

Jesús Almarcha Jaime

Diez años de la aprobación de la Directiva de Distribución de Seguros: un marco regulatorio aún por madurar

Tercer Informe de EIOPA sobre la aplicación de la Directiva de Distribución de Seguros, de 30 de marzo del 2026 (EIOPA-BoS-26077)

La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA) ha publicado su tercer informe sobre la aplicación de la Directiva de Distribución de Seguros (IDD) en los Estados Miembros durante el 2024 y el 2025. El documento, cuyos datos estadísticos deben asumirse con máxima cautela, refleja que tras diez años desde la aprobación de la IDD aún existen multitud de frentes regulatorios en los que la falta de armonización es manifiesta y problemática.

Con todo, el ejercicio dirigido por EIOPA supone una importante fuente de conocimiento respecto a las preocupaciones y tendencias regulatorias y de supervisión en el marco de la distribución de seguros, cuestiones que deben ser tenidas en cuenta por sus operadores en la puesta en práctica de su actividad. En este artículo se sintetizan las más destacables.

1. Introducción

- 1.1. La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación («**EIOPA**») ha publicado su Tercer Informe sobre la aplicación de la Directiva de Distribución de Seguros, de 30 de marzo del 2026 (EIOPA-BoS-26077) («**Informe**»), siguiendo así el mandato legal de analizar con carácter bianual cómo la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de enero de 2016 sobre la distribución de seguros («**IDD**») está siendo implementada en el conjunto de los Estados miembros y cuáles son las áreas de mayor preocupación para operadores y autoridades de supervisión.
- 1.2. El ejercicio dirigido por EIOPA recaba determinada información estadística que debe valorarse con cautela, pues la institución advierte sobre la dificultad de establecer en su encuesta parámetros que arrojen resultados homogéneos de todos los Estados miembros.
- 1.3. No obstante, en el marco puramente regulatorio y de supervisión, el Informe constituye una importante fuente para saber qué retos asumen las autoridades de supervisión, dónde están poniendo el foco, qué aspectos son los que más les preocupan, qué diferencias hay entre los Estados miembros, cómo evoluciona la implementación de la IDD y qué sinergias existen con otras normas transversales.

2. La evolución del mercado de distribución de seguros

- 2.1. El Informe recoge que el número de mediadores de seguros registrados a nivel global ha decrecido en 66.209, un 7,5%, desde el 2020 al 2024. No se identifica un factor concreto, si bien se identifican algunos como el incremento de los requisitos profesionales de acceso a la profesión, las dinámicas de concentración en el mercado y la falta de relevo generacional, entre otros. España es uno de los países que ha acusado ese decrecimiento.

2.2. EIOPA destaca también los siguientes aspectos:

- (a) La dificultad actual en la clasificación de los tipos de mediadores de seguros y de cómo ello afecta a la hora de realizar la actividad transfronteriza.
- (b) El incremento en un 10% de los mediadores de seguros con pasaporte comunitario, siendo el régimen de libre prestación de servicios el más habitual. España aparece como uno de los países en los que el número de pasaportes comunitarios se ha incrementado.
- (c) El sistema de remuneración por comisiones es el más común, en lugar de mediante el cobro de honorarios al cliente.
- (d) La gran mayoría de los mediadores de seguros no venden otros productos (España es aparentemente uno de esos países).

3. Los niveles de aptitud de los distribuidores de seguros

- 3.1. El Informe refleja que la profesionalización del sector se ha incrementado notablemente gracias a los requisitos de aptitud que son exigidos para acceder a una autorización como distribuidor de seguros, especialmente en cuanto a la formación continua.
- 3.2. En algunos países este fenómeno parece haber contribuido a la mejora del mercado asegurador, por ejemplo, con la disminución de reclamaciones interpuestas por los clientes o la reducción del número de sanciones administrativas. Según el Informe, España aparentemente es uno de los países en los que no se han experimentado cambios notables en ese sentido.

4. El impacto de la digitalización y la innovación tecnológica

- 4.1. EIOPA apunta que no está definido qué se entiende por «venta online», si bien los resultados demuestran que aún es un canal de distribución con margen de explotación porque apenas representa entre un 9% y un 19% del negocio global, según el ramo y el tipo de producto.
- 4.2. Además, EIOPA destaca la dificultad que encuentran los distribuidores de seguros para hacer crecer el canal de venta digital como consecuencia de las estrictas normas de conducta que deben observarse en su desarrollo. Por ejemplo:
 - (a) Existe dificultad de adaptar los deberes de información en el entorno digital o la distribución de productos de seguros complejos. Así, se enfatiza la desmesurada cantidad de información que debe aportarse al cliente, motivo por el que se está tendiendo regulatoriamente a que los deberes de información se modernicen en el contexto de revisión de la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
 - (b) Existen problemas en la realización del test de exigencias y necesidades en el canal digital porque no se obtiene suficiente información.

4.3. En cuanto al uso de la inteligencia artificial, se reseña lo siguiente:

- (a) La utilización por los operadores está siendo limitada, enfocándose principalmente en la automatización de procesos internos y pruebas piloto. Por tanto, el uso con el cliente se ve aplicado, por ejemplo, al uso de *chatbots*, la obtención de datos en el proceso de distribución o la asistencia en los *call centre*.
- (b) Se ha observado en algunos países cómo la personalización de precios ha originado que se impongan incrementos de prima a cliente leales (en cartera) frente a los nuevos (nueva producción) sin que esté justificado actuarialmente. Algunas autoridades de supervisión, como la de Alemania o la de Países Bajos, han realizado actuaciones tendentes a suprimir esta práctica.
- (c) Se observa un incremento de la personalización de las condiciones en productos de seguro que utilizan algún algoritmo basado en inteligencia artificial, si bien se pone de manifiesto que se aprecia oscuridad en cómo se efectúa el balance entre las sumas aseguradas y los intereses del cliente, especialmente en el contexto de la gobernanza del producto.
- (d) El enfoque tecnológicamente neutral de la IDD y las lagunas también en materia de inteligencia artificial genera desafíos regulatorios para los operadores y la supervisión de la actividad, de modo que deben reforzarse las medidas en materia de transparencia, la gestión del riesgo y gobernanza.
- (e) En particular, la IDD debe implementarse en conjunción con las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (*AI Act*), si bien los conflictos entre ambas normas debería resolverse mediante el principio de especialidad, esto es, prima lo dispuesto en la IDD, sin perjuicio de que puedan complementarse en ciertos aspectos (por ejemplo, calidad del dato, gobernanza o supervisión humana).

4.4. El Informe recoge también otros aspectos destacables:

- (a) La advertencia de las asociaciones de consumidores sobre la necesidad de fortalecer el marco regulatorio de la actividad de algunos operadores no regulados, como los *finfluencers*.
- (b) La escasa acogida de los sandboxes para proyectos en el ámbito de la distribución de seguros, poniéndose como ejemplo los proyectos gestionados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en materia de KYC a través de inteligencia artificial y de nuevos modelos de negocio en pensiones.
- (c) Ha aumentado la preocupación sobre los seguros embebidos, es decir, los que se distribuyen junto a otro producto principal que no es un seguro, porque algunas páginas webs tienden a ofrecer el seguro sin que participe activamente un mediador de seguros por separado. En particular, cuando se distribuye por un mediador de seguros complementarios exento, no existe transparencia en cuanto Esto ha originado que algunas

autoridades de supervisión hayan implementado directrices concretas en la distribución de estos productos de seguro.

5. El cumplimiento de las normas de conducta

- 5.1. El Informe también entra a valorar cómo las normas de conducta que deben observarse en el marco de la IDD están siendo cumplidas por los operadores, siendo destacables los siguientes aspectos.
- 5.2. En cuanto a la calidad del asesoramiento y el método de distribución:
 - (a) EIOPA indica que la mayoría de los Estados miembros no han percibido cambios sustanciales en términos de mejora en los últimos dos años. Sólo en algunos de ellos las actividades de supervisión y la mejora de los procesos de gobernanza han reducido los niveles de litigiosidad y de reclamaciones administrativas o extrajudiciales.
 - (b) En el ámbito de los productos de inversión basados en seguros, se aprecia la entrega de la documentación informativa requerida, pero el asesoramiento suele ser pobre en caso de que el cliente requiera del distribuidor un análisis más detallado.
 - (c) Se recoge la idea de que la sobrerregulación en materia informativa provoca ciertos conflictos entre normas y la necesidad de entregar información excesiva al cliente, que, a su vez, produce efectos desinformativos. En este sentido, se abogaría por establecer diferentes niveles de información en función del tipo de cliente, de modo que, por ejemplo, se aligere para seguros de riesgos industriales o comerciales distribuidos a las PYMES.
- 5.3. Respecto a la gobernanza de producto, se observa que la complejidad de las normas en materia de sostenibilidad genera deficiencias en materia informativa, dado que los clientes no entienden la información, los distribuidores no son expertos y hasta se produce *greenwashing*.
- 5.4. El Informe también refleja los problemas interpretativos que acarreó la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 29 de septiembre de 2022 en el caso C-633/20, conocida por valorar hasta qué punto debía informarse al asegurado en seguros colectivos cuando abonaba la prima, en lugar de hacerlo el tomador (lo que en España se conoce como «tomador impropio»), quien también podría reunir la condición de mediador de seguros. Algunas autoridades de supervisión incluso llegaron a publicar criterios sobre cómo interpretar el sentido de dicha sentencia, si bien se trata de un asunto que carece de armonización.
- 5.5. El test de exigencias y necesidades y el test de idoneidad también suponen cierta controversia interpretativa en cuanto a su configuración y alcance. Por ejemplo, se observan problemas a la hora de valorar la granularidad de las preguntas del test de exigencias y necesidades, así como su realización cuando es necesario el test de idoneidad en la distribución de productos de inversión basados en seguros.
- 5.6. En materia de gobernanza de producto, el Informe destaca que se han seguido consiguiendo avances, especialmente debido a las actividades de supervisión realizadas en los distintos Estados

miembros (mayor número de inspecciones y sanciones, seguimiento de las advertencias de EIOPA, etc.). Sin embargo, se observan algunos problemas interpretativos sobre las siguientes cuestiones:

- (a) La definición de los factores a tener en cuenta en el análisis de la relación calidad-precio de los productos de seguro, especialmente dada la ambigüedad de las normas de gobernanza.
- (b) Qué aspectos deben tenerse en cuenta en los procesos de aprobación en materia de sostenibilidad.
- (c) La existencia de conceptos jurídicos indeterminados en el marco de la adaptación significativa, tales como «cliente medio» o «características principales».
- (d) La dificultad en definir el mercado objetivo, tanto en sentido positivo como negativo. España es uno de los países que aprecia este problema.

5.7. En cuanto a los conflictos de intereses y los sistemas de retribución, gran parte de los países (incluido España) no han observado cambios destacables en los últimos dos años, por lo que en algunos mercados aún se sigue amenazando los intereses de los clientes. Así ha ocurrido con ciertos sistemas de remuneración que se basan especialmente en incentivos, o donde los productos tienen altos niveles de comisiones o se produce el pago de comisiones por adelantado (*upfront*).

6. Algunas preocupaciones de las autoridades de supervisión

6.1. El Informe recoge otras preocupaciones que determinadas autoridades de supervisión han reportado. Por ejemplo:

- (a) Se aprecia cierto margen de mejora en el intercambio de información entre las autoridades de supervisión de cara a poder supervisar la actividad transfronteriza.
- (b) Sería conveniente mejorar los límites de actuación (reparto competencial) en la supervisión transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros de origen y de acogida.
- (c) Se anota un preocupante incremento de la externalización de parte sustancial de algunas funciones (suscripción, gestión de reclamaciones, etc.) efectuada por las entidades aseguradoras a mediadores de seguros. En particular, se cuestiona la actividad desarrollada por los *managing general agents* (MGAs), que en España equivalen a las agencias de suscripción.

6.2. No obstante, tales preocupaciones no son compartidas por todos los Estados miembros, sino que más bien han sido reportadas por determinados países.