vida y de responsabilidad civil en ciertos casos. En tercer lugar, porque la actividad de intermediación complementaria de seguros puede ser eximida del requisito de registro por los Estados miembros si se cumplen cumulativamente las circunstancias que recoge el artículo 1.3 de la Directiva 2016/97.

A pesar de que se estime necesario individualizar la figura del intermediario de seguros complementarios, este no deja de ser un intermediario, si bien excluido de la definición de intermediario de seguros, que vende productos de una empresa aseguradora. A pesar del silencio en este punto de la Directiva 2016/97, no parece que una empresa de seguros pudiera ejercer como intermediario de seguros complementarios, no solo porque dejaría de ser intermediario, sino por el carácter accesorio de la actividad que debe llevar a cabo, mientras que la producción y venta de seguros de una entidad aseguradora necesariamente se desarrolla con carácter principal.

b) El anteproyecto recoge la clasificación de la Directiva 2016/97 en distribución de seguros, distinguiendo entre entidades de seguros y los dos tipos de intermediarios que, siguiendo una tradición legislativa consolidada en el ordenamiento español, se denominan mediadores, de un lado, y la nueva figura de los mediadores de seguros complementarios, de otro lado.

También siguiendo una tradición legislativa, el proyecto distingue dentro de los mediadores entre agentes y corredores de seguros. A su vez, dentro de la clase de agentes distingue entre agentes de seguros exclusivos y agentes vinculados. A cada clase se anudan particularidades en su régimen jurídico y que tienen reflejo en el registro de cada clase de mediador.

Constituye, sin duda alguna, una opción que, no solo continúa siendo legítima bajo la Directiva 2016/97, sino que ha demostrado que es útil y a la que se ha acoplado perfectamente el sector de la mediación de seguros en España. Ahora bien, el modelo elegido, además de legítimo y útil, debe ser internamente coherente. Los principios de buena regulación, especialmente el de seguridad jurídica (en su faceta de coherencia del ordenamiento) del artículo 129.4 de la Ley 39/2015, así lo exigen.

La aparición de nuevas formas de distribución de seguros desde que se aprobó la Ley 26/2006, fuerza a tenerlas en cuenta. La manera de proceder al respecto de la Directiva 2016/97, es proporcionar una definición lo suficientemente amplia de distribución de seguros que permite subsumir esas nuevas formas en su ámbito de aplicación, a las que aplica el régimen general de los intermediarios de seguros. Cuando, como en el caso del anteproyecto, se ha optado por un modelo que incluye una clasificación adicional de los mediadores de seguros con proyección en el régimen legal y registro de cada clase, no basta operar con una definición amplia, sino que las nuevas formas deben encuadrarse en una de dichas clases o crearse una clase nueva o, como mínimo, una nueva subclase dentro de alguna de las clases existentes de mediadores de seguros para cada nueva forma mediación.

(i) La Directiva 2016/97 contempla expresamente en su considerando 12, y en la definición del artículo 2.1, la actividad de comparación de seguros que llevan a cabo los llamados comparadores de seguros. En opinión del Consejo de Estado, se trata de una actividad que la Directiva 2016/97 ha querido incluir expresamente en la distribución de seguros y, como tal, queda sujeta a la obligación de registro. Es de notar que el artículo 9.5 del anteproyecto no resuelve la cuestión que, como queda expresado, es la del necesario registro de quienes desarrollen dicha actividad. El citado artículo 9.5 autoriza a los mediadores de seguros a utilizar sitios web u otras técnicas de comunicación a distancia, mediante las que se proporcione al cliente información comparando precios o coberturas de productos de seguros, pero no aborda la necesidad de registro de quienes llevan a cabo esas actividades de comparación.

El anteproyecto, a diferencia de lo que sucede con las agencias de suscripción de riesgos, ni siquiera llega a mencionar a los comparadores, aunque su actividad está comprendida en su artículo 3.1. Por coherencia interna del modelo debería precisarse, en todo caso, a qué clase de mediador pertenecen para facilitar su registro, para lo cual deberían ser mencionados en el anteproyecto.

Puede que, sin embargo, resulte oportuno otorgarles una subclase propia -distinta de los agentes y corredores de seguros- por convenirles el establecimiento de particularidades en su régimen jurídico, incluyendo la sustantivación de su inscripción en el registro administrativo, al que deberán acceder para poder ejercer actividades de distribución de seguros (algunos de los cuales actúan como auxiliares externos en la actualidad), cuando se apruebe y entre en vigor la futura ley de distribución de seguros y reaseguros. Parece que cuestiones relativas a la aplicación de las normas de conducta respecto del consumidor, posibles incompatibilidades, información previa en aspectos como asesoramiento o conflictos de interés, formato de la información y el derecho a obtenerla y la caracterización expresa de sujetos sometidos al régimen disciplinario, merecerían ser especialmente tenidas en cuenta para valorar si, y en qué medida, resulta conveniente introducir particularidades en su régimen legal.

(ii) Parecidas reflexiones cabe formular sobre las denominadas agencias de suscripción de riesgos, que son entidades apoderadas por una o varias aseguradoras, las cuales les facultan para la suscripción de riesgos en su nombre y por cuenta de ellas. A diferencia de los comparadores de seguros, las agencias de suscripción sí que aparecen citadas en el artículo 33.2.b) del anteproyecto.

2.-Exposición de motivos

Son pocas las observaciones que suscita, siendo la mayoría de simple redacción.

- En el apartado I, párrafo cuarto, línea quinta, convendría sustituir la expresión "ante el ejercicio de la distribución", por la que parece más adecuada de "en la distribución".

- En el apartado II, párrafo tercero, última línea, se sugiere sustituir la referencia "el texto comunitario", por la de "la Directiva 2016/97/UE".

- En el apartado VII, primer párrafo, se efectúa la primera cita a las que el anteproyecto denomina ventas cruzadas. Ya se ha adelantado que el término, a pesar de ser utilizado por la versión en español de la Directiva 2016/97, resulta inadecuado por incorrecto, al poder interpretarse como ventas de distinto signo (en las que se intercambian las posiciones de vendedor y comprador) entre dos partes, cuando lo cierto es que las posiciones se mantienen, al resultar un conjunto de ventas de productos que forman parte de un paquete. Se sugiere que se modifique la denominación, de forma que pasen a llamarse ventas vinculadas, que expresa sin ambigüedad alguna el fenómeno al que se refiere. Si se aceptara la sugerencia, las referencias a ventas cruzadas en el párrafo quinto, línea quinta, del apartado VII de la exposición de motivos; en los artículos 2.24; 58 (incluyendo las referencias, tanto en el epígrafe de la sección 4ª como en el precepto en cuestión); 63.3 y en el apartado 1 de la disposición adicional tercera, deberían ser corregidas en consonancia.

- En el mismo apartado VII, segundo párrafo, última línea, debe precisarse cuál es el mercado de referencia, que no es otro que el mercado definido al que se destina el concreto producto de seguros objeto de distribución.

- Por último, en el párrafo siguiente del apartado VII, debe sustituirse la referencia a comercializadores en su línea tercera, por la de mediadores, que es el término que se utiliza para la comercialización de seguros.

3.- Articulado del anteproyecto

Múltiples son las observaciones que el proyecto suscita a este Consejo de Estado. Para su mejor ordenación se expondrán según la estructura de la propia norma. Además, convendría revisar la redacción del texto. Para facilitar su lectura se encuadrarán en su respectivo título, capítulo, sección y, eventualmente, subsección.

Título Preliminar. Disposiciones generales

a) Artículo 1. Objeto de la Ley

- Se sugiere sustituir la referencia a "medidas administrativas que resulten de aplicación", por la palabra "sanción", ya que la supervisión se contempla (junto con la ordenación) en el capítulo VII del título II, mientras que el siguiente se refiere al régimen de infracciones y sanciones. Por igual razón, también se sugiere introducir la referencia a ordenación antes de la que se efectúa a la supervisión, de manera que la frase que comienza después del vocablo "aplicación" en la línea cuarta quedara redactada como sigue: "... y el régimen de ordenación, supervisión y sanción...", continuando el precepto con la descripción de la finalidad de la norma.

b) Artículo 2. Definiciones

- En la definición de remuneración del número 8, a pesar de que recoge el tenor literal del artículo 2.9 de la Directiva 2016/97, se propone sustituir el participio "incluida" por el gerundio "incluyendo".

- En la definición de producto de inversión basado en seguros del número 17 se incluye una letra g) que defiere a la orden ministerial la posibilidad de excluir otros productos que no figuran mencionados en las demás letras del número 17.

Teniendo en cuenta el rigor con que la Directiva 2016/97 y, consecuentemente, el anteproyecto regulan la distribución de los productos de inversión basados en seguros en beneficio de los clientes, no parece correcto que puedan establecerse por simple orden ministerial excepciones adicionales a la lista de las incluidas en el anteproyecto,

que son además las de la Directiva 2016/97, la cual, por cierto, no contiene remisión alguna al Derecho de los Estados miembros para establecer nuevos supuestos excluidos. El hecho de que la Directiva 2016/97 se caracterice como una disposición "de mínimos" solo autoriza a introducir disposiciones más estrictas en la regulación de los intereses jurídicos protegidos, entre las cuales no cabe incluir normas de dispensa o exclusión. Por tanto, debe procederse a suprimirse la letra g) del artículo 2.17. Esta observación reviste el carácter de esencial a los efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

- Por otro lado, las remisiones a las directivas que incluye la letra d) de la misma definición deben sustituirse por las normas de transposición, que son, respectivamente, la Ley 11/2006, de 16 de mayo, de adaptación de la legislación española al Régimen de Actividades Transfronterizas, regulado en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y supervisión de los fondos de pensiones de empleo, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

- En la definición de clientes profesionales del número 23 se efectúa una remisión a la Directiva 2014/65/UE, pendiente aún de transposición. Cabe notar que la Directiva 2014/65/UE, que modifica y se consolida con la anterior, la Directiva 2004/39/CE, no modifica en este punto el régimen de la disposición que la precedió, de modo que la ley que trasponga la primera de las citadas (estando en tramitación un "Anteproyecto de ley del Mercado de Valores y de los Instrumentos Financieros", en fase de dictamen del Consejo de Estado, en cuyo registro ha causado el número 319/2018) no modificará el contenido de la definición de cliente profesional. Puede, por tanto, sustituirse la referencia a la Directiva 2014/65/UE por la remisión al artículo 78.bis.2 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

c) Artículo 3. Ámbito objetivo de aplicación

En relación con este precepto, cabe efectuar varias observaciones.

- En primer lugar, traslada a dicho artículo las definiciones de distribución de seguros y de distribución de reaseguros, transcribiendo literalmente los números 1 y 2 del artículo 2 de la Directiva 2016/97. Ya que se ha optado por incluir un artículo de definiciones en el anteproyecto, resulta preferible que se mantenga la coherencia de la opción escogida, y se lleven ambas definiciones al artículo 2 del anteproyecto.

- En segundo lugar, aunque se trate de transcripciones literales de la Directiva 2016/97, conviene introducir algunas modificaciones terminológicas que mejoren la redacción. Así, en la definición de distribución de seguros, se sugiere cambiar la expresión "en particular en caso de siniestro" como actividad incluida en la definición, por la de "incluyendo la asistencia en casos de siniestro", porque la gestión de siniestros es actividad que queda fuera de la noción de distribución de seguros al amparo del apartado 3.b) del mismo artículo tres (la misma sugerencia se formula en relación con la misma frase del apartado 3.2 siguiente). Por razones de técnica normativa, se aconseja partir la redacción en dos (como, por cierto, se procede en la definición de distribución de reaseguros en el apartado 3.2) mediante la introducción de un punto a continuación del sustantivo siniestro. La frase siguiente comenzaría expresando: "También se entenderán incluidas" siguiendo la redacción referente a informaciones sobre contratos de seguro y a comparaciones.

- En último término, se echa en falta un precepto que declare de forma prescriptiva que el ámbito objetivo de aplicación de la norma lo constituyen las actividades de distribución de seguros y de reaseguros definidos en el anteproyecto.

d) Artículo 4. Ámbito subjetivo de aplicación

En el apartado 1.b) se declara que la norma se aplicará, entre otras, a "las entidades que suscriban los documentos previstos en esta ley o en sus disposiciones

complementarias de desarrollo". Hay documentos que aparecen mencionados que no se suscriben únicamente por los distribuidores de seguros, como por ejemplo los libros de contabilidad a los que se refiere el artículo 62.1 del anteproyecto. Aunque se trata de una frase que reproduce literalmente la que se contiene en el artículo 2.2.b) de la vigente Ley 26/2006, se considera que resulta excesivamente amplia y que, por ello, debería precisarse su contenido.

e) Artículo 5. Obligación de registro

- El apartado 1 excluye de la obligación de inscripción en el registro especial del artículo 7 a las entidades de seguros y reaseguros, que ya tienen la obligación de hacerlo en el propio derivado de su legislación reguladora. Ahora bien, como sí que deben registrarse las personas de su organización involucradas en la distribución de seguros, podría resultar oportuno efectuar una remisión al citado artículo 7, en los siguientes o parecidos términos: "sin perjuicio de las obligaciones de registro de las personas relacionadas con las actividades de distribución de seguros a que se refiere el artículo 7.1".

- Al hilo de la anterior observación se efectúa otra de alcance más general sobre la resolución del registro. El texto del anteproyecto incluye referencias dispersas (artículos 5, 7 y 64) al registro, siendo necesario sistematizar su regulación, reagrupando su régimen en una sección separada al menos en un capítulo, cuyo epígrafe se refiera específicamente al registro administrativo.

Título II. De las actividades de los distribuidores de seguros y reaseguros residentes o domiciliados en España

Capítulo I. De los distribuidores de seguros

f) Artículo 8. Clases de distribuidores de seguros

El apartado 3 se refiere a los distribuidores de seguros que se sirvan de sitios web u otras técnicas de comunicación a distancia, imponiéndoles ciertas obligaciones de transparencia, entre las que figura la de suministrar información sobre las relaciones contractuales de las entidades aseguradoras que produzcan los seguros ofrecidos. A la vista de esta precisión, y teniendo en cuenta que las entidades de seguros distribuyen producto propio y no ajeno, ya que no pueden ser mediadores de seguros, las referencias a distribuidores en el citado apartado 3 deberían ser sustituidas por mediadores.

g) Artículo 9. Clases de mediadores de seguros.

- La expresión "por esta clase" de entidades que contiene la línea segunda del apartado 4 resulta inadecuada cuando va referida a entidades de crédito y a establecimientos financieros de crédito, por cuanto estos últimos se han visto privados de su anterior condición de ser entidades de crédito por virtud del artículo 6 de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. Más que una clase de entidades, el precepto deberían referirse a los tipos de entidades que se citan.

-Si se acoge la sugerencia que se efectúa al artículo 8.3 en la letra f) anterior, debería suprimirse por superfluo el apartado 5 del artículo 9.

h) Artículo 11. Colaboradores externos de los mediadores de seguros

En los apartados 5 y 6 se alude a personas responsables de la actividad de distribución de seguros en los colaboradores externos de los mediadores de seguros. Como el apartado 1 del mismo artículo excluye que los citados colaboradores tengan la condición de mediadores, la expresión que utiliza la norma resulta un tanto equívoca. Convendría expresar con mayor rotundidad la faceta de colaboración de su actividad de apoyo a la distribución de seguros, utilizando la siguiente expresión u otra similar: "la persona responsable de la actividad de colaboración con la distribución de seguros".

Sección 2ª. De la actividad de distribución de seguros realizada por las entidades aseguradoras

i) Artículo 13. Requisitos de los empleados de entidades aseguradas que participan en la distribución de seguros

Dada la ampliación de la definición de honorabilidad comercial y profesional respecto de la Directiva 2016/97 contenida en el artículo 2.19 del anteproyecto, es especialmente importante que se establezca un procedimiento de acreditación simplificado, como el que prevé el artículo 15 de la vigente Ley 26/2006, de modo que se base en la información facilitada por el agente de seguros.

Subsección 1ª (de la Sección 3ª) Régimen General de los agentes de seguros

j) Artículo 17. Responsabilidad civil y profesional

El citado precepto regula la responsabilidad civil profesional de los agentes de seguros. Prescribe que se impute a la entidad aseguradora con que hubiera celebrado contrato de agencia de seguros.

El artículo 10.4 de la Directiva 2016/97 establece que los intermediarios de seguros y reaseguros deberán disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional que cubra todo el territorio de la Unión, o de cualquier otra garantía comparable para las responsabilidades que pudieran surgir por negligencia profesional de, al menos, 1.250.000 euros por siniestro, y, en total, 1.850.000 euros para todos los siniestros que ocurran durante un año, salvo que tal seguro o garantía comparable ya esté cubierto por la entidad de seguros o reaseguros u otra empresa en cuyo nombre actúe el intermediario de seguros o de reaseguros, o por la cual el intermediario de seguros o de reaseguros esté facultado para actuar, o la empresa en cuestión asuma plena responsabilidad por los actos del intermediario.

El régimen de derivación de responsabilidad del agente a la empresa aseguradora con la que haya contratado está, por tanto, autorizado. Ahora bien, los términos en que está formulado el artículo 17 son claramente insuficientes.

En primer lugar, debe aclararse que, a pesar de formar parte de la subsección 1ª (de la sección 3ª del capítulo I) cuyo epígrafe es "Régimen general de los agentes de seguros", no resulta aplicable a los operadores de banca-seguros. El artículo 17 ordena que sea en todo caso la entidad aseguradora la que asuma la responsabilidad civil derivada de la actuación de los agentes, mientras que el artículo 26.g) concede a los operadores de banca-seguros (cuya condición de agentes de seguros se reconoce en el artículo 24.1) la posibilidad de optar entre acreditar la cobertura de su responsabilidad por la entidad de seguros para la que distribuyen seguros o contratar directamente un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente en los términos del artículo 10.4 de la Directiva 2016/97.

En segundo lugar, no prevé el supuesto de la pluralidad de contratos con entidades de seguros, que será el usual en relación con los agentes de seguros vinculados. A diferencia de la Ley 26/2006 vigente, el anteproyecto no concede una opción similar a los agentes vinculados a la reconocida a los operadores de banca-seguros, de acreditar la cobertura de su responsabilidad civil por todas las entidades de seguros con las que contrata o, alternativamente, contratar un seguro o garantía equivalente en los términos del artículo 10.4 de la Directiva 2016/97. Resulta importante aclarar cómo se reparte la responsabilidad entre las diversas entidades de seguros con quienes contraten los agentes vinculados. Esto se puede hacer de dos maneras: bien estableciendo la correspondiente regla (de mancomunidad o solidaridad) en el artículo 17, bien defiriendo expresamente la cuestión a los contratos de agencia que suscriban los agentes vinculados, en cuyo caso habría que valorar si se dificultan las posibles reclamaciones por clientes, cuya protección constituye una de las finalidades esenciales de la futura norma.

k) Artículo 18. Publicidad y documentación mercantil de distribución de seguros privados de los agentes de seguros

La frase final del apartado 1 concluye expresando "y, en su caso, tener concertado un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera" entre la información que debe figurar en la publicidad y documentación mercantil de los agentes de seguros.

La utilización de la conjunción copulativa "y" resulta incorrecta, porque el requisito del seguro o garantía equivalente, caso de existir, nunca es cumulativo, sino alternativo. Además, en el único caso en que la opción existe es en relación con los operadores de banca-seguros, lo que debería quedar de manifiesto en la redacción del precepto. Por tales razones, se propone la siguiente redacción alternativa "o, en el caso de operadores de banca-seguros, un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera".

l) Artículo 20. Cancelación de deudas y régimen de comunicaciones

El citado precepto otorga un privilegio de cobro a la entidad aseguradora que resulte acreedora de una agencia de seguros que suscriba un contrato de agencia de seguros con otra entidad aseguradora, obligando a esta última a saldar la deuda con la primera entidad aseguradora. No resulta evidente la justificación de dicho privilegio, que parece contradecir frontalmente la regla que establece el anteproyecto de la asunción de responsabilidad por parte de la entidad aseguradora que tiene suscrito un contrato de agencia vigente con una agencia de seguros, de los actos de dicha agencia, que, sin embargo ahora se traslada (al menos en parte) a quien no resultaba responsable por no tener suscrito contrato con la agencia de seguros deudora cuando se devengó el impago de la deuda.

Subsección 2ª (de la Sección 3ª). Agentes de seguros exclusivos

ll) Artículo 21. Inscripción y registro interno de los agentes de seguros exclusivos

- En la enumeración de requisitos que han de cumplir los agentes de seguros exclusivos, en el apartado 3, no figura el de acreditar que no se incurre en causa de incompatibilidad legal, que sí se incluye, en cambio, entre las circunstancias que deben acreditar los agentes vinculados (artículo 23.3.f) y los operadores de banca-seguros (artículo 26.1.i)). Como quiera que los agentes exclusivos están incluidos en el régimen legal de incompatibilidades del artículo 19, aunque solo sea por coherencia, parece que también debiera exigirse la acreditación de la no concurrencia de incompatibilidad en el caso de los agentes de seguros exclusivos.

- Por otro lado, el apartado 4 del mismo precepto no establece los efectos del silencio, cuando transcurre el plazo de tres meses desde que se haya presentado la solicitud de inscripción, entre los que se encuentra la del agente de seguros exclusivo, como sujeto registrado, en el registro especial del artículo 7 del anteproyecto. Como quiera que la Directiva 2016/97 no establece las consecuencias de la falta de registro en tiempo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debería preverse expresamente que cabría entender desestimada la solicitud de registro, al menos la del agente exclusivo en cuanto distribuidor de seguros, en el supuesto de que no se hubiera practicado el registro en el plazo previsto en el apartado 4. No debe pasarse por alto que la realización de actividades de distribución de seguros por sujetos no registrados como mediadores constituye una infracción muy grave, tipificada en el artículo 66.2 a) del anteproyecto, cuya cabal y rigurosa apreciación depende, en parte al menos, de la certeza de la concurrencia del hecho que la tipifica: la ausencia de inscripción en el registro del sujeto infractor. Similar observación se formula respecto de los artículos 23.4 (en relación con los agentes de seguros vinculados), 26.2 (en relación con los operadores de banca-seguros), 31.2 (en relación con los corredores de seguros) y 36.3 (en relación con los corredores de reaseguros).

- Por último y con carácter general, extensible a los artículos 23, 31 y 36 del anteproyecto, el plazo máximo de inscripción se fija en tres meses, cuando la disposición final décima de la Ley 20/2015 había reducido dicho plazo a dos meses en la

Ley 26/2006. No cabe apreciar razón objetiva alguna que justifique ampliar dicho plazo, por lo que debería establecerse con carácter general y para todos los supuestos el actualmente vigente de dos meses.

m) Artículo 22. Acuerdos de cesión de redes de agentes de seguros exclusivos

- El apartado 1 se refiere a las entidades aseguradoras que cumplan los requisitos legalmente exigidos para operar en España. La expresión no es incorrecta, sino que es innecesaria a la vista de la delimitación clara y precisa que efectúa el artículo 3.5 del anteproyecto de las entidades que se someten a la norma proyectada: los distribuidores (entre los que se encuentran las entidades aseguradoras) de seguros y reaseguros residentes (cuando se trate de personas físicas) o domiciliadas (cuando se trate de personas jurídicas) en España, de una parte, y los distribuidores de seguros y de reaseguros domiciliados en el territorio de cualquiera de los restantes miembros del Espacio Económico Europeo, de otra parte. Porque tales personas han tenido que ser registradas y haber acreditado su registro en los casos en que procedan de terceros Estados (en el caso de Estados miembros de la Unión Europea, a través de los procedimientos de comunicación de libre prestación de servicios y de establecimiento), no solo no resulta necesario, sino que puede que sea hasta contraproducente la cita del cumplimiento de requisitos, entre otras razones porque induce a confusión si no se reitera la expresión cada vez que el anteproyecto se refiera a los distribuidores de seguros o de reaseguros. Por eso se sugiere que se suprima la alusión al cumplimiento de requisitos legales.

- En el mismo apartado 1, la penúltima línea del párrafo primero utiliza la expresión "las cuales" en relación con la obligación de garantizar la posesión de los conocimientos necesarios por las redes de agentes exclusivos en caso de su cesión. La expresión resulta un tanto ambigua, por cuanto la obligación puede imputarse, bien a las entidades aseguradoras, bien a las propias redes de agentes exclusivos. Aunque parece que será imputable a la entidad que ceda la red de agentes exclusivos, convendría que la cuestión quedara aclarada en el precepto.

Subsección 4ª (de la Sección 3ª). Operadores de banca-seguros

n) Artículo 24. Concepto de operador de banca-seguros

- En el primer párrafo del apartado 1, línea tercera, conviene sustituir el pronombre "éstas" por la expresión "cualquiera de ellos", ya que las redes pueden ser cedidas por entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito o sociedades mercantiles controladas o participadas por unas y otros.

- La penúltima línea del párrafo segundo del mismo apartado dice que las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito "deberán asumir la obligación de formación adecuada" de las personas que menciona, cuando debería expresar que asumen "la obligación de formar adecuadamente" a dichas personas. Se sugiere, además, comprobar que la omisión de la cita de las entidades mercantiles controladas o participadas por unas y otros es deliberada o no.

- Por último, convendría precisar la redacción del apartado 2 cuando se refiere al "conjunto de toda su estructura de la organización de medios personales, oficinas operativas y agentes", cuando se trata de definir la red de distribución. Mejoraría si dijera lo siguiente: "conjunto de toda su estructura organizativa, incluyendo medios personales y materiales, oficinas operativas y agentes".

Sección 4ª. De los corredores de seguros

ñ) Artículo 32. Publicidad y documentación mercantil de la actividad de distribución de seguros privados de los corredores de seguros

Al igual que la observación formulada en relación con el artículo 18 del anteproyecto en la letra j) precedente, la utilización de la conjunción copulativa "y" resulta incorrecta, porque el requisito del seguro o garantía equivalente, caso de existir, no es cumulativo

sino alternativo al de la solvencia de acuerdo con el artículo 31.1.f). Debe sustituirse la conjunción "y" por la "o". Esta misma observación se efectúa respecto del artículo 38.

Sección 5ª. Vínculos estrechos y régimen de participaciones significativas

o) Artículo 34. Vínculos estrechos y régimen de participaciones significativas

La redacción del apartado 1 es mejorable, cambiando la estructura de la oración y eliminando la confusa remisión a un régimen de transmisiones significativas en la última línea. La redacción podría quedar así: "El corredor de seguros persona jurídica y el operador de banca-seguros deberán informar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de cualquier relación que pretendan establecer con personas físicas o jurídicas que pueda implicar la existencia de vínculos estrechos tal y como se definen en el artículo 2.12, así como de cualquier transmisión de acciones o participaciones proyectada que representara una participación significativa de acuerdo con el artículo 2.13".

Capítulo IV. De los mecanismos de resolución de conflictos

p) Artículo 40. Obligación de atender y resolver quejas y reclamaciones

Se sugiere suprimir del apartado 1 la expresión "que operen legalmente en España", referida a las entidades aseguradoras, por las mismas razones expuestas en la letra l) en relación con el artículo 22. Caso de no hacerlo, habría que extender la aplicación de dicha expresión a los demás distribuidores que se citan en el artículo 40 del anteproyecto.

q) Artículo 42. Protección administrativa del cliente de los servicios financieros

El apartado 3 ordena a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones atender las quejas y reclamaciones que se presenten hasta que se apruebe la ley a que se refiere el precepto. Teniendo en cuenta que la aprobación de dicha ley puede demorarse en el tiempo, conviene reforzar las exigencias y requisitos de actuación de la citada Dirección General, añadiendo al final del apartado 3, un mandato del siguiente tenor: "El servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ajustará su proceder a los principios de profesionalidad, adecuación, imparcialidad, efectividad e independencia organizativa y funcional".

Capítulo V. De 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 Estados de la Unión Europea

r) Artículo 44. Ejercicio de la actividad en régimen de derecho de establecimiento

Entre la información que debe facilitarse a la DGSFP en caso de ejercicio del derecho de establecimiento en otro Estado miembro del apartado 1 no figura la referente a la dirección en el Estado miembro de acogida en la que puede obtenerse información, como prescribe el artículo 6.1.e) de la Directiva 2016/97. Debe ampliarse el ámbito del apartado 1 del anteproyecto con la inclusión de dicha exigencia.

Capítulo VI. Obligaciones de información y normas de conducta

Sección 1ª. Obligaciones generales de información

s) Artículo 47. Información general previa a proporcionar por el mediador de seguros

La referencia a la entidad de crédito al final del apartado 1.i).4º es insuficiente. Tratándose de operadores de banca-seguros, que es el supuesto de hecho del precepto, también pueden ceder redes los establecimientos financieros de crédito y las entidades mercantiles controladas o participadas por unas y otros.

t) Artículo 49. Información y asesoramiento previos que deberán proporcionar los distribuidores de seguros sobre el contrato de seguro

El precepto regula la información previa a la celebración del contrato que el distribuidor de seguros debe proporcionar al cliente, de modo que este pueda adoptar, en expresión del final del primer párrafo del apartado 1, "una decisión con conocimiento de causa". El anteproyecto, al igual que la Directiva 2016/97 que transpone, no son consistentes en el uso del paradigma, pues alguna vez se utiliza el del conocimiento de causa (por ejemplo en el artículo 20.1 de la Directiva 2016/97 y en los artículos 49.1 y 54.1.c) del anteproyecto), mientras que en otras ocasiones se utiliza el criterio de la adopción de una decisión fundada (artículos 20.4 y 28.3.b) de la Directiva 2016/97, y artículos 49.4 y 53.4.b) del anteproyecto).

La idea que subyace es que el cliente reciba información objetiva sobre el concreto producto de seguro que se le está ofreciendo para que pueda adoptar una decisión racional y suficientemente fundamentada. Parece por ello preferible que se utilice el paradigma de la decisión fundada, que recoge mejor esa idea. En cualquier caso, sería conveniente que se utilizara en todos los casos el mismo criterio, para evitar posibles dudas sobre el alcance que deba darse a cada expresión, cuando en el fondo deben ser equivalentes.

Sección 2ª. Requisitos adicionales en relación con la distribución de productos de inversión basados en seguros

u) Artículo 54. Información previa a facilitar a los clientes

- Aun cuando el primer párrafo del apartado 1 sea transcripción literal del también párrafo inicial del artículo 29.1 de la Directiva 2016/97, se sugiere cambiar el énfasis del precepto, consistente en pasar información suficiente sobre la "distribución de productos" que recoge la redacción actual, poniendo el acento en los "productos distribuidos" pues, más que información general sobre la distribución, que puede abarcar productos que no interesan al cliente, a éste presumiblemente le interesa recibir información sobre productos concretos que le permitan adoptar una decisión fundada. Así, se sugiere que se sustituya la frase de la línea cuarta (información adecuada sobre la distribución de productos de inversión basados en seguros) por la siguiente: "... información adecuada sobre los productos de inversión basados en seguros objeto de distribución...".

- A pesar de que también la letra a) del mismo apartado es transcripción literal del artículo 29.1.a) de la Directiva, la redacción puede originar confusión, por cuanto el sentido del precepto es proporcionar indicación sobre si se suministrarán o no al cliente evaluaciones periódicas. La ubicación de la conjunción "si" en la oración, tal y como está actualmente, denota suposición, lo cual no es lo suficientemente preciso, pues debe quedar claro que la opción de ofrecer o no evaluaciones periódicas existe. Se sugiere la redacción siguiente: "a) cuando se ofrezca asesoramiento, el mediador de seguros o la entidad aseguradora indicarán si se proporcionan o no al cliente evaluaciones periódicas...", continuándose con la redacción existente del precepto.

- La última frase del apartado 2 y el apartado 3 se solapan al menos en parte, en la medida en que ambos se refieren a la percepción de beneficios no monetarios que no perjudiquen al cliente ni entorpezcan el cumplimiento de la obligación del mediador de cumplir con sus obligaciones. Se sugiere que la última frase del apartado 2 se consolide en el apartado 3.

Sección 3ª. Modalidades de transmisión de la información

v) Artículo 56. Modalidad de transmisión de información general

- Aunque la letra b) del apartado 4 reproduce literalmente el artículo 23.4.b) de la Directiva 2016/97, se aconseja que se precise que el cliente haya podido optar entre recibir información en papel o en otro soporte duradero.

- Por otro lado, se recomienda que se altere el sentido de la segunda fase del apartado 7, para aclarar mejor su sentido, de modo que rece lo siguiente: "Incluso cuando el cliente haya decidido recibir información previamente en un soporte duradero

distinto del papel de conformidad con el apartado 4, el distribuidor de seguros facilitará, además, al cliente la información que proceda de acuerdo con los apartados 1 o 2 inmediatamente después de celebrarse el contrato de seguro".

w) Artículo 58. Ventas cruzadas

- Además de las sugerencias efectuadas sobre el cambio de denominación de ventas cruzadas por ventas vinculadas, la remisión a la Directiva 2014/17/UE del apartado 2.b) debe sustituirse por la de la norma de transposición al ordenamiento español, siendo el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

- El sentido del apartado 3 es equívoco, aunque sea transcripción literal del artículo 24.5 de la Directiva 2016/97. El artículo 58 del anteproyecto no prohíbe la realización de ventas vinculadas, sino que las condiciona en determinados aspectos, como son la recepción de información adicional y el ofrecimiento de la posibilidad de contratar cada producto integrante del paquete de forma separada.

Los denominados seguros multirriesgo no constituyen el resultado de un esfuerzo de venta de productos distintos, sino de uno solo que proporciona la cobertura de múltiples riesgos que afectan al bien o interés asegurado. No es que el régimen de ventas vinculadas no impida su distribución, sino que simplemente no se aplica por caer fuera de su ámbito. Se sugiere modificar el apartado sustituyendo la expresión "no impedirá" por la de "no se aplicará a", de modo que quede redactado del siguiente modo: "El presente artículo no se aplicará a la distribución de contratos de seguro que incluyan la cobertura de distintos tipos de riesgo (pólizas de seguro multirriesgo)".

Capítulo VII. Competencias de ordenación y supervisión

Sección 2ª. Responsabilidad frente a la Administración y régimen de infracciones y sanciones

x) Artículo 65. Sujetos infractores

- El apartado 1.b) menciona, entre los posibles sujetos infractores de las normas sobre distribución de seguros y de reaseguros, a los mediadores de seguros y de reaseguros "incluidos los operadores de banca-seguros". No se entiende bien la necesidad de mencionar a estos últimos y no a los demás mediadores (agentes exclusivos, vinculados y corredores). Podría valorarse la necesidad de mantener la cita a los operadores de banca-seguros en el precepto observado, o si puede ser eliminada.

- Parecida observación se formula respecto de la letra d) siguiente del apartado 1, que incluye la mención expresa de los corredores de reaseguros, que se encuentran incluidos en la letra b) (mediadores de reaseguros, aunque la única figura que el anteproyecto contempla es la de corredor de reaseguros).

y) Artículo 66. Infracciones

El artículo en cuestión tipifica las infracciones de las normas reguladoras de la distribución de seguros. De entre las diversas infracciones tipificadas, merecen algún comentario las siguientes:

- El apartado 2.a) tipifica como infracción muy grave el ejercicio de la actividad de distribución de seguros o reaseguros sin contar con registro previo, a la que equipara el haberse excedido en el ejercicio de sus "funciones". La utilización del término resulta inadecuada, porque el exceso se predica respecto de las actividades que cubre su registro. Se sugiere que se mantenga la utilización de la palabra actividades a lo largo del precepto y se prescinda del uso de la de funciones (la misma observación se aplica a la letra b) siguiente).

- La letra k) del apartado 2 tipifica como falta muy grave el incumplimiento de las obligaciones de información y normas de conducta en materia de distribución de productos de inversión basados en seguros. Convendría especificar si el tipo requiere un

incumplimiento absoluto de todas o de una parte sustancial de tales obligaciones, o si, por el contrario, basta con el incumplimiento de cualquiera de ellas.

- En la tipificación de la infracción muy grave de la letra s) del apartado 2, la acción concertada de agentes de seguros a los que se refiere para producir el efecto de operar como agencia vinculada o correduría únicamente tiene sentido en relación con los agentes de seguros exclusivos, de manera que debería insertarse la palabra exclusivos después de la mención de agentes de seguros en la primera línea.

- La letra x) tipifica también como infracción muy grave la falta de comunicación del mediador al cliente o tercero perjudicado, "de la identidad de la entidad aseguradora de la responsabilidad civil o de aquel que sea el garante de su capacidad financiera". Aunque se comprende la idea que se pretende transmitir, cabría redactar el tipo con mayor claridad. Parece que se quieren recoger, de una parte, los supuestos de asunción de la responsabilidad del mediador por la o las entidades aseguradoras correspondientes; y, de otra parte, la existencia de un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera en los casos en que operadores de banca-seguros y corredores de seguros hayan ejercido la opción de contratar tales instrumentos, cuando su responsabilidad no la asuman las entidades de seguros para las que distribuyen productos de seguro. El alcance de la mención de la palabra identidad en el precepto podría limitarse a las entidades que asuman la responsabilidad, mientras que los contratos de seguro o garantía equivalente serían objeto de identificación. Se sugiere la siguiente redacción: "La falta de comunicación por parte del mediador de seguros al cliente o al tercero perjudicado de la identidad de las entidades aseguradoras que asuman su responsabilidad civil o, en los casos con que no existiera dicha asunción, de la identificación del seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente que se tuviera contratado".

- La redacción del apartado 3.f) es sumamente confusa. Como tipifica como infracción grave la misma conducta descrita en el apartado 2.l), aunque sin la concurrencia de la circunstancia agravante del reproche relativa a cuando la importancia de la información omitida pueda estimarse particularmente relevante, podría valorarse la posibilidad de remitirse el apartado 3.f) a la conducta tipificada en el 2.l), aunque sin la concurrencia de la circunstancia que la cualifica como constitutiva de infracción muy grave.

z) Artículo 67. Prescripción de infracciones

- La segunda frase del apartado 2 aclara cuándo comienza el cómputo del plazo de prescripción de infracciones derivadas de una actividad continuada, precisando que el "dies a quo" será la fecha "de finalización de la actividad o la del último año con que la infracción se consume". Dicha prescripción está mal formulada porque no existe oposición entre dos supuestos, sino que reitera el mismo, aunque formulado con diferentes términos. Se considera que la distinción entre supuestos debería quedar establecida distinguiendo las infracciones de mera actividad de las de resultado.

- El apartado 3, al final de su segundo párrafo, alude a la reanudación de la prescripción cuando dicte la resolución que ponga término al procedimiento de inspección al que alude. El artículo 71.3 del anteproyecto, al regular la prescripción de sanciones, incluye el verbo "reiniciar" en lugar de reanudar. Considera el Consejo de Estado que debe unificarse la terminología empleada en ambos preceptos, siendo recomendable que se utilice en ambos casos el verbo reiniciar, que es utilizado por el artículo 3.30 de la Ley 40/2015. Como la misma dicotomía aparece en la Ley 20/2015, se sugiere que, por vía de nueva disposición adicional, se modifique esta última en el sentido indicado.

aa) Artículo 68. Sanciones

El artículo en cuestión prescribe las sanciones que se anudan a la comisión de infracciones tipificadas. Particularmente, los importes de las sanciones de multa han sido reiteradamente calificados de excesivamente altos y, por ello, desproporcionados y, en el caso de las sanciones de multa a entidades aseguradoras y reaseguradoras, la

desproporción se vincula con que uno de los criterios de cálculo de las sanciones de multa es el importe de la cifra total de negocios, y no la que corresponde al área de distribución de seguros. Cabe decir, en primer lugar, que la desproporción no resulta prima facie de lo elevado del importe, sino de la correlación o no con la gravedad del reproche que merece la conducta infractora. En segundo lugar, que la Directiva 2016/97 no distingue entre el total o parte del negocio a la hora de efectuar el cálculo, sino que se parte del "volumen de negocios anual total" (artículo 33.2.e.i)).

Sin perjuicio de lo anterior, el régimen de las sanciones en el anteproyecto suscita las siguientes observaciones:

- Aunque la Directiva 2016/97 lo tipifique como sanción, técnicamente no puede constituirse como tal "la formulación de requerimiento" (que está mal redactado porque el requerimiento se dirige, no se formula) a la persona infractora para poner fin a su conducta y abstenerse de repetirla al que se refiere el apartado 1.c). Esta facultad forma parte del ámbito ordinario de la supervisión y no tiene que tipificarse como sanción pues, de hacerse así, no cabría dirigir el requerimiento hasta que hubiera finalizado el procedimiento sancionador que se hubiera incoado al efecto. Se recomienda su supresión.

- El apartado 1.b) tipifica como sanción por infracción muy grave dar publicidad a la conducta infractora, aunque extraña que no comprenda también la de la sanción o sanciones que se hayan impuesto (igual omisión se detecta en el apartado 3.b) por infracciones graves). Pero más importante es que el término publicidad puede que sea indeterminado en exceso y que pueda plantear algunos problemas. Por de pronto, el artículo 75.1 del anteproyecto, que regula, entre otras cuestiones, la publicación de sanciones, no indica la manera en que se ha de hacer esa publicidad. La identificación del o de los medios de dar publicidad a las infracciones es importante, pues se puede entrar en conflicto con lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional octava del Real Decreto 1060/2015, en la redacción que recibe de la disposición final segunda del anteproyecto. El apartado 1 de dicha disposición adicional octava ordena inscribir en el registro administrativo especial las sanciones que se hubieran impuesto, salvo la de amonestación privada; comprende, por tanto, la publicidad de la práctica totalidad de las sanciones y no solo las impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves o graves, que son las que el artículo 68 tipifica, no pudiendo olvidarse que el registro administrativo especial del artículo 7 del anteproyecto es público. Para no infringir el principio de legalidad que rige en materia de sanciones resulta de capital importancia que se precise en qué consiste específicamente la publicidad que se tipifica como sanción por infracciones muy graves y graves.

- Las diferencias existentes entre las sanciones consistentes a dar publicidad y amonestación pública, distan de ser evidentes. Debería aclararse en la versión definitiva del anteproyecto las diferencias existentes entre una y otra.

- Las remisiones a la Directiva 2013/34/UE que contienen los apartados 1.e).1º.i), 2.a.1º.i) y 3.d)1º.i), deben sustituirse por la de la norma de transposición: Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

- El último párrafo del apartado 1 contiene ciertas reglas de compatibilidad a la hora de imponer más de una sanción tipificada por la comisión de infracciones muy graves. Probablemente quedaría mejor como apartado con número independiente, con supresión de la remisión al "párrafo anterior", que se estima confusa. En cualquier caso, llama la atención que la sanción de multa del apartado 1.e) aparentemente solo pueda imponerse conjuntamente con la de publicidad, y que no pueda imponerse junto con las demás sanciones tipificadas, especialmente en los supuestos de cancelación de la inscripción o suspensión de la actividad por un plazo máximo de diez años.

- Por último, podría valorarse la conveniencia de establecer un mínimo de sanción de multa para cada tipo de infracción, de manera que no cupieran las posibilidades de solapamiento que el texto actual permite, pues su redacción deja abierta la eventualidad de que se impongan sanciones de multa por importes inferiores en casos de comisiones de infracciones muy graves que las que se apliquen a infracciones de

menor gravedad, precisamente por la inexistencia de un mínimo para cada clase de infracción.

bb) Artículo 69. Responsabilidad de los que ejercen cargos de administración, de la persona responsable de la actividad de distribución o de quienes formen parte del órgano de dirección responsable de la actividad de distribución en las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sociedades de agencia de seguros, operadores de banca-seguros, sociedades de correduría de seguros y sociedades de correduría de reaseguros

El apartado 3 establece sanciones diferentes para cargos de administración o dirección; de un lado, la separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en sociedades de distribución de seguros o reaseguros por un plazo máximo de diez años; de otro lado, la suspensión temporal en el ejercicio del cargo no inferior a un año, ni superior a cinco años. Considera el Consejo de Estado que debería distinguirse más precisamente entre ambas sanciones, pues la formulación actual permitiría imponer sanciones de separación con inhabilitación por plazos inferiores al año. Para que quede distinguida adecuadamente la sanción de separación de la de suspensión, la primera debería resultar aplicable por un período comprendido entre cinco años como mínimo y diez como máximo.

cc) Artículo 82. Observancia de las disposiciones legales

Resulta inadecuada la frase final de su apartado 2, referente a que la AESPJ podrá actuar conforme a los poderes que le confiere la normativa de la Unión. Se sugiere que se suprima dicha frase, al igual, y por la misma razón, que la contenida al final del artículo 83.3.

4. Omisiones del anteproyecto

a) En primer lugar, no incluye el establecimiento de un canal de denuncias.

El artículo 35 de la Directiva 2016/97 requiere que se establezcan mecanismos eficaces que permitan y alienten la denuncia de infracciones en materia de distribución de seguros y reaseguros.

Al igual que en otros sectores, se estima que resulta de capital importancia, para asegurar la eficacia del régimen sancionador que se establece, la colaboración de los profesionales que trabajan con la distribución de seguros y reaseguros, sin que esa colaboración implique riesgos laborales para quienes comuniquen irregularidades, para lo cual son cruciales el mantenimiento del anonimato del colaborador y la estricta confidencialidad de la información comunicada.

La Directiva 2016/97 incluye como mecanismos mínimos:

- La introducción de procedimientos específicos para la recepción de denuncias.
- El establecimiento de reglas que aseguren la protección adecuada frente a represalias, discriminaciones y otros tipos de tratos injustos de los empleados de distribuidores de seguros.
- La protección de la identidad de los denunciantes y de la del autor en todas las fases del procedimiento, salvo cuando el derecho nacional exija su revelación en el contexto de mayor investigación o de procedimientos posteriores.

Debe incorporarse al anteproyecto al menos el régimen de mínimos que prevé la Directiva 2016/97 teniendo en cuenta, además, las prescripciones del Reglamento (UE) 2016/978 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/UE, así como la ponderación de los diversos derechos concurrentes antes de establecer limitaciones de acceso a los datos referentes al denunciante.

Esta observación reviste el carácter de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

b) Adaptación de colaboradores externos que ejercen actividades de distribución de seguros

Hay una serie de empresarios que actualmente vienen llevando a cabo actividades que se subsumen en la definición de distribución de seguros que contiene el anteproyecto, especialmente en la comparación de seguros, y que, sin embargo, no están registrados en el registro administrativo especial del artículo 7 del anteproyecto.

Cuando entre en vigor la ley proyectada, tales empresas, o bien habrán de cesar en sus actividades de distribución de seguros, o bien deberán solicitar su registro, para lo cual convendría que el anteproyecto, por medio de una disposición transitoria adicional, habilitara un plazo para obtener el referido registro.

5. Preconclusión

Como se anticipó al comienzo del apartado IV del presente dictamen, se concretarán en este apartado final las observaciones cuya entidad debe resaltarse sobre las demás que se formulan.

Entre las que deben figurar en este apartado, lógicamente, se encuentran las que se han caracterizado de esenciales, bien por exceder del marco de la Directiva 2016/97, como resulta el caso de la letra g) del artículo 2.17 del anteproyecto, bien por haber omitido la transposición de un elemento de importancia en la Directiva 2016/97, como es el establecimiento y regulación de un canal de denuncias.

Junto a las esenciales, el Consejo de Estado considera importante destacar otras que, sin constituir infracciones u omisiones del contenido de la Directiva 2016/97, son de tal importancia objetiva que afectan gravemente a la regulación que se recoge en el anteproyecto. Son dos las cuestiones que entran en esta categoría:

- De un lado, el rigor en la clasificación de mediadores de seguros, de modo que se completen las diversas clases con las menciones necesarias en relación con los comparadores de seguros y agencias de suscripción de riesgos, incluyendo las particularidades que convenga a su respectivo régimen legal como mediadores de seguros.

- De otro lado, la necesidad de introducir mayor grado de definición en el régimen de responsabilidad civil profesional del artículo 17 del anteproyecto en los términos que se formulan en el presente dictamen, para asegurar que no disminuye la protección que se reconoce a los clientes en cuyo beneficio se establece ese régimen de responsabilidad.

En mérito de cuanto antecede, el Consejo de Estado en Pleno es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales formuladas en el cuerpo de este dictamen referidas, respectivamente, a la supresión de la letra g) del artículo 2.17 y a la inclusión del régimen de canalización de denuncias, y consideradas las restantes, procede elevar al Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley de distribución de seguros y reaseguros privados sometido a consulta para su aprobación y su posterior remisión, como proyecto de ley, a las Cortes Generales."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 26 de abril de 2018 LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD.

