

RESUMEN

Seguros-Hojas de reclamaciones

Un empresario ha informado de que las Administraciones autonómicas y locales tramitan de forma dispar las reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios en relación a las empresas mediadoras de seguros, solicitando aclaraciones o actuaciones diversas en función de la administración competente. Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales han asumido la competencia en materia de consumo y regulan sus propios procedimientos para atender las reclamaciones interpuestas por los consumidores y usuarios. Por otra parte, en materia de seguros, el usuario puede acudir a un procedimiento específico ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El informe de la Secretaría recoge lo siguiente:

Como consecuencia de la obligada transposición de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, el Ministerio de Economía y Competitividad se compromete a examinar la posibilidad de modificar el marco legal existente para asumir las reclamaciones en materia de seguros, banca y valores por razón de la especialidad.

En el seno del Consejo de Cooperación de Consumo se ha acordado crear un Grupo de Trabajo para proceder a la revisión de la normativa de protección de los consumidores en materia de seguros. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se compromete a analizar este caso en el seno de dicho Grupo de Trabajo con el objetivo de promover las actuaciones necesarias para su resolución.

[Informe final](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 26 de septiembre, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D.(...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de las hojas de reclamaciones en materia de seguros.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal:

El artículo 51.1 de la Constitución señala que *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.”*

Este artículo encuentra su desarrollo en la actualidad en el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Este texto refundido tiene por objeto establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado (artículo 1), al tiempo que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la materia, a lo largo de su articulado.

Por otra parte, y en relación al caso que nos ocupa, conviene destacar que el Estado también ha desarrollado normativa en materia de consumidores y usuarios, pero en áreas específicas de actividad, que ha entendido especialmente sensibles, como es la intermediación financiera, ámbito que incluye la contratación en materia de seguros y las posibles reclamaciones que se puedan generar.

Así, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero establece la obligatoriedad de las entidades aseguradoras de contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y



resolver las quejas y reclamaciones (artículo 29 y desarrollado por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras). Además, la ley establece un sistema propio de reclamaciones ante los organismos supervisores en materia financiera, en este caso la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en adelante DGSFP, (artículo 30).

De este modo, por razón de especialidad el Estado entra a regular un sistema propio para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de seguros, y lo hace en virtud de la competencia exclusiva que ostenta, de acuerdo con el artículo 149.1.11.ª de la Constitución, en relación a las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

En este sentido, cabe señalar que la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, no establece la obligación de los ciudadanos de tramitar sus reclamaciones ante la DGSFP, sino que es una posibilidad más para el ciudadano. Así, con la normativa actual, las Administraciones Públicas tampoco están obligadas a inhibirse en su favor. Lo que sí regula la ley es la obligación de la DGSFP de admitir, tramitar y resolver, bajo ciertos requisitos, este tipo de reclamaciones. Así, se configura como un procedimiento de defensa compatible con otros procedimientos que podrían ser autonómicos o locales.

b) Normativa autonómica:

Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales han ido asumiendo competencias en materia de defensa del consumidor, a través de sus Estatutos de Autonomía.

De este modo, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales han desarrollado, en ejercicio de sus competencias, los oportunos procedimientos para atender las reclamaciones interpuestas por los consumidores y usuarios y contribuir así a la garantía de sus derechos.

En definitiva, se aprecia la convivencia de dos tipos de procedimientos: uno para atender las reclamaciones en materia de consumo en general, ante las Comunidades Autónomas y Entidades Locales competentes, y otro específico para seguros, ante la DGSFP.

La aplicación de uno u otro depende, por un lado, de si la Administración ha asumido la competencia en materia de protección a los consumidores, y de si



ha puesto en marcha mecanismos o instituciones capaces de mediar en el asunto.

Además de lo anterior, tras el examen de los casos propuestos como ejemplo por el operador económico interesado, se observa que en dos de los casos a pesar de ser la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento plenamente competentes, sus departamentos de consumo u oficinas de información al ciudadano (OMIC) optan por inhibirse en favor del procedimiento específico en materia de seguros, es decir, el regulado en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de mediación de seguros en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de mediación de seguros constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis de la normativa sobre las reclamaciones en materia de seguros la luz de los principios de la LGUM.

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, tal y como se ha expuesto anteriormente, han asumido competencias en materia de consumo. En consecuencia, cada una ha articulado un procedimiento para dar solución a las posibles reclamaciones que interpongan los consumidores en general.



Según el escrito presentado ante esta Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado, las diferencias entre los distintos procedimientos de unas y otras Administraciones estarían generando obstáculos al ejercicio de las aseguradoras en todo el territorio.

Si bien la forma en que se articulan estos procedimientos guarda gran similitud entre sí, es cierto que existen ciertas diferencias en los procedimientos, por un lado, y por otro algunas Administraciones asumen las reclamaciones como parte de su competencia en materia de consumo, en unos casos, y en otros, se inhiben en favor del procedimiento especial en materia de seguros de la DGSFP.

Las diferencias en la regulación desarrollada por las distintas Administraciones en el ejercicio de sus competencias no puede considerarse per se contrario a la LGUM. Ello no obsta para que la existencia de divergencias no necesarias y proporcionadas pueda estar generando en la práctica una barrera al ejercicio de la actividad de seguros.

En este sentido, conviene hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 12 en relación a la cooperación en el marco de las Conferencias Sectoriales, ya que prevé que en el marco de las mismas las distintas autoridades competentes analicen y propongan las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en la ley y establezcan marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones, en este caso, para mejorar la libre circulación de servicios.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

En primer lugar, resulta pertinente señalar que recientemente se ha aprobado la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, cuya fecha límite de transposición es el 9 de julio de 2015.

El objetivo de esta norma es conseguir un elevado nivel de protección del consumidor y mejorar el funcionamiento del mercado interior a través del establecimiento de un procedimiento de resolución alternativa de litigios, entre consumidores y comerciantes, de carácter extrajudicial, llevado a cabo por entidades independientes, imparciales, transparentes, efectivas, rápidas y justas. La transposición de esta Directiva podría buscar una solución única para



la resolución extrajudicial de conflictos en materia financiera entre las entidades y sus clientes.

En este sentido, el Ministerio de Economía y Competitividad se compromete a examinar la posibilidad de modificar el marco legal existente para asumir las reclamaciones en materia de seguros, banca y valores por razón de la especialidad, como consecuencia de la obligada transposición de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013.

En segundo lugar, en el seno del Consejo de Cooperación de Consumo se ha acordado crear un Grupo de Trabajo para proceder a la revisión de la normativa de protección de los consumidores en materia de seguros, para ver donde se producen duplicidades, superposiciones o contradicciones entre la normativa estatal o autonómica. Por ello, y de forma complementaria a lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se compromete a analizar este caso en el seno de dicho Grupo de Trabajo con el objetivo de promover las actuaciones necesarias para su resolución.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 4 de noviembre de 2014

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

