



INFORME DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1060/2015, DE 20 DE NOVIEMBRE, DE ORDENACIÓN, SUPERVISIÓN Y SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS Y REASEGURADORAS"

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

CONSIDERACIONES GENÉRICAS

En términos generales, se valora de forma positiva la adaptación al marco normativo, especialmente en lo relativo al refuerzo de la estabilidad del sistema y la incorporación de riesgos emergentes como los climáticos y de ciberseguridad.

Sin embargo, la norma debería garantizar expresamente que la información destinada a consumidores sea clara, accesible, comprensible, y redactada en lenguaje no técnico.

Se propone considerar la obligatoria utilización de formatos normalizados y resúmenes ejecutivos comprensibles para consumidores medios, incluyendo información destacada sobre: solvencia de la entidad, riesgos relevantes, incidencias supervisoras, volumen de reclamaciones, y riesgos derivados de actividad transfronteriza.

La incorporación de riesgos de sostenibilidad y ciberseguridad constituye un avance positivo. Sin embargo, el proyecto debería reforzar la protección de consumidores frente a los efectos concretos de dichos riesgos, por lo que sería necesario exigir protocolos específicos de continuidad de servicio ante incidentes cibernéticos y reforzar las obligaciones de información en caso de brechas de seguridad que afecten a datos de asegurados.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

PRIMERA. - Transparencia eficaz para tomadores y beneficiarios: alertas, ficha normalizada y formatos comprensibles

La reforma introduce, por primera vez, una parte específica del informe sobre la situación financiera y de solvencia (SFCR) dirigida a tomadores y beneficiarios,





separada de la parte técnica para profesionales, con la finalidad declarada de que sea “de extensión reducida y asequible en su comprensibilidad”. Pedimos que esta previsión se traduzca en obligaciones operativas de aviso, formatos verdaderamente divulgativos y un contenido mínimo normalizado que convierta la transparencia en un derecho efectivo para cada persona asegurada.

En primer lugar, solicitamos que se exija a todas las entidades que habiliten un sistema de alertas gratuito y accesible, mediante el que cualquier tomador pueda recibir – si se suscribe voluntariamente-, al menos una vez al año, un aviso de disponibilidad de la parte del SFCR destinada a tomadores y beneficiarios, con un enlace directo al documento en formato digital accesible. Esta alerta deberá remitirse por el mismo canal que la entidad utilice para su comunicación ordinaria con el cliente, e incluir instrucciones claras para registrarse o darse de baja, así como el lugar único en el que la entidad pública esa información en su web. Esta obligación concreta no figura hoy en el proyecto, que se limita a estructurar el SFCR en dos partes sin articular derechos de aviso al tomador, por lo que debe incorporarse reglamentariamente para hacer efectiva la finalidad de comprensibilidad y acceso. Como medida complementaria, pedimos que en la siguiente comunicación regular que la aseguradora dirija al tomador (por ejemplo, el próximo recibo o comunicación anual de póliza) se informe expresamente de dónde puede consultarse la parte “para tomadores” del SFCR y cómo registrarse para recibir alertas de disponibilidad anual. Esta solución respeta la arquitectura de Solvencia II, a la vez que materializa los principios de información clara del RDL 3/2020.

En segundo lugar, para una transparencia que sea relevante para cada posible afectado, proponemos crear un régimen de “alerta por empeoramiento significativo” de la solvencia de su aseguradora, con un umbral definido y fácilmente verificable. A tal efecto, pedimos que el empeoramiento significativo se presuma cuando concorra cualquiera de estas dos condiciones: a) que la entidad haya notificado a la DGSFP un deterioro de situación financiera al amparo del artículo 155 LOSSEAR (insuficiencia del capital de solvencia obligatorio o del capital mínimo obligatorio, o riesgo fundado de incurrir en tal insuficiencia en los tres meses siguientes), o se le hayan impuesto medidas de control especial con fundamento en la protección del tomador o la estabilidad; b) que, respecto del SFCR inmediatamente anterior, se produzca una reducción relevante del indicador de cobertura del capital de solvencia obligatorio (SCR) que la DGSFP, previa consulta pública, fije como umbral prudencial para el aviso individual, por ejemplo mediante guía técnica, en coherencia con los objetivos de tutela del tomador. En ambos casos, la aseguradora deberá remitir una alerta al tomador que incluya, de forma comprensible, una explicación clara de los posibles efectos generales que el deterioro pudiera tener sobre los derechos del tomador, asegurado o beneficiario, en particular sobre la continuidad de la cobertura, la tramitación de





siniestros, la liquidez o rescate cuando proceda, y las medidas supervisoras adoptadas o previstas.

En tercer lugar, pedimos que la parte del SFCR destinada a tomadores y beneficiarios adopte obligatoriamente un formato divulgativo tipo “semáforo” o “ficha resumida”, además del documento íntegro en lenguaje claro, con pictogramas y lectura fácil, de modo que el usuario pueda captar en segundos el estado prudencial básico de su aseguradora. Esta exigencia de formato es coherente con el principio del RDL 3/2020 de que toda comunicación al cliente sea precisa, clara y no engañosa, y con la finalidad declarada de que la parte para tomadores del SFCR sea efectivamente comprensible.

En cuarto lugar, y para habilitar comparaciones útiles de mercado, proponemos que la DGSFP publique anualmente un panel público de indicadores claro y comparable, construido con los mismos campos de la ficha normalizada propuesta, con cobertura de todas las entidades que publican SFCR, y con advertencias cuando una entidad utilice medidas transitorias o ajustes que eleven su solvencia aparente. Este panel público debe tener un buscador por entidad y ramo, y facilitar el enlace al SFCR completo de cada entidad, con una advertencia expresa cuando la entidad haya comunicado deterioro financiero o esté sujeta a medidas de control especial, a fin de que el consumidor y la competencia tengan señales homogéneas y verificables. Esta medida se integra de forma natural con la nueva parte “para tomadores”, y utiliza información que el propio marco de Solvencia II ya exige publicar, sin crear cargas desproporcionadas.

En quinto lugar, la DGSFP debería publicar un repositorio accesible, fácilmente localizable y comprensible de sanciones en materia aseguradora, con identificación de la entidad, naturaleza de la infracción, estado de firmeza o recurso, sanción impuesta y resumen en lenguaje claro de la conducta sancionada.

Finalmente, proponemos que se establezca reglamentariamente el contenido mínimo de una “ficha normalizada para tomadores y beneficiarios”, que toda entidad deba publicar junto con la parte “para tomadores” del SFCR, en lenguaje claro y formato accesible. Esta ficha recogerá, como mínimo, el ratio de solvencia o cobertura del SCR; si la entidad ha incumplido o ha comunicado riesgo de incumplir el capital de solvencia obligatorio o el capital mínimo obligatorio en los términos del artículo 155 LOSSEAR; si opera bajo régimen especial o como pequeña y no compleja; si utiliza medidas transitorias o ajustes que eleven su solvencia aparente (por ejemplo, ajuste por volatilidad o transitorias sobre tipos de interés o provisiones técnicas); una síntesis de sus principales riesgos y su exposición climática relevante; una indicación simple sobre la evolución de las reclamaciones en el último ejercicio; y el enlace al informe completo. Esta ficha se alinea con las obligaciones ya previstas de publicación del SFCR, con la





introducción del análisis de escenarios de cambio climático en el régimen de Solvencia II y con el marco de reclamaciones y SAC de la Ley 20/2015.

Tabla 1: Contenido mínimo propuesto de la ficha normalizada “para tomadores y beneficiarios”

Campo	Descripción divulgativa
Ratio de solvencia (cobertura SCR)	Porcentaje de fondos propios admisibles sobre el capital de solvencia obligatorio de la entidad, con fecha de referencia del SFCR.
Incumplimientos o riesgo de incumplimiento (art. 155 LOSSEAR)	Indicación binaria de si la entidad ha comunicado deterioro financiero, insuficiencia del SCR/MCR o riesgo fundado de incurrir en tal insuficiencia en los próximos tres meses, en el periodo cubierto.
Clasificación y régimen especial	Indicación de si la entidad aplica el régimen especial o la categoría de “pequeña y no compleja”, con una breve explicación divulgativa.
Uso de medidas transitorias/ajustes	Declaración sobre si aplica ajustes (p. ej., ajuste por volatilidad) o medidas transitorias que eleven la solvencia aparente, con nota explicativa.
Principales riesgos	Resumen de los riesgos materiales de la entidad según el SFCR (mercado, suscripción, crédito, liquidez, operacional).
Gestión de siniestros	Tiempo medio de resolución, porcentaje de siniestros resueltos en plazo, tasa de denegación y tasa de reapertura, por ramos principales cuando proceda.
Exposición climática relevante	Síntesis de resultados del análisis de escenarios de cambio climático o exposición climática material.
Reclamaciones (tendencia)	Indicador de tendencia (año actual, año anterior) anual de reclamaciones resueltas por SAC/defensor del cliente, con una nota metodológica. Por ejemplo, número de reclamaciones recibidas por cada 100 pólizas y por cada 100 siniestros tramitados; porcentaje de reclamaciones favorables al particular.
Enlace al SFCR completo	URL al informe íntegro y a la parte “para profesionales”, para quien desee más detalle.

Notas: La tabla recoge información ya exigible o prevista por el régimen de Solvencia II (publicación del SFCR y de su contenido mínimo), por la reforma que introduce la parte divulgativa “para tomadores”, por el nuevo énfasis en riesgos





climáticos y por el marco de reclamaciones de la Ley 20/2015, sin crear cargas desproporcionadas.

Justificación jurídica y técnica. La creación de un sistema de alertas de disponibilidad y de empeoramiento significativo no contradice la Directiva (UE) 2025/2 ni el RDOSEAR, que ya ponen el acento en la comprensibilidad pública del SFCR y refuerzan las herramientas preventivas y macroprudenciales; por el contrario, convierte la transparencia en una facultad accionable por el cliente sin alterar los contenidos prudenciales. La referencia a la notificación de deterioro financiero del artículo 155 LOSSEAR y a las medidas de control especial como umbrales objetivos de alerta personalizada ancla la propuesta en hechos supervisores verificables, evitando la arbitrariedad y alineando el interés de supervisados y tomadores. La obligación de formatos divulgativos tipo “semáforo” y ficha normalizada desarrolla los principios de comunicaciones precisas y claras del RDL 3/2020 y la finalidad declarada del SFCR para tomadores, al tiempo que favorece la comparabilidad inter-entidades y reduce asimetrías de información. El panel público de indicadores anual de la DGSFP, construido con los campos de la ficha, aprovecha información pública ya requerida por Solvencia II, y refuerza la competencia en beneficio del consumidor, preavisando cuando la solvencia aparente se apoya en medidas transitorias o ajustes, como el ajuste por volatilidad o las transitorias sobre tipos y provisiones técnicas.

Impacto para el consumidor y para el mercado. Con estas medidas, la transparencia deja de ser una publicación difícil de encontrar y se convierte en un derecho informativo real y oportuno. El cliente que se suscriba recibirá un aviso anual de disponibilidad del SFCR divulgativo y una alerta específica cuando concurren señales supervisoras objetivas de deterioro, con respuesta informativa sobre efectos previsibles en su póliza, en precios y en la capacidad de pago de siniestros, conforme al marco macroprudencial de la reforma. El panel público de indicadores comparable, junto con la ficha normalizada, fortalecerá la disciplina de mercado y la competencia en calidad, con información homogénea y verificable por cualquier usuario, sin introducir cargas normativas incompatibles con el marco europeo. En suma, pedimos que la transparencia, que hoy se plasma en la nueva parte “para tomadores” del SFCR, se complete con derechos de alerta y con una ficha normalizada y formatos divulgativos que faciliten decisiones de compra y retención verdaderamente informadas.

SEGUNDA. - Convertir en obligación la comunicación de la DGSFP ante indicios fundados de perjuicio a consumidores en actividad transfronteriza y ampliar los criterios de “significatividad” con indicadores de protección al consumidor.

Problema. El proyecto prevé que, cuando entidades domiciliadas en otros Estados miembros operen en España, la Dirección General de Seguros y Fondos de





Pensiones (DGSFP) “podrá informar” al supervisor de origen y a EIOPA si se pudiera producir un menoscabo a la protección del consumidor, configurando esa comunicación como potestativa y no preceptiva, pese a que la propia reforma incorpora la protección de consumidores como aspecto mínimo y expreso de la cooperación en actividades transfronterizas significativas. Además, la definición de “actividad transfronteriza significativa” se apoya hoy en umbrales de primas o en una apreciación de relevancia por el supervisor de acogida, sin integrar indicadores objetivos de protección al consumidor que capturen riesgos materiales, aunque el volumen de primas sea relativamente bajo. Entre esos indicadores debe incluirse expresamente el incumplimiento o la demora injustificada en la ejecución de decisiones favorables al cliente emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente, por constituir una señal cualificada de deterioro de la conducta de mercado y de riesgo para la tutela efectiva del asegurado.

Cuando existan indicios fundados de perjuicio a consumidores en España por parte de entidades que operen en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios desde otro Estado miembro, la DGSFP no debería mantener una mera facultad de “poder” comunicar, sino una obligación reglamentaria de comunicar sin demora al supervisor de origen y a EIOPA, reforzando la tutela homogénea en el mercado interior y haciendo efectiva la finalidad protectora ya recogida en el propio marco de cooperación transfronteriza. Esta obligación encaja sistemáticamente con la regla paralela que ya impone a la DGSFP informar a EIOPA y al supervisor de acogida cuando detecte deterioros o riesgos emergentes en entidades españolas con actividad relevante en otros Estados, asegurando simetría de protección. La comunicación debe quedar anclada en hechos objetivos o verificables, sin desplazar las competencias prudenciales del supervisor de origen, y debe operar como mecanismo temprano de alerta cuando los problemas de solvencia, distribución, siniestros, reclamaciones o atención al cliente puedan afectar a consumidores en España. Aunque el artículo 30 bis.2 extiende a las entidades de otros Estados miembros que operen significativamente en España el régimen de cooperación previsto en el artículo 29 bis, conviene reforzar expresamente que la autoridad supervisora del Estado miembro de origen deberá informar sin demora a la DGSFP no solo cuando detecte deterioro financiero o riesgo de incumplimiento del capital de solvencia obligatorio o del capital mínimo obligatorio, sino también cuando aprecie riesgos emergentes o problemas de conducta de mercado que puedan ocasionar un menoscabo relevante para tomadores, asegurados, beneficiarios o terceros perjudicados en España.

Propuesta de enfoque. Sustituir, en el precepto proyectado sobre actividad transfronteriza en España, la locución “podrá informar” por “deberá informar sin demora” cuando concurren indicios fundados de: a) deterioro de la situación





financiera comunicado por la entidad de origen o apreciado por la DGSFP; b) retrasos relevantes y sistemáticos en el pago o tramitación de siniestros en España; c) incremento anómalo del volumen o ratio de reclamaciones en España; d) deficiencias graves en prácticas de distribución o en atención al cliente; e) riesgo de incumplimiento de obligaciones contractuales frente a tomadores, asegurados o beneficiarios en España; f) incumplimiento o demora injustificada en la ejecución de decisiones favorables al tomador, asegurado, beneficiario o tercero perjudicado emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente. Esta lista opera como presunción reglada de “riesgo para consumidores”, facilitando la diligencia debida de la DGSFP y la cooperación efectiva con el supervisor de origen y EIOPA en línea con el diseño europeo.

Ampliación de la “significatividad” transfronteriza con métricas de protección al consumidor. La DGSFP debería poder calificar como “significativa” una actividad transfronteriza en España también atendiendo a indicadores de protección al consumidor, además de los umbrales de primas o la apreciación cualitativa hoy previstos, a fin de activar tempranamente la cooperación reforzada. Proponemos incorporar, entre los criterios cualitativos habilitantes, el número de pólizas o de personas aseguradas afectadas, la concentración en seguros obligatorios o sensibles, la ratio y tendencia de reclamaciones, los retrasos medios en siniestros y la litigiosidad o quejas ante servicios de atención al cliente en España, dado que una operación de poco volumen de primas puede generar un daño material y sistémico para clientes minoristas. Asimismo, debe considerarse como criterio relevante la existencia de incumplimientos o demoras injustificadas en la ejecución de decisiones favorables al cliente emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente, especialmente cuando presenten carácter reiterado o afecten a una pluralidad de consumidores.

Redacción propuesta para diversos artículos:

— Artículo 30 (nuevo apartado 4) o, si se estima más adecuado, artículo 30 bis, apartado 2:

“Cuando la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones aprecie indicios fundados de que la actividad desarrollada en España por una entidad aseguradora o reaseguradora domiciliada en otro Estado miembro puede ocasionar un menoscabo relevante en la protección de tomadores, asegurados, beneficiarios o terceros perjudicados, deberá informar sin demora a la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen y a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

A estos efectos, se considerarán indicios fundados, entre otros:

- a) el deterioro de las condiciones financieras de la entidad, cuando pueda afectar al cumplimiento de sus obligaciones en España;
- b) retrasos relevantes o sistemáticos en la tramitación o pago de siniestros;





- c) un incremento anómalo del volumen o ratio de reclamaciones en España;
- d) deficiencias graves en las prácticas de distribución, información precontractual, publicidad o atención al cliente;
- e) el incumplimiento o demora injustificada en la ejecución de decisiones favorables al tomador, asegurado, beneficiario o tercero perjudicado emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente;
- f) cualquier otro hecho que evidencie riesgo de incumplimiento de las obligaciones contractuales o legales frente a consumidores en España.

La comunicación será suficientemente motivada y detallada para permitir una evaluación adecuada por las autoridades competentes.”

— Artículo 30 bis, apartado 1 (significatividad):

“La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones podrá comunicar, de forma motivada, a la autoridad supervisora del Estado miembro de origen de una entidad aseguradora o reaseguradora que opere en España, en virtud del derecho de establecimiento o de la libre prestación de servicios, que considera significativa dicha actividad, aunque no se superen los umbrales cuantitativos de primas previstos, cuando existan razones fundadas vinculadas a la protección de los consumidores o a la relevancia de la actividad en el mercado español.

Para valorar dicha significatividad, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones podrá tomar en consideración, entre otros criterios:

- a) el número de pólizas, tomadores, asegurados, beneficiarios o terceros perjudicados potencialmente afectados en España;
- b) la concentración de la actividad en seguros obligatorios, productos de especial sensibilidad social o ramos con elevada incidencia en consumidores;
- c) la ratio y tendencia de reclamaciones en España;
- d) los tiempos medios de tramitación y pago de siniestros, así como la existencia de retrasos relevantes o sistemáticos;
- e) la tasa de denegación, reapertura o litigiosidad de siniestros;
- f) las deficiencias apreciadas en prácticas de distribución, publicidad, información precontractual o atención al cliente;
- g) el incumplimiento o demora injustificada en la ejecución de decisiones favorables al cliente emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente;
- h) cualquier otra circunstancia que revele un riesgo relevante para la protección de consumidores en España.

Si en el plazo de un mes desde la comunicación de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen comunica su desacuerdo, la Dirección General de Seguros y Fondos de





Pensiones podrá remitir el asunto a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y solicitar su asistencia conforme a los mecanismos de cooperación y mediación previstos en la normativa europea aplicable.”

Justificación. La reforma ya recoge que la cooperación en actividades transfronterizas significativas abarcará la “protección de los consumidores”, por lo que convertir en preceptiva la comunicación ante indicios fundados cierra el círculo de tutela y evita asimetrías frente a la obligación paralela existente cuando la afectada es una entidad española con actividad en otro Estado miembro. La experiencia reciente demuestra que las crisis de entidades con pasaportes transfronterizos pueden materializarse con rapidez en perjuicios para los clientes del Estado de acogida; por ello, elevar el estándar de comunicación de potestativo a obligatorio cuando concurren señales objetivas es coherente con el objetivo de la reforma de prevenir menoscabos a los consumidores y activar con prontitud la asistencia de EIOPA si hubiera desacuerdos entre supervisores. Del mismo modo, incorporar indicadores de protección al consumidor a la “significatividad” permite activar la cooperación reforzada en escenarios de riesgo material, aunque el volumen de primas no supere el umbral cuantitativo, alineando la medición con la realidad de mercados donde pequeños nichos de producto generan un gran impacto social. En particular, el incumplimiento o demora injustificada en la ejecución de decisiones favorables del Servicio de Atención al Cliente o del defensor del cliente debe operar como una señal objetiva de deterioro de la conducta de mercado, pues revela que el consumidor puede verse obligado a iniciar nuevos trámites pese a haber obtenido una resolución favorable. Su inclusión como indicador de riesgo no altera el reparto competencial entre supervisores, sino que permite a la DGSFP activar antes los mecanismos de cooperación y tutela cuando esa práctica afecte a consumidores en España.

Cuando se active una plataforma colaborativa en relación con una entidad que opere en España en régimen de establecimiento o de libre prestación de servicios, la DGSFP deberá aportar y solicitar, de forma periódica y estandarizada, información agregada y comparable sobre resultados de atención al cliente y experiencia de siniestros en España, incluyendo, al menos, número y ratio de reclamaciones por póliza o por asegurado, tiempos medios y percentiles de resolución de siniestros, tasas de denegación y de reapertura, retrasos significativos en tramitación, incidencias en prácticas de distribución y métricas del funcionamiento del servicio de atención al cliente o del defensor del cliente, así como información agregada sobre incumplimientos o demoras injustificadas en la ejecución de decisiones favorables al cliente emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente. Esta exigencia debe constar de forma expresa en la regulación de las plataformas colaborativas, como pieza integrante del paquete mínimo de cooperación, junto con la información prudencial,





atendiendo a que la tramitación de siniestros y la protección de los consumidores ya figuran entre los ámbitos mínimos de cooperación.

Justificación. Los daños al consumidor afloran antes en datos de reclamaciones, impagos y retrasos en siniestros que en indicadores prudenciales agregados; por eso, si las plataformas colaborativas se limitan a estos últimos, la respuesta coordinada puede llegar tarde. El proyecto ya contempla que la DGSFP remita controversias a EIOPA y que se articulen inspecciones conjuntas cuando existan dudas serias o efectos negativos potenciales para tomadores y beneficiarios, por lo que integrar desde el inicio estos indicadores de resultado acelera la detección y la reacción supervisoras, y es coherente con la finalidad expresa de proteger a los consumidores en la cooperación transfronteriza significativa. La información sobre ejecución de decisiones favorables al cliente resulta especialmente relevante, porque permite distinguir entre entidades que resuelven formalmente reclamaciones y entidades que cumplen de forma efectiva y en plazo las decisiones favorables al consumidor.

Redacción indicativa. “En los supuestos de activación de plataformas colaborativas a que se refiere el artículo 35 bis, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones aportará y solicitará, además de la información prudencial pertinente, datos agregados y estandarizados sobre reclamaciones, gestión de siniestros, prácticas de distribución y atención al cliente en España, incluyendo, como mínimo, las métricas de reclamaciones por póliza o asegurado, tiempos medios y percentiles de resolución de siniestros, tasas de denegación y reapertura, retrasos relevantes en la tramitación, incidencias en prácticas de distribución, funcionamiento del servicio de atención al cliente y grado de ejecución de decisiones favorables al cliente emitidas por el Servicio de Atención al Cliente o por el defensor del cliente, a los efectos de identificar tempranamente riesgos de menoscabo a la protección de los consumidores.”

TERCERA. - Limitar las reducciones por proporcionalidad cuando exista impacto directo en asegurados

Problema. El proyecto extiende el perímetro del régimen especial del artículo 128 RDOSSEAR y aplica principios de proporcionalidad y simplificación, en paralelo a la nueva categoría de pequeñas y no complejas, lo que puede proyectarse sobre ámbitos materiales con efecto directo en tomadores y beneficiarios si no se introducen salvaguardas explícitas.

Alegación. No podrán aplicarse medidas de proporcionalidad cuando su aplicación pueda comprometer la protección del consumidor. No podrán aplicarse medidas de proporcionalidad cuando su aplicación pueda comprometer la protección de tomadores, asegurados o beneficiarios, en especial respecto de: a) la parte del





SFCR para tomadores; b) la supervisión de siniestros y del SAC; c) la cooperación transfronteriza orientada a consumidores; y d) la correcta determinación y divulgación de provisiones técnicas.

Propuesta de redacción (cláusula de salvaguarda en RDOSEAR). Añadir un párrafo final en el artículo 128 y, por coherencia, una disposición común en el capítulo de información pública, con el siguiente tenor: “La aplicación del régimen especial de solvencia y de cualesquiera medidas de proporcionalidad previstas en este real decreto no podrá comportar reducción alguna de los estándares materiales de protección de tomadores, asegurados y beneficiarios. En particular, no afectará a: a) la obligación de publicar la parte del informe sobre la situación financiera y de solvencia destinada a tomadores y beneficiarios en formatos comprensibles; b) la supervisión de la tramitación de siniestros y del funcionamiento del servicio de atención al cliente; c) las obligaciones de cooperación e intercambio de información con otras autoridades cuando estén en juego riesgos para la protección de los consumidores; y d) la correcta determinación y divulgación de las provisiones técnicas, incluidas las reglas transitorias aplicables.”

Criterio de activación. Prever, además, que la DGSFP denegará o dejará sin efecto cualquier simplificación amparada en el RDOSEAR cuando, atendiendo al tipo de producto, al número de asegurados afectados, a la concentración territorial o a indicadores objetivos (ratio y tendencia de reclamaciones, retrasos en siniestros), su aplicación pueda comprometer la protección de los consumidores.

CUARTA. - Mejorar la utilidad real del Documento de Información Previa fijando una información mínima y mediante capas informativas y explicaciones complementarias adaptadas al consumidor

Problema. El documento de información previa de productos de seguro no vida — IPID— constituye una herramienta esencial para que el consumidor comprenda las coberturas, exclusiones, límites y obligaciones básicas antes de contratar. Sin embargo, sigue existiendo margen para promover mejoras de información, legibilidad, adaptación y comprensión mediante guías técnicas o buenas prácticas. La información del IPID varía materialmente entre entidades y, en ocasiones, es escasa o no hace explícitos límites económicos o temporales relevantes hasta la fase de condiciones particulares, pese al deber general de comunicaciones precisas, claras y no engañosas.

Alegación.

- 1) Contenido mínimo y control supervisor del IPID. Debe exigirse que el IPID recoja, de forma expresa y comprensible, todas las exclusiones y la totalidad de los límites económicos y temporales aplicables, indicando con





claridad si operan por siniestro, por asegurado, por póliza, por periodo temporal u otro criterio; cuando existan límites configurables por el tomador, el IPID mostrará las opciones disponibles y el presupuesto reflejará la opción elegida. Esta homogeneización es compatible con el marco del artículo 176 del RDL 3/2020, que impone la entrega del IPID y habilita su control, y con el régimen sancionador por uso de IPID que incumpla sus requisitos.

- 2) Capas informativas y formatos accesibles. Sin alterar el formato armonizado del IPID, la DGSFP debería promover que las entidades aseguradoras y distribuidores complementen dicho documento con capas informativas, explicaciones adicionales o herramientas de apoyo adaptadas a la complejidad del producto, al canal de contratación y al perfil razonable del consumidor destinatario. Estas capas informativas no deben sustituir al IPID ni introducir contradicciones con él, sino facilitar su comprensión efectiva.

Propuesta de redacción. Se propone incorporar dos previsiones del siguiente tenor:

- 1) Incluir una previsión de supervisión de prácticas de mercado que instase a la DGSFP a: a) aprobar una guía técnica de mercado que precise que el epígrafe de “restricciones/exclusiones” del IPID debe incluir, en lenguaje claro, sublímites, franquicias, periodos de carencia y reglas de agregación de límites; b) verificar en inspecciones la completitud y claridad de esos extremos; y c) aplicar el régimen sancionador del RDL 3/2020 cuando el IPID incumpla sus requisitos o resulte engañoso. Sin perjuicio de que una eventual regla de inoponibilidad de límites no informados debería abordarse, en su caso, en la normativa de distribución, se solicita que la DGSFP refuerce mediante guía técnica la exigencia de que los límites relevantes consten de forma clara en el IPID.
- 2) Incluir una previsión para que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones promueva, mediante guía técnica o criterios de buenas prácticas, la utilización de capas informativas, explicaciones complementarias y formatos accesibles que faciliten la comprensión efectiva del producto por parte de los tomadores, especialmente cuando se trate de productos complejos, contratación digital, ventas vinculadas o combinadas, o colectivos con menor alfabetización financiera o especial vulnerabilidad.

Dichas capas informativas deberán ser coherentes con el contenido del documento de información previa, no podrán contener información contradictoria o engañosa, y deberán explicar de forma clara las coberturas principales, exclusiones relevantes, límites económicos, obligaciones del tomador, duración, renovación, causas de resolución y efectos de la cancelación.





Justificación. El estándar de claridad de la Directiva de Distribución de Seguros y el RDL 3/2020 legitima exigir que todo límite relevante conste en el IPID de forma inteligible y comparable, y el RDOSEAR puede reforzar su supervisión práctica sin alterar el formato armonizado, mediante guías y controles específicos que cierren la brecha observada entre entidades. Además, ya existe un tipo infractor por IPID defectuoso que ofrece palancas de cumplimiento sin necesidad de reabrir el marco europeo.

La propuesta de guía técnica o criterios de buenas prácticas no contradice el carácter armonizado del IPID, porque no pretende modificar su estructura oficial, sino reforzar su comprensión. La transparencia precontractual no debe medirse únicamente por la entrega formal de un documento, sino por la capacidad real del consumidor para entender qué contrata, qué queda excluido y cuáles son las consecuencias económicas y contractuales de su decisión. La medida resulta especialmente útil en seguros distribuidos por canales digitales, productos empaquetados o productos con exclusiones relevantes que no siempre son comprendidas por el consumidor medio.

QUINTA. - Reforzar la supervisión de ventas vinculadas y combinadas mediante información económica comparable, simulaciones de coste y escenarios de cancelación

Problema. Las ventas vinculadas y combinadas presentan un riesgo elevado para consumidores, especialmente en el ámbito de banca-seguros, porque pueden dificultar la comparación real de precios, generar una percepción artificial de ahorro, limitar la libertad de elección del asegurado o vincular la contratación del seguro a otros productos financieros.

Alegación. Se propone reforzar las obligaciones de información en ventas vinculadas y combinadas para que el consumidor pueda conocer, antes de contratar, el coste real del paquete frente a la contratación separada de sus componentes, así como los efectos económicos y contractuales de cancelar el seguro o cualquiera de los productos vinculados. Además, la DGSFP debería publicar criterios de supervisión y graduación sancionadora que tengan en cuenta el impacto efectivo de estas prácticas sobre consumidores.

Propuesta de redacción. Se propone incorporar una previsión del siguiente tenor: "En los supuestos de ventas vinculadas o combinadas de productos de seguro con otros bienes, servicios o productos financieros, la entidad aseguradora o el distribuidor deberá facilitar al tomador, antes de la contratación, una información clara, destacada y comparable que incluya, al menos:





- a) el coste total de contratar el conjunto de productos de forma vinculada o combinada;
- b) el coste individualizado de cada componente cuando pueda contratarse por separado. En el caso de seguros de vida vinculados a otros productos, deberán indicarse las primas sucesivas y las sumas aseguradas correspondientes —o la fórmula objetiva para calcularlas— durante toda la duración prevista del producto principal, así como las condiciones de renovación, prórroga o extinción del seguro.
- c) la diferencia económica entre la contratación conjunta y la contratación separada;
- d) las bonificaciones, descuentos o mejoras aplicadas por la contratación conjunta, indicando su duración y condiciones de mantenimiento;
- e) los efectos económicos y contractuales de cancelar el seguro, el producto principal o cualquiera de los componentes del paquete;
- f) las consecuencias de la cancelación sobre primas, tipos de interés, comisiones, descuentos, coberturas, permanencia o cualquier otra condición relevante;
- g) una advertencia clara cuando la contratación del seguro no sea obligatoria o cuando el tomador pueda contratar un seguro alternativo con otra entidad.

La información anterior deberá presentarse mediante una simulación sencilla de coste total y, cuando proceda, mediante escenarios de cancelación anticipada, de modo que el consumidor pueda valorar adecuadamente la conveniencia de contratar el paquete o sus componentes por separado.”

Se propone, asimismo, añadir:

“La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones publicará criterios generales de supervisión y graduación sancionadora en materia de ventas vinculadas y combinadas, atendiendo, entre otros elementos, al número de consumidores afectados, el perjuicio económico causado, la falta de transparencia sobre costes, el carácter sistemático de la práctica, la vinculación con productos financieros y la existencia de obstáculos reales para contratar el seguro por separado o con otra entidad.”

Justificación. La mera indicación de que existe una venta vinculada o combinada puede resultar insuficiente para que el consumidor comprenda su impacto económico. Lo decisivo es que pueda comparar el precio real de las alternativas y conocer qué ocurre si cancela el seguro o el producto vinculado. Esta información es especialmente relevante en seguros asociados a préstamos, tarjetas, cuentas u otros productos financieros, donde el consumidor puede percibir la contratación como obligatoria o puede no advertir el coste total del paquete. La propuesta mejora la transparencia, refuerza la libertad de elección y facilita una supervisión más efectiva de prácticas potencialmente lesivas.





SEXTA. - Exigir un aviso visible sobre el supervisor competente y normas aplicables en la actividad transfronteriza en España

Problema. En la contratación de seguros con entidades o distribuidores de otros Estados miembros que operan en España en régimen de derecho de establecimiento o libre prestación de servicios, el consumidor puede desconocer quién supervisa a la entidad, ante quién puede reclamar y qué normas de conducta se aplican.

Alegación. Debe exigirse que las entidades aseguradoras y distribuidores de otros Estados miembros que operen en España informen de forma visible, antes de la contratación y durante la vigencia del contrato, de la autoridad supervisora de origen, del papel de la DGSFP como autoridad del Estado de acogida y de los canales disponibles para presentar reclamaciones. Esta información es esencial para que el consumidor pueda ejercer sus derechos de forma efectiva.

Propuesta de redacción. Se propone incorporar una previsión del siguiente tenor: “Las entidades aseguradoras y distribuidores de seguros domiciliados en otros Estados miembros que operen en España en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios deberán incluir, en la documentación precontractual, contractual y en los entornos digitales de contratación, un aviso visible, claro y fácilmente accesible que informe al consumidor, al menos, de los siguientes extremos:

- a) Estado miembro de origen de la entidad o, en su caso, del distribuidor;
- b) autoridad supervisora competente en el Estado miembro de origen;
- c) datos de contacto de dicha autoridad supervisora;
- d) papel de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones como autoridad del Estado miembro de acogida en España;
- e) canales disponibles para presentar quejas o reclamaciones desde España y el idioma en que se pueden realizar;
- f) indicación de que las normas de interés general aplicables en España en materia de información, conducta de mercado, publicidad, distribución y protección del cliente deberán ser respetadas en la comercialización dirigida a consumidores en España.

Esta información deberá mostrarse de forma destacada antes de la contratación, en la web o aplicación utilizada para contratar, en la documentación precontractual y en las comunicaciones relevantes durante la vigencia del contrato.”

Justificación.

La protección transfronteriza no depende solo de la cooperación entre supervisores. También exige que el consumidor sepa con quién contrata, qué autoridad supervisa a la entidad, qué papel corresponde a la DGSFP y dónde y





en qué idioma puede reclamar. Esta información es especialmente relevante en contratación digital, donde el consumidor puede no advertir que la entidad está domiciliada en otro Estado miembro. Un aviso visible reduce la confusión, facilita el ejercicio de derechos y refuerza la confianza en el mercado interior de seguros.

SÉPTIMA. - Revisar la exención climática para entidades pequeñas y no complejas

Problema. El proyecto integra los riesgos de sostenibilidad en la gobernanza y en la evaluación interna de riesgos y solvencia (ORSA), pero las entidades pequeñas y no complejas quedan exentas de ciertos análisis complejos, incluido el escenario de estrés de cambio climático de largo plazo, pese a que su exposición territorial o sectorial puede ser alta.

Alegación. Debe exigirse, al menos, una evaluación cualitativa simplificada de la exposición climática en el ORSA para todas las entidades, incluidas las pequeñas y no complejas, alineando la proporcionalidad con el objetivo de incorporar riesgos de sostenibilidad sin degradar la identificación de riesgos materiales.

Propuesta de redacción. Incluir en el RDOSEAR una cláusula que establezca: “Todas las entidades integrarán, como mínimo, una evaluación cualitativa y proporcionada de riesgos climáticos en su ORSA, incluidas las pequeñas y no complejas. Cuando la actividad se concentre en ramos o zonas de elevada siniestralidad climática, la DGSFP podrá exigir escenarios simplificados o medidas específicas de gestión y revelación”.

Justificación. Mantener un mínimo cualitativo universal preserva la coherencia de la reforma en materia ASG y permite a la DGSFP calibrar exigencias proporcionales cuando el perfil de riesgos lo justifique, sin imponer a las pequeñas y no complejas los análisis extensos reservados a entidades de mayor complejidad.

OCTAVA. - Reforzar la transparencia sobre inversiones, sostenibilidad y criptoactivos en la parte del SFCR para tomadores.

Problema. El proyecto exige integrar la sostenibilidad y la evolución macroeconómica en la estrategia de inversión y en la evaluación interna de riesgos y solvencia (ORSA), e incorpora la definición de criptoactivo, pero no impone que estas exposiciones se expliquen de forma comprensible en la nueva parte del SFCR destinada a tomadores, lo que abre una brecha de información relevante para consumidores.





Alegación. Desde la óptica del consumidor, no basta con que la entidad “considere” internamente estos riesgos; debe informarse claramente cuando activos de mayor volatilidad, iliquidez o complejidad sean relevantes en la cobertura de obligaciones con asegurados, aprovechando la parte del SFCR para tomadores y atendiendo a que el propio marco exige planes de tesorería y gestión para riesgos de liquidez y volatilidad que pueden afectar a la capacidad de pago. Propuesta de redacción. Añadir en el capítulo de transparencia que la parte del SFCR para tomadores incluya, de forma agregada y en lenguaje claro: a) si la entidad mantiene exposiciones relevantes a activos ilíquidos; b) la existencia y peso de carteras tratadas como “inversiones a largo plazo en acciones” conforme al artículo 75; c) si mantiene exposiciones directas o indirectas a criptoactivos según el Reglamento (UE) 2023/1114; y d) toda otra exposición compleja con potencial incidencia en el perfil de riesgo o la liquidez que respalda las obligaciones con asegurados, habilitando a la DGSFP para fijar por circular umbrales de “relevancia”.

NOVENA. - Es por ello que consideramos que las aportaciones expuestas deben ser incorporadas de forma expresa en el texto normativo, no solo como una mejora técnica del mismo, sino como una necesaria garantía de equilibrio entre las entidades aseguradoras y los consumidores.

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

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

DÉCIMA. - Evaluación ex post con foco en consumidores e incorporación del Consejo de Consumidores y Usuarios al seguimiento

Problema. La reforma introduce un amplio paquete de cambios en proporcionalidad (incluido el perímetro del régimen especial) y en gobierno y reporte, refuerza la dimensión macroprudencial y redefine la transparencia pública con una parte del SFCR dirigida a tomadores y beneficiarios, lo que justifica un seguimiento estructurado de sus efectos sobre la protección del consumidor.





Alegación. Debería preverse una evaluación ex post a los tres años de la entrada en vigor del real decreto, específicamente orientada a medir el impacto en tomadores, asegurados y beneficiarios, e incorporar a las organizaciones de consumidores en el seguimiento regular de la norma.

Propuesta de redacción. Introducir una disposición adicional que establezca: “La DGSFP realizará, a los tres años de la entrada en vigor de este real decreto, una evaluación ex post de sus efectos sobre la protección de los consumidores, que se someterá a audiencia del Consejo de Consumidores y Usuarios y se publicará en su portal.”

Indicadores mínimos. La evaluación incluirá, al menos: número de entidades clasificadas como pequeñas y no complejas y acogidas al régimen especial; incidencias de solvencia y uso de medidas transitorias o macroprudenciales; actividad transfronteriza significativa y actuaciones de cooperación (incluidas plataformas colaborativas); y estadísticas agregadas de reclamaciones y tiempos de tramitación de siniestros.

