

## **LAS CCAA NO TIENEN COMPETENCIA SOBRE LA APLICACIÓN DEL ART.13 LCS: A VUELTAS CON LA REBAJA DE LAS PRIMAS EN COVID-19\***

**Lorena Parra Membrilla\*\***  
*Centro de Estudios de Consumo  
Universidad de Castilla - La Mancha*

*Fecha de publicación: 16 de septiembre de 2020*

### **1. Supuesto de hecho**

Una aseguradora ha recibido un requerimiento de la Oficina de Investigación de Consumo de Madrid en la que teniendo en cuenta la aplicación del artículo 13 LCS, Ley 50/1980, de 8 de octubre, como consecuencia de la vigencia entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020, periodo durante el cual ha estado vigente el RD 462/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19 y en el marco de las actuaciones de control e inspección de los bienes y servicios destinados a las personas consumidoras que realiza la Oficina de Investigación de Consumo, al amparo de lo establecido por el artículo 33 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, se solicita que en el plazo de 30 días hábiles se aporte la siguiente documentación: 1. Número de pólizas de seguro de vehículos cuya cobertura finalizó entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020, periodo durante el cual ha estado vigente el RD 462/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19. 2. Número de tomadores que ha comunicado a la aseguradora las singulares circunstancias de reducción del riesgo del vehículo o vehículos que tienen asegurados con

---

\* Trabajo realizado en el marco del Contrato con referencia 2020-COB-9857 financiado con la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC); en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5670-1509>



ella como determinantes de reembolso parcial de la prima satisfecha o de reducción en el importe de la siguiente, conforme a lo establecido en el artículo 13 LCS. 3. Modelo dado de respuesta por la empresa a este tipo de comunicaciones sobre reducción del riesgo de sus vehículos realizadas por los tomadores a quienes resulte aplicable lo establecido por el citado precepto de la LCS, con independencia de que hayan invocado o no dicho fundamento jurídico.

## **2. Consulta**

Pues bien, la empresa pregunta si debe responder considerando que, como aseguradora regulada y supervisada por supervisor específico, está sometida a la DGSFP, que es la encargada de este tipo de actuaciones según la normativa vigente.

Por tanto, nos planteamos si las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de las reclamaciones de los “consumidores” cuando estas afecten a derechos establecidos en sectores específicos como los seguros, y si las mismas autoridades de consumo pueden sancionar en este sentido conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo.

## **3. Competencia en la inspección, control y sanción en materia de seguros**

La Ley 20/2015, de 14 de julio de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (LOSSEAR)<sup>1</sup> establece de forma obligatoria que dichas entidades deben tener un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones que los asegurados, tomadores, beneficiarios, terceros perjudicados o derechohabientes que pudieran presentar en relación a sus intereses (art.97 y art. 30 LMRSF)<sup>2</sup>.

En caso de que se produzcan incumplimientos por dichas entidades a los requerimientos, quejas y reclamaciones efectuadas, le corresponderá a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) en el ámbito de los seguros privados, en los términos, en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero<sup>3</sup>, y en sus normas de desarrollo, la protección de dichos usuarios. Por lo que, la DGSFP se encargará de resolver todas aquellas quejas y reclamaciones que presenten los tomadores, asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados y asociaciones, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos y que deriven de presuntos

---

<sup>1</sup> BOE, núm. 168, de 15 de julio de 2015.

<sup>2</sup> Asimismo, el artículo 127 de la nueva Ley de Distribución de Seguros (Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

<sup>3</sup> BOE, núm. 281, de 23 de noviembre de 2002



incumplimientos por las entidades reclamadas de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas en el mercado de seguros (art. 119.2 LOSSEAR), dando lugar, en caso de desatención de los requerimientos efectuados por la misma, a la imposición de sanciones administrativas correspondientes.

Además, cuando se aprecien indicios de incumplimientos reiterados o graves de las normas de transparencia y protección por parte de la entidad aseguradora, la DGSFP puede adoptar medidas que correspondan en el marco de un procedimiento de supervisión.

Sea como fuere, y al margen de la función resolutoria de reclamaciones de los asegurados a través del Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros (SRDGS) regulado por la Orden de 16 de noviembre 2012<sup>4</sup>, una de las primordiales funciones de la DGSFP es la de supervisión e inspección de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, así como de su actividad. De este modo, el apartado VI de la Exposición de Motivos de la LOSSEAR dispone que *“Para que el objetivo último de la protección de los tomadores, asegurados y beneficiarios pueda materializarse de forma efectiva, las previsiones legales sobre la actuación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras deben complementarse adecuadamente con una supervisión eficaz. De esta forma, en el título IV se regula el conjunto de potestades y facultades que permitan a la autoridad supervisora española de seguros velar por el ejercicio ordenado de la actividad, incluidas las funciones o actividades externalizadas. Se regula en especial la supervisión por inspección”*. En consecuencia, el art. 109.2 LOSSEAR, establece que la supervisión de la DGSFP consistirá en la verificación continua del correcto ejercicio de la actividad de seguro o de reaseguro, de la situación financiera, de las conductas de mercado y del cumplimiento de la normativa de supervisión por parte de las entidades aseguradoras o reaseguradoras. Concretamente, el art. 113 del mismo texto legal, titulado “Facultades generales de supervisión” detalla en el apartado a) la función de *“Requerir toda la información que resulte necesaria a efectos de supervisión, estadísticos y contables, de conformidad con el artículo 114”*, y en apartado d) *“Realizar las inspecciones y comprobaciones necesarias”*. Aún más el apartado h) se refiere a la función de *“Adoptar las medidas preventivas y correctoras que sean necesarias a fin de garantizar que las entidades aseguradoras y reaseguradoras se atengan a las normas reguladoras de su actividad que deben cumplir”*, que en este caso consiste en el correcto cumplimiento de lo que según el art. 13 LCS a la aseguradora le corresponde<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (BOE, núm. 281, de 22 de noviembre de 2012).

<sup>5</sup> Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (BOE, núm.250, de 7 de octubre de 1980).



Obsérvese que las referidas funciones encajan con la actividad que ha desarrollado de forma inadecuada la Oficina de Investigación de Consumo de la Comunidad de Madrid, al tratarse de una función exclusiva de la DGSFP.

El art.33 de la Ley 11/1998, de la Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid<sup>6</sup>, expresa que las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid con competencia en materia de protección de los consumidores y dentro del ámbito de las mismas, desarrollaran actuaciones de control e inspección de los productos, bienes y servicios destinados a los consumidores, con el fin de comprobar su adecuación a la legislación. Pero, ésta norma no atribuye exclusivamente la competencia sobre todos los sectores jurídicos que regulen bienes y servicios que se puedan prestar a sujetos de derechos en general y, por tanto, también a consumidores, sino que atribuye competencia sobre los sectores normativos que regulen en este ámbito materia específicamente consumerista, como pudiera ser por ejemplo la aplicación del régimen de cláusulas abusivas en el contrato de consumo, o se tratara de la normativa de contratación a distancia de contratos de seguro.

En nuestro supuesto, la regulación de seguros privados no puede considerarse un servicio específicamente consumerista, la regulación normativa de la LCS, y concretamente su art. 13, es de aplicación a todo seguro con personas físicas o jurídicas. Sería absurdo dividir la continencia de la causa, de toda forma que el precepto se aplicara de una forma determinada para los consumidores y de otra forma para los no consumidores.

Por lo tanto, la competencia en materia, supervisión, inspección, control y sanción sobre las entidades establecidas en España que prestan o median los servicios de seguros privados está atribuida a la Dirección General de Seguros. De no ser así, y se otorgara esta competencia de forma alternativa a las entidades autonómicas de consumo, se estaría privando a la DGSFP del ejercicio de sus funciones, dejando la misma de tener sentido como entidad de supervisión superior, creando además inseguridad jurídica por medio de desigualdad de trato, puesto que a la hora de dar respuesta a las quejas o reclamaciones, se consideraría a unos clientes como asegurados no consumeristas y a otros como consumeristas, aplicando así respuesta administrativas por organismos diferentes, algo que además carecería de sentido en caso de existir una regulación sectorial, puesto que es la misma Ley de consumidores y usuarios (TRLGDCU<sup>7</sup>) la que establece un nivel de

---

<sup>6</sup> Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (BOE, núm. 206, de 28 de agosto de 1998).

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE, núm.287, de 30 de noviembre de 2007).

protección mínimo en las normativas sectoriales, prevaleciendo por el principio de especialidad la normativa específica, según el art. 59 TRLGDCU.

#### **4. Regulación de la competencia por el TRLGDCU**

Según el art. 47.3 del TRLGDCU, las autoridades competentes en materia de consumo sancionaran las conductas tipificadas como infracciones en materia los consumidores y usuarios de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica y las prácticas comerciales desleales con los consumidores y usuarios. Como consecuencia de lo aquí expresado, las Comunidades Autónomas, podrán sancionar aquellas conductas tipificadas como infracciones de consumo en los sectores que cuenten con una regulación específica pero siempre y cuando:

- Esa regulación sectorial contenga una tipificación del Derecho sancionador, es decir, no se podrán sancionar aquellas conductas que en la norma sectorial no sean tipificadas expresamente como tales infracciones de consumo, por ejemplo, las referidas a la ordenación, disciplina y supervisión de las entidades aseguradoras.
- Además, debe responder a la finalidad específica de protección a los consumidores. La infracción debe constituir el incumplimiento de una norma que proteja a un consumidor o usuario al margen del sector afectado. *La tutela que depara la norma tiene que estar singularizada en la clase de los consumidores y ser distinta, por ende, de la finalidad de tutela que esa u otra norma depara al contratante o usuario en general.*

En este sentido, la STS de 9 de octubre de 1989<sup>8</sup> estableció la incompetencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debiendo de distinguir si el sujeto protegido por una u otra normativa es un asegurado que, a su vez, es un consumidor, siendo necesario delimitar naturaleza jurídica de la relación o situación en que se encuentran los sujetos enfrentados, para determinar la norma hay que aplicar y la competencia del órgano llamado a aplicarla. Encontramos también en este orden, la STSJ Comunidad Valenciana (Sala 3º) 19 de diciembre de 2001<sup>9</sup> que señala que no constituye infracción de consumo la referida a un servicio prestado por un centro de peritación de compañías aseguradoras, que carecía de hoja de reclamaciones, pues no es un centro abierto al público en general no teniendo la consideración de consumidor o usuario de ese servicio quien acude al centro, sino de asegurado, siendo competente para sancionar la Dirección general de seguros. Del mismo modo la STSJ Comunidad Valenciana (Sala 3º) de 30 de abril de

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 9 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7341).

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala 3ª) de Valencia, de 19 de diciembre de 2001 (JUR 2002,157686).



2002<sup>10</sup> reconoce a la Dirección General de Seguros la competencia exclusiva en lo relativo a la exigencia de que las entidades de seguros entreguen hojas de reclamaciones y disponer de un cartel anunciador en este sentido. El Tribunal estima que la atribución competencial que se hace en la LOSSEAR y excluye la posibilidad de que esta competencia puede ser ejercitada por la administración competente en materia de consumo.

Por otro lado, el art. 59.2 del TRLGDCU establece que la regulación sectorial de los contratos con los consumidores y usuarios deberá respetar el nivel de protección dispensado en esta ley, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa. Pero, este artículo no trata de determinar la competencia de las autoridades de consumo, sino de establecer techos de protección en aquellas normativas sectoriales, es decir, otorgar coherencia con el resto de ordenamiento jurídico, especialmente con la legislación sectorial en materia de protección a los consumidores.

En el caso de existir regulación sectorial al respecto, el art. 59 del TRLGDCU no tendría repercusión en materia de competencias, y si las tuviera, en virtud de la diversa jurisprudencia, prevalecería el principio de especialidad sectorial.

En el presente supuesto nos referimos a una inspección relacionada con el cumplimiento por parte de la compañía aseguradora de los requisitos contenidos en el artículo 13 LCS y relacionados con las comunicaciones recibidas por tomadores o asegurados sobre la disminución del riesgo de los vehículos objeto de cobertura, durante la situación de limitación de la circulación, provocada por la declaración del estado de alarma, a los efectos del cumplimiento por parte de la compañía de la reducción del importe de la prima futura proporcionalmente, o en caso contrario la resolución del contrato con la devolución de la prima satisfecha y la que hubiere correspondido pagar desde el momento de la puesta en conocimiento de la disminución del riesgo.

Pues bien, el objeto de la supervisión va referido fundamentalmente al contenido de la comunicación y a la determinada vigencia de los contratos, al margen de la cualidad o condición de los asegurados o tomadores remitentes de las comunicaciones.

En cuanto al contenido de la comunicación debe versar sobre las singulares circunstancias de reducción del riesgo del vehículo como determinantes de reembolso parcial de la prima

---

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala 3ª) de Valencia, de 30 de abril de 2002 (RJ 2002,1040).

satisfecha o de reducción en el importe de la siguiente, conforme a lo establecido en el artículo 13 LCS.

Sobre los remitentes de las comunicaciones solo se requiere que sean tomadores o asegurados de seguros cuya cobertura hubiera finalizado entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020, periodo durante el cual ha estado vigente el RD 462/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19<sup>11</sup>, no se especifica la condición de consumidor o empresario del remitente de la comunicación.

Adviértase que entre los supuestos objeto de protección en la normativa COVID por la situación provocada por las medidas impuestas por el RD 462/2020, están previstas unas medidas para los contratos de tracto sucesivo, entre los que podría englobarse el contrato de seguro, sin embargo, se requiere que el beneficiario o destinatario de estas medidas sea un consumidor o usuario, al margen de la condición de vulnerabilidad exigida en algunos supuestos. En efecto, el art. 36.3 RDL 11/2020<sup>12</sup> establece que cuando la falta de prestación del servicio es debida al estado de alarma, en cuanto a las cuotas abonadas, se anima a las partes a que lleguen a un acuerdo de recuperación de los servicios en el futuro. En defecto de acuerdo, el consumidor tendrá derecho a que se descuenten tales cantidades de futuras cuotas; o, de no aceptar este futuro descuento, tiene derecho al reembolso.

Sin necesidad de acudir a una disposición excepcional y general, el precepto sectorial del art. 13 LCS resuelve la situación en mejor medida, ajustada al caso concreto y sin distinguir la cualidad del tomador o asegurado comunicante de la circunstancia motivadora de la disminución del riesgo. La finalidad de la supervisión pretendida en virtud de lo dispuesto en esta disposición no es tanto proteger al vulnerable consumidor, sino, en esencia, consiste en comprobar efectivamente que la compañía aseguradora ha cumplido adecuadamente las funciones que le son requeridas por el precepto, función exclusiva de la DGSFP, conforme al art. 113 LOSSEAR. El art. 13 LCS es una norma de Derecho contractual general, pues no representa otra cosa que un trasunto de la *continuada eficacia de la causa correspondiente en los contratos sinalagmáticos*.

El principio de especialidad normativa es considerado como un criterio tradicional de solución de antinomias. Se considera que la norma específica es más apta para regular lo específico, respondiendo mejor a la voluntad del legislador, porque si el mismo legislador dicta dos normas, una general y otra especial, y un mismo supuesto de vida real cae

---

<sup>11</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE, núm. 67, de 14 de marzo de 2020).

<sup>12</sup> Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE, núm. 91, de 1 de abril de 2020).



hipotéticamente entre ambas, es porque el legislador quiso dar preferente aplicación a la especial, pues de otro modo no tendría sentido. Eso no quiere decir que no exista la simultánea vigencia de la norma general y de la norma especial. La Ley especial se aplicará con preferencia a la Ley general cuando su supuesto de hecho se ajusta más al hecho concreto, pues de otra forma quedaría ineficaz, ya que nunca sería aplicable y no puede suponerse que el legislador quiso una *lex sine effectu*<sup>13</sup>.

El criterio de especialidad se basa, a su vez, en que la individualización o especificación del Derecho que tal principio comporta deriva del principio de justicia. El criterio de especialidad es la aplicación del principio de justifica según el cual deben ser tratadas de igual modo las personas que pertenecen a la misma categoría.

En esta línea se ha manifestado la jurisprudencia en materia de competencias, ha considerado que es procedente aplicar el principio general de especialidad. Así ya en la Sentencia del TS de 1 de diciembre de 1988<sup>14</sup> se estimaba que la Consejería de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña es incompetente para sancionar aquellas infracciones cuyo conocimiento viene atribuido al Ministerio de Hacienda por la legislación especial relativa al sector de seguros (se trataba de una infracción sobre política de precios). A juicio de la Sala, la actividad aseguradora constituye una actividad específica sujeta a una norma también específica y propia, con prioridad sobre cualquier otra más general, de modo que en caso de concurrencia de ambas potestades sancionadoras, ha de prevalecer la especial.

De igual forma el TSJ Andalucía (Sevilla) en sentencias de 11 de febrero 2016<sup>15</sup>, 4 de febrero de 2016<sup>16</sup>, estimo el recurso frente a las sanciones impuestas a una serie de entidades bancarias al amparo de la Ley 13/2003 de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios consistente en incumplimiento de la información en la venta de bienes y de las condiciones de prestación de servicio, considerando la falta de competencia objetiva de la Junta de Andalucía para el ejercicio de la potestad sancionadora, pro mor del principio de especialidad, excluyendo el mismo la aplicación del art. 47.2 TRLGDCU otorgando la competencia a la CNMV en virtud de la Ley 24/1988, puesto que los defectos en la información proporcionada al cliente respecto a participaciones preferentes y defectos de información recabada de los clientes para la

---

<sup>13</sup> TARDÍO PATO, J.A: El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales, 2003. Disponible en:

<file:///C:/Users/lpm/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeEspecialidadNormativaLexSpecialisYSus-784932.pdf>

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 1 de diciembre de 1988 (RJ 1988,10122).

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sección 2ª), de Sevilla, de 11 de febrero 2016 (rec. 252/2014).

<sup>16</sup> Sentencia de Tribunal Superior de Justicia (Sección 2ª) de Sevilla, de 4 de febrero de 2016 (rec.251/2014).



elaboración de test de conveniencia, atienden más bien al quebranto de la protección especial de los inversores que a la defensa general de consumidores y usuarios.

## **5. Reflexiones finales**

En definitiva, en nuestro supuesto sería competente para entrar a conocer del asunto la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, al tener atribuida la competencia en materia de inspección, control y sanción de aquellas reclamaciones o quejas de sus asegurados, tomadores, terceros perjudicados o asociaciones, no existiendo una norma que tipifique como infracción el incumplimiento de art.13 de la LCS, no considerándose dicha regulación como un servicio específicamente consumerista.

Es cierto que actualmente encontramos la convivencia de ambos procedimientos, lo que no quiere decir que deban de aplicarse uno u otro indistintamente. La jurisprudencia ha sido clara en este sentido, estableciendo como prioritaria la regulación específica en virtud del principio general de especialidad “sectorial” en el conflicto de posible concurrencia normativa, puesto que de no ser así, aquellas regulaciones que ya cuentan con atribución de competencia y funciones determinadas (sin olvidar que cuentan con el nivel de protección mínimo exigido por la ley de consumidores y usuarios) perderían su eficacia, además de su sentido, constituyéndose dos formas diferenciadas de aplicación de sanciones en un mismo supuesto de hecho, produciendo una situación de inseguridad jurídica frente a los consumidores y/o asegurados.

Indudablemente, el legislador debería de solucionar este caos de concurrencia normativa evitando así que se produzca un solapamiento entre infracciones de consumo e infracciones sectoriales. En la actualidad sigue siendo una asignatura pendiente.