

LAS MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL: DISECCIÓN HISTÓRICA, RÉGIMEN JURÍDICO Y SU ADAPTACIÓN A SOLVENCIA II

Salvador San Onofre Fernández

Asociado Senior en Sirera y Saval Abogados, S.L.P.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por finalidad analizar las Mutualidades de Previsión Social (en adelante, también “Montepíos”, “Mutualidades” o “MPS”, indistintamente) de ámbito nacional, desde su pronta aparición como instrumento de previsión social a través de las llamadas asociaciones de socorro hasta nuestros días, pasando por su régimen jurídico, la influencia que ha tenido sobre ellas la distinta normativa –sobre todo la relativa a Solvencia II–, y el impacto que determinadas circunstancias acontecidas en los años 2019 y 2020 tuvo sobre estas entidades aseguradoras de base mutual.

PALABRAS CLAVE: Mutualidad de Previsión Social, Montepío, mutualismo, economía social, previsión social complementaria, antecedentes legislativos, régimen jurídico, Solvencia II, pandemia, capital de solvencia.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A130, G220, G230, H550, L300.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: SAN ONOFRE FERNÁNDEZ, Salvador: "Las Mutualidades de Previsión Social: disección histórica, régimen jurídico y su adaptación a Solvencia II", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 277-310. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.40.24384

SOCIAL SECURITY MUTUALITIES: HISTORICAL DISSECTION, LEGAL REGIME AND ITS ADAPTATION TO SOLVENCY II

EXPANDED ABSTRACT

The Mutual Societies for Social Security, formerly known as Montepíos, emerged to cover the needs of certain associated groups once their work period is over or in the face of life's misfortunes, granting all kinds of benefits, such as retirement, orphanhood, widowhood, disability or aid for burial after death, carrying out a true social provision, based on criteria of solidarity and self-management.

These were entities with an eminently social and private spirit, which always adopted the mutual form or civil association, all of them non-profit.

Its legislative antecedents can be found in a series of regulations that were developing and defining the associative figure of Mutuality, from 1908 to the present. In those first normative texts, the main characteristics that the Montepíos had to meet were already collected, the legal requirements for the constitution of these companies, the configuration of their benefits for benefits to the associates as complementary to those of the general protection regime of the State, they were granted full legal capacity and to act, or the development of their governing bodies and the figure of the Protective Entity, among other issues.

The flourishing of the Social Welfare Mutualities and their commendable social welfare work made the Legislator try to regulate their legal regime, and their subsequent inclusion as insurance entities subject to the rules of organization and supervision.

At present, the legal regime of Mutual Insurance Societies is regulated by a multitude of regulations of different legal rank, highlighting the provisions of the Law on Organization, Supervision and Solvency of Insurance and Reinsurance Entities, and its implementing Regulations, and in the 2002 Social Security Mutual Insurance Regulations. In matters not provided for in said regulations, the regulations of the public limited company and the provisions of their own statutes are applicable to the Montepíos.

Important, due to the importance and the impact it had on Mutual Societies, was the approval, promulgation and publication of Law 20/2015, of July 14, on the organization, supervision and solvency of insurance and reinsurance entities (Solvency II), whose Title II regulates the legal regime of mutual insurance companies.

Beyond the modifications that the LOSSEAR introduced in its legal regime, said legislation had a very significant impact on the ordering, supervision and solvency of said entities, and on their process of adapting to community and national regulatory standards.

Thus, in a short period of time from its publication to its entry into force, the Social Security Mutual Societies had to make real technical, human, investment and management efforts to comply with the III Pillars of Solvency II.

In the solvency section, many Mutual Societies went from being solvent overnight to not meeting the required solvency ratios –SCR/MCR– and could incur a situation of financial deterioration, or even incur negative own funds.

In order to overcome these situations, the Mutual Societies had to adopt a whole series of decisions and urgent measures: avail themselves of the transitory regime of technical provisions, the request for complementary own funds, avail themselves of the special solvency regime for a period of 3 years, apply the adjustment intended to take into account the loss absorption capacity of deferred taxes, the expansion of the mutual fund, the request for passive spills or the modification of its social benefits, among many other measures.

With the adoption of some or all of these proposals, and others, many MPS managed to adapt to the solvency II regime, but many others fell by the wayside or had to concentrate, or give up their portfolios to become mere Foundations.

Still not answered for the effort that the adaptation to the Solvency II regime entailed for the Social Security Mutual Societies, the years 2019 and 2020 brought all sorts of circumstances that meant that, once again, many Mutual Societies were on the verge of not being able to comply with the ratios of solvency and of being subject to special control measures or intervention by the General Directorate of Insurance and Pension Funds.

There were five circumstances that occurred in that period:

The first was the entry on January 1, 2019 to the general solvency regime for those Mutual Societies that had been authorized by the DGSFP to temporarily avail themselves of the special solvency regime for a transitory period of 3 years.

With the passage to the general solvency regime, the specificities that were applied to the MPS were finished, in relation to certain particularities: solvency requirements, governance system and information requirements to the supervisor, developed by regulatory means.

The second circumstance was the sharp and sudden worsening of EIOPA's risk-free curve, which continued to put pressure on Mutual Societies' profitability and solvency positions.

Subsequently, it was the application of the new biometric survival tables that replaced the old PERM-2000 that once again had an impact on the solvency position of these entities, especially those that operated in the life branch and in the defined contribution regime.

The application of the new biometric survival tables, based on greater longevity and life expectancy for both women and men, and much more aggressive in their surcharges than their predecessors - the PERM/F-2000 - represented an increase of the mathematical provisions assigned to the MPS groups, consequently increasing the valuation of the technical provisions.

Fourth, the outbreak of the global pandemic caused by the COVID-19 disease impacted the world economy and financial markets, and soon had its negative impact on the valuation of financial assets in the MPS investment portfolio. , producing a drastic reduction in their valuation both for accounting and solvency purposes, as well as a gradual worsening of the ratings assigned to said assets.

Lastly, and in fifth place, it was the new policies of the credit institutions in the collection of commissions that led to an increase in the costs and administration expenses of the assets in the portfolio of the MPS.

In conclusion, the paper addresses the current situation of Mutual Societies and the enormous reduction in their total number as a result of multiple factors, as well as the future of this type of mutual-based insurance entities.

KEYWORDS: Mutuality of Social Security, Montepío, mutualism, social economy, complementary social security, legislative history, legal regime, Solvency II, pandemic, solvency capital.

SUMARIO

I. Introducción histórica legislativa de las Mutualidades de Previsión Social o Montepíos: de 1908 a 2002. II. El régimen jurídico actual de las Mutualidades de Previsión Social: el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social de 2002. III. El régimen jurídico de las Mutualidades de Previsión Social en la LOSSEAR y el ROSSEAR. La adaptación a Solvencia II y su impacto en las Mutualidades de Previsión Social. IV. Años 2019-2020: la tormenta perfecta para las Mutualidades de Previsión Social. V. Conclusión. Bibliografía citada.

I. Introducción histórica legislativa de las Mutualidades de Previsión Social o Montepíos: de 1908 a 2002

Las Mutualidades de Previsión Social, antes conocidas como Montepíos, surgieron para cubrir como fin último las necesidades de determinados colectivos asociados una vez finalizada su etapa laboral o ante infortunios de la vida, dada la ausencia de un sistema público de seguridad social¹, otorgando todo tipo de prestaciones, como las de jubilación, orfandad, viudedad, invalidez o ayudas para el sepelio tras el fallecimiento.

Como ha destacado la doctrina científica², las Mutualidades de Previsión Social *“son entidades de Economía Social que gozan de una enorme tradición histórica que arranca de las cofradías de los siglos XI-XII, pero por otro al ser consideradas entidades aseguradoras, por su condición de persona jurídica de naturaleza privada dedicada al aseguramiento de los mutualistas, están sometidas a la normativa que con carácter general*

1. Según fuentes de la Seguridad Social (<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>) fue en 1900 cuando se crea el primer seguro social, La Ley de Accidentes de Trabajo, y en 1908 aparece el Instituto Nacional de Previsión en el que se integran las cajas que gestionan los seguros sociales que van surgiendo. Posteriormente los mecanismos de protección desembocan en una serie de seguros sociales, entre los que destacan el Retiro Obrero (1919), el Seguro Obligatorio de Maternidad (1923), Seguro de Paro Forzoso (1931), Seguro de Enfermedad (1942), Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (1947). No obstante, dada la multiplicidad de Mutualidades, este sistema de protección condujo a discriminaciones entre la población laboral, produjo desequilibrios financieros e hizo muy difícil una gestión racional y eficaz. Es ya en 1963 cuando aparece la Ley de Bases de la Seguridad Social cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, plasmándose muchos de sus principios en la Ley General de la Seguridad Social de 1966 de 21 de abril, que ya recogían distintas prestaciones sociales.

2. Vid. BATALLER GRAU, Juan (coord.): *Las entidades de Economía Social en un entorno globalizado*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008a, p. 26.

regula el mercado asegurador, si bien con importantes singularidades que tratan de respetar su peculiar naturaleza jurídica”.

Los primeros intentos de aproximación a esta institución del seguro en el siglo XIX se asentaron en las denominadas cajas o sociedades de socorro que realizaban una verdadera previsión social³, basadas en criterios de solidaridad y autogestión, financiándose principalmente con las aportaciones de sus asociados y por las donaciones de entidades y particulares. Se regulaban por sus propios estatutos y reglamentos que, como ha apuntado la doctrina científica⁴, adoptaron normas propias de las hermandades de socorro del antiguo régimen pero adaptadas a la sociedad de la época.

Se trataba de entidades con un espíritu eminentemente social y privado, para lo cual, las entidades que la interpretaban, adoptaban siempre la forma mutualidad o de asociación civil, todas ellas sin ánimo de lucro.

Habida cuenta del auge de estos primeros sistemas de previsión social y otras compañías de seguros, las Cortes General promulgaron la primera Ley General Aseguradora en España, la Ley relativa a la inscripción en el registro que al efecto se establece de las Compañías de 14 de mayo de 1908⁵, Sociedades, Asociaciones y, en general, todas las entidades que tengan por fin realizar operaciones de seguro”.

En esta primera norma⁶, aparecían por primera vez las denominadas sociedades de socorro o Montepíos, dependientes del Ministerio de Fomento; a través de la Ley de 1908, se creaba el primer registro de entidades aseguradoras en el que debían inscribirse, previa autorización del Ministerio y una vez cubiertos todos los requisitos que preveía su artículo 2, las entidades aseguradoras. No obstante ello, se excluía expresamente de su ámbito de aplicación subjetiva a las sociedades de socorro y Montepíos, previo depósito en la Inspección general de Seguros de un ejemplar autorizado de sus Estatutos y un modelo de sus pólizas, y con la obligación de remitir a la misma copia de sus balances anuales.

3. Para mayor detalle sobre historia de la previsión social de los Montepíos, *vid.* MIRANDA BOTO, José María: “Mutualidades y montepíos en la historia de la previsión social”. En: *Legislación histórica de previsión social* (dirs. GARCÍA MURCIA, Joaquín & CASTRO ARGÜELLES, María Antonia), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 163-181; y bibliografía allí citada.

4. *Vid.* LARGO JIMÉNEZ, Fernando: “Las sociedades de socorros mutuos como instituciones de acción colectiva. Auge y declive del mutualismo barcelonés durante el primer tercio del siglo XX”, *Comunicación VI Encuentro de la AEHE*, Sevilla, 2016.

5. Dicha Ley fue posteriormente desarrollada por Reglamento para la aplicación de la ley de 14 de Mayo de 1908 sobre Registro o Inspección de las Empresas de Seguros, publicado en la Gaceta de Madrid el 16 de febrero de 1912.

6. Publicada en la Gaceta de Madrid el día 15 de mayo de 1908.

Es en esta primera normativa donde encontramos los orígenes de la Dirección General de Seguros, como centro directivo supervisor de las entidades de aseguradoras y encargada de la inspección de las mismas, al crear la Inspección de Seguros, a quién había de remitir con la periodicidad prevista en cada caso, las memorias estadístico-contables, así como los documentos, noticias y certificaciones que fueran necesarios para conocer la marcha de las mismas.

Fue posteriormente, ya en plena Dictadura de Francisco Franco, cuando se promulgó la primera norma sobre las Mutualidades de Previsión Social. Se trataría de la Ley de 6 de diciembre de 1941⁷ que excluía⁸ en la regulación general de la ordenación de entidades aseguradoras a estas compañías de previsión social⁹.

Según su exposición de motivos, el espíritu previsor en el campo del seguro social privado había desarrollado y alcanzado tal volumen de negocios que llegaba a significar una partida muy considerable de la economía nacional, representando esfuerzos y esperanzas de las clases modestas que, en muchas ocasiones, por no existir la adecuada formación entre el buen deseo y el acierto técnico en el cálculo y en la interpretación, o por causas administrativas, solían producir defraudaciones morales que ocasionaban el consiguiente descrédito para las instituciones de previsión social y el quebranto irreparable para los mutualistas asegurados que confiaban su porvenir a la buena administración de la entidad.

Una primera definición de Mutualidad o Montepío la ofrecía su art. 1 que decía que: *“Se considerarán mutualidades o montepíos, a los efectos de la presente Ley, las ‘asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a. los que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras”*.

7. Dicha Ley fue posteriormente desarrollada por el DECRETO de 26 de mayo de 1943 por el que se aprueba el Reglamento sobre Régimen de Mutualidades y Montepíos.

8. Dicha Ley disponía expresamente en el párrafo segundo de su artículo 1 que: Quedan excluidas de los preceptos de la presente Ley las entidades de tipo mutualista que ejerzan el seguro de carácter distinto al de previsión social, las cuales continuarán sometidas al Ministerio de Hacienda en los términos de la Ley reguladora de las sociedades de seguros de catorce de mayo de mil novecientos ocho y disposiciones complementarias.

9. Según su exposición de motivos, el espíritu previsor en el campo del seguro social privado se ha desarrollado y alcanzado tal volumen, que llega a significar una partida muy considerable de la economía, nacional, y representa esfuerzos y esperanzas de las clases modestas, que, en muchas ocasiones, por no existir la adecuada formación entre el buen deseo y el acierto técnico en el cálculo y ‘en la interpretación, o por causas administrativas, suelen producir defraudaciones morales que ocasionan el consiguiente descrédito para las instituciones de previsión social y el quebranto irreparable para los mutualistas asegurados que confiaron su porvenir a la administración de la entidad.

En consecuencia, los Montepíos debían reunir tres cualidades: en primer lugar, debían ser asociaciones sin ánimo de lucro; en segundo lugar, debían ejercer una modalidad de previsión de carácter social o benéfico; y por último, su objeto debía estar encaminado a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible. Estas características siguen siendo hoy la esencia de las Mutualidades, y quedarán integradas por la normativa posterior.

Los requisitos que debían cumplir las MPS se recogían en su art. 3, regulándose los siguientes:

- i) No limitar el ingreso en la asociación a no ser por razones justificadas que constasen expresamente en los Estatutos o Reglamentos y estuvieran íntimamente relacionados con los fines que la Mutualidad o Montepío persiguiera.
- ii) Que contasen, para su iniciación, con un mínimo de veinticinco asociados.
- iii) Que todos los asociados tuviesen iguales derechos y obligaciones, sin perjuicio de que las aportaciones y beneficios guardasen la relación reglamentariamente establecida con las circunstancias que concurriesen en cada asociado.
- iv) La consignación de si la responsabilidad de los socios para con la asociación y la de ésta con respecto a las contraprestaciones de aquéllos era limitada o ilimitada en orden a las obligaciones sociales.
- v) La prohibición de repartir entre los asociados dividendos o entregas que encubriesen un negocio industrial disimulado¹⁰.
- vi) O la fijación en las normas estatutarias del destino que había de darle a los fondos sociales, en caso de disolución^{11 12}.

10. Esta prohibición no afectaba a la devolución de depósitos constituidos para garantizar el pago de las prestaciones correspondientes a los asociados, ni a la disminución de las reservas técnicas acaecidas por el juego natural de las mismas.

11. Si en el momento de la disolución no estuviere expresamente determinado en los Estatutos o fuera de imposible cumplimiento la norma preveía que el destino de los fondos sociales se señalaría por el Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Dirección General de Previsión.

12. Como ha destacado la doctrina científica (*vid.* MONTERO VILAR, José Antonio, REZA CONDE, María Cristina & PEDROSA LEIS, Cristina: “Mutualidades de previsión social, economía social y mercado asegurador”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 29, 2016, pp. 47-80): “*las MPS participan, pues, de una doble naturaleza, como entidades aseguradoras y entidades de la economía social, como consecuencia de los elementos presentes en su configuración y que las diferencian de las sociedades anónimas de seguros, tales como la ausencia de ánimo de lucro, la coincidencia entre socios y asegurados, o la participación democrática como elemento rector de su gestión y gobierno.*”

Además, se regulaba por primera vez la figura de la Entidad Protectora¹³, que podía aportar donaciones para financiar a la Mutualidad junto con las aportaciones de los asociados; dicha figura ha llegado hasta la legislación actual, aunque bien es cierto que su protagonismo actual y práctico es cuasi nulo.

Por otra parte, se regulaban los requisitos legales para la constitución de estas compañías, se configuraban los beneficios por prestaciones a los asociados como complementarios a los del régimen de protección general del Estado (pasando, pues, de ser sistemas de previsión alternativos¹⁴ a complementarios), se les otorgaba plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes, celebrar todos los actos y contratos relacionados con los fines de la institución y comparecer ante toda clase de Tribunales, oficinas y dependencias, así como la designación de Consejeros, Directores, Gerentes, Juntas directivas o de Gobierno, que debían comunicarse al Ministerio de Trabajo, quién podía ejercer el derecho de veto¹⁵.

Ya en el año 1954 se promulgaría la Ley de 16 de diciembre de 1954¹⁶ sobre ordenación de los seguros privados, con la que se iniciaba el desarrollo y ordenación de la institución aseguradora, si bien dicha norma no era aplicable a los Montepíos acogidos a la Ley de 6 de diciembre de 1941, siempre que hubieran obtenido del Ministerio de Hacienda la declaración de exclusión como trámite previo a su clasificación por el Ministerio de Trabajo y subsiguiente inscripción.

Su normativa fue incluida, posteriormente, en la regulación general de ordenación de entidades aseguradoras, contenida en la también Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado¹⁷, en cuya exposición de motivos, y por

13. Según la definición aportada por el art.33 del vigente Reglamento de Mutualidades de Previsión Social son entidades o personas protectoras las personas físicas o jurídicas que participen en la constitución, fomento, mantenimiento, desarrollo, asesoramiento o financiación de una mutualidad de previsión social, realizando en su caso aportaciones sean o no al fondo mutual, pudiendo participar de los órganos sociales, previo previsión estatutaria, sin que en ningún caso puedan alcanzar un número de votos que suponga el control efectivo del órgano social.

14. Actualmente, sólo las Mutualidades de Previsión Social adscritas a determinados Colegios Profesionales tienen regímenes alternativos al de la Seguridad Social, como, por ejemplo, la MUTUALIDAD GENERAL DE LA ABOGACÍA, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA. Así en la Disposición final segunda de Ley estatal 33/1984, de 2 de agosto, se preveía que las entidades de previsión social que actúen exclusivamente como sustitutorias de la seguridad social obligatoria quedaran fuera del ámbito de aplicación de la Ley.

15. Régimen muy similar al sistema actual de aptitud y honorabilidad, y de su supervisión por la DGSFP.

16. Publicada en el BOE de 19 de diciembre de 1954.

17. Desarrollada posteriormente por el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación del seguro privado. En él se sigue la misma sistemática de la Ley, y para evitar posibles faltas de armonía entre ambos textos, así como para facilitar su ulterior aplicación, en la elaboración

lo que afecta a las Mutualidades de Previsión Social, se especificaba la necesidad de clarificar y ordenar la estructura de las Mutualidades, insuficientemente reguladas.

Además, dicha norma introdujo varias novedades relacionadas con las MPS: su expresa designación como forma jurídica de entidad aseguradora, una regulación más extensa de su régimen jurídico y los requisitos de acceso a la actividad, garantías financieras, los procesos de liquidación¹⁸ o la referencia a modificaciones estructurales. Según dicha norma podían constituir Mutualidades de Previsión Social tanto las personas físicas como jurídicas, si bien el número mínimo de socios necesarios será de cincuenta, entrando en causa de disolución cuando el número total de socios mutualistas bajara de dicha cifra¹⁹.

El siguiente Reglamento sobre MPS²⁰ fue aprobado por el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento de Entidades de Previsión Social. La Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, en su disposición final sexta, número 2, estableció que el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la publicación de esta Ley, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y en el ámbito de su competencia, debía desarrollar reglamentariamente los preceptos contenidos en esta Ley sobre Mutualidades de Previsión Social.

Además de los requisitos legales que debían cumplir las MPS y que se recogieron en la primera normativa sobre las Mutualidades de Previsión Social, se restablecieron otros, algunos de los cuales han llegado hasta nuestros días, como el mínimo de socios que debía tener la mutualidad, estableciéndolo en un total de 50 socios mutualistas (art. 23), precisión, no obstante, que ya había sido introducido por Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado.

del Reglamento se ha seguido la técnica de transcribir íntegramente los artículos de la Ley, citando su procedencia, y seguidamente se recoge el desarrollo reglamentario.

18. Sobre los procesos de liquidación y concurso de las Entidades Aseguradoras, *vid.* QUINTÁNS-EIRAS, María-Rocío: “Liquidación y concurso de entidades aseguradoras en el Proyecto de Ley de Supervisión de los Seguros Privados”. En: *Supervisión en seguros privados: Hacia solvencia II. Actas del Congreso de Ordenación y Supervisión en Seguros Privados, Valencia, 15 y 16 de septiembre de 2011* (dirs. CUÑAT EDO, Vicente & BATALLER GRAU, Juan), Tirant lo Blanch, València, 2013, pp. 357-398.

19. Dicha referencia al mínimo de socios mutualistas con que debe contar una MPS, llegada hasta la regulación de nuestros días, ha sido la “espada de damocles” de muchas MPS gremiales y cerradas a determinados colectivos, pues en la medida en que no abrían la Mutualidad a terceras personas distintas al gremio y el censo de asociados descendía hasta la cifra de 50 socios, debían proceder a disolverse y liquidarse, con la consecuente extinción de su personalidad jurídica y cancelación en el Registro de Entidades de la DGSFP.

20. Norma que sustituyó y derogó el Decreto de 26 de mayo de 1943, por el que se aprobaba el Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social,

Corta vigencia tendría, por otro lado, la mencionada Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, cuando la promulgación de la nueva Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados²¹ la derogó.

Este nuevo texto legislativo fue fruto –como se especifica en la exposición de motivos– del fenómeno de progresiva integración de la actividad aseguradora dentro del marco jurídico del Derecho Comunitario Europeo y del Espacio Económico Europeo, que requirió la adaptación, en línea de tal homogeneización, de numerosas Directivas. En ese sentido, resultaba necesario adaptar el resto de las Directivas aprobadas por la Unión Europea e incluidas en el ámbito del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y que todavía no habían sido objeto de incorporación al ordenamiento jurídico.

Esta sería la primera norma que incorporaba a las MPS como entidades aseguradoras sujetas a ordenación y supervisión por la autoridad gubernamental correspondiente (dependiente ya del Ministerio de Economía y Hacienda).

Este nuevo marco legal, venía a modificar el régimen de las MPS. Eran modificaciones concretas que, una vez superada la fase inicial de incorporación al régimen asegurador de estas Mutualidades de Previsión Social, tenían como finalidad:

- 1) Fijar el objeto social de estas entidades como exclusivamente asegurador, si bien, atendiendo a su especial naturaleza, podían, en el ámbito de otra autorización administrativa específica concedida al efecto, otorgar prestaciones sociales.
- 2) Se trataba de depurar la regulación de sus requisitos, de modo que éstos no pudieran entenderse como los precisos para disfrutar de beneficios fiscales sino los esenciales para constituir mutualidades de previsión social.
- 3) Permitía, mediante el mecanismo de la autorización administrativa previa a la ampliación de prestaciones, la superación de los límites legales de las prestaciones por aquellas mutualidades que voluntariamente querían acogerse al régimen de garantías financieras de las mutuas de seguros, constituyendo un régimen especial frente al general de mutualidades con menores garantías y, en su consecuencia, con correlativas menores prestaciones.
- 4) Prohibir la actividad aseguradora a las federaciones y confederaciones de estas mutualidades, en cuanto que no constituían entidades aseguradoras sino simple fenómenos asociativos de las mismas.

21. Posteriormente desarrollada por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

- 5) Adecuar su procedimiento de creación al de las restantes entidades aseguradoras (resto de formas jurídicas), evitando así la confusión que se derivaba de la colisión entre los artículos 7 y 17 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado derogada.

Por último, debemos citar, como antecedentes legislativos, el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, que mantenía la estructura y sistemática de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, conservando dentro de cada título la misma división en capítulos y secciones que efectuaba la Ley 30/1995 completado con disposiciones adicionales, transitorias y finales.

A modo de colofón, podemos decir que el florecimiento de los Montepíos y su encomiable labor de previsión social hicieron que el Legislador tratara de regular su régimen jurídico, y posterior inclusión como entidades aseguradoras sujetas a las normas de ordenación y supervisión.

II. El régimen jurídico actual de las Mutualidades de Previsión Social: el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social de 2002

El régimen jurídico actual aplicable a las MPS está regulado por una amalgama de normativa comunitaria y nacional de distinto rango legal. De entre ellas, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos destacar:

- 1) Reglamento Delegado (UE) 2019/981 de la comisión de 8 de marzo de 2019 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/35 por el que se completa la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II);
- 2) Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión de 10 de octubre de 2014 por el que se completa la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (Texto pertinente a efectos del EEE);
- 3) Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 , sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II);

- 4) Ley 20/2015, de 14 de julio de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (Solvencia II, en adelante también “LOSSEAR”);
- 5) Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (Solvencia II, en adelante también “ROSSEAR”);
- 6) Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social;
- 7) Real Decreto 583/2017, de 12 de junio, por el que se modifica el Plan de contabilidad de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y normas sobre la formulación de las cuentas anuales consolidadas de los grupos de entidades aseguradoras y reaseguradoras, aprobado por el Real Decreto 1317/2008, de 24 de julio);
- 8) Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios²²;
- 9) 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;
- 10) Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados²³.

Y todo lo anterior, sin tener en cuenta las Directrices y especificaciones técnicas de EIOPA (Autoridad Europea de Supervisión y Pensiones de Jubilación), y las órdenes ministeriales, resoluciones, circulares y guías técnicas de la DGSFP.

Además de todo ello, deben tenerse en cuenta dos particularidades:

Por una parte, en lo no previsto en la normativa específica y en sus propios Estatutos Sociales, a las MPS les resulta de aplicación, de forma subsidiaria, el régimen de

22. Aplicable a aquellas mutualidades que sean el vehículo de los compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores.

23. En aquello no derogado por el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre:

i) el artículo 11, en lo que no se oponga al artículo 41.3 de la Ley 20/2015, de 14 de julio; ii) los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23; iii) las disposiciones adicionales quinta y sexta; iv) y los artículos que regulan el régimen del cálculo de provisiones técnicas a efectos contables recogidos en la disposición adicional quinta de este real decreto, que son los arts. 29 a 48 bis, las disposiciones adicionales cuarta y décima y las disposiciones transitorias primera, segunda y undécima.

la Sociedad Anónima, regulada actualmente en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, a salvo las siguientes principales excepciones (sin perjuicio de alguna más prevista reglamentariamente):

- a) Entre la primera y la segunda convocatoria debe mediar, por lo menos, una hora de diferencia, no siendo de aplicación lo dispuesto al respecto en la LSC para la SA²⁴.
- b) No resultan de aplicación a las MPS las limitaciones de los derechos de asistencia y voto, recogidas en los artículos 179 y concordantes de la Ley de Sociedades de Capital aplicables a las sociedades anónimas.
- c) A las MPS no les resulta de aplicación el sistema de nombramiento de miembros de la Junta Directiva por cooptación²⁵. De ahí que resulte relevante que los estatutos sociales de las MPS recojan la figura de los miembros suplentes de la Junta Directiva, a los efectos de que puedan tomar posesión del cargo en casos como la renuncia, el cese o el fallecimiento de algún miembro titular del órgano de administración. Hay que tener en cuenta también que el apartado 4 del art. 43 de la LOSSEAR establece que *“reglamentariamente se regulará para las mutualidades de previsión social las normas del régimen jurídico de las mutuas de seguros que les sean de aplicación.”*
- d) Tampoco resulta de aplicación a las MPS el sistema de representación proporcional por agrupación de acciones en el Consejo de Administración previsto en el art. 243 de la Ley de Sociedades de Capital.

En segundo lugar y como ha apuntado la doctrina científica²⁶, las Mutualidades de Previsión Social, en su calidad de entidad aseguradora privadas, tiene como objeto social el ejercicio de una modalidad aseguradora de carácter voluntario, complementaria e independiente del sistema que constituye la Seguridad Social obligatoria, mediante las aportaciones a prima fija de los mutualistas y la práctica de operaciones de seguro directo en los términos que regula la legislación vigente. Por lo tanto, no les

24. En la sociedad anónima entre la primera y la segunda reunión deberá mediar, por lo menos, un plazo de veinticuatro horas (art. 177 de la Ley de Sociedades de Capital).

25. Para mayor detalle sobre el sistema de cooptación, *vid.* MARTÍNEZ SANZ, Fernando & BARTLE AGUSTÍN, María: “Posibilidad de nombramiento mediante cooptación con posterioridad a la celebración de Junta General existiendo con carácter previo a ésta una vacante en el Consejo de Administración. Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de febrero de 2017”, *La Ley mercantil*, nº 37, 2017.

26. Por todos, MONTERO VILLAR, José Antonio et al., *op. cit.*, pp. 47-80.

resulta de aplicación la normativa de la Seguridad Social en lo relativo a las prestaciones de jubilación, orfandad, invalidez o viudedad. Así, se ha pronunciado, además, la doctrina jurisprudencial²⁷.

Dicho lo anterior, en materia de MPS, procederemos a abordar su régimen jurídico desde las dos principales normas, la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (LOSSEAR) y el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social. Esta última norma se aplicará en lo no previsto en la LOSSEAR y el ROSSEAR, y en lo que no contradiga a las mismas.

Dado que lo previsto en la LOSSEAR y su Reglamento de desarrollo se tratará en el apartado III posterior, haremos, para empezar, una mención al Reglamento de Mutualidades de Previsión Social aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27

27. Hay que destacar la Sentencia dictada por Audiencia Provincial de Valencia, Sección Sexta, nº 243/2015, de 11 de septiembre que en su FJ Primero estableció que:

“Opone la apelada que no es una Mutua colaboradora de la Seguridad Social sino una aseguradora privada y así consta en sus estatutos.

Consta en ellos (folios 18 y ss.) el artículo 5 que dice: “La Mutualidad se regirá por lo establecido en la ley 30/1995 de 8 de Noviembre de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados y por el Reglamento”RD 1430/2002 de Mutualidades de Previsión Social y sus Estatutos.

El referido RD 1430/2002 dice en su artículo 2 que:

“1. Las mutualidades de previsión social son entidades aseguradoras privadassin ánimo de lucro que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras.

2. De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley, las mutualidades de previsión social podrán ser además alternativas al régimen de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

3. Cuando en una mutualidad de previsión social todos sus mutualistas sean empleados, sus protectores o promotores sean las empresas, instituciones o empresarios individuales en las cuales presten sus servicios y las prestaciones que se otorguen sean únicamente consecuencia de acuerdos de previsión entre éstas y aquéllos, se entenderá que la mutualidad de previsión social actúa como instrumento de previsión social empresarial.”

También dice la STS citada por el apelado y la STS, Civil sección 1 del 24 de septiembre de 2007 (ROJ:STS 6414/2007- ECLI:ES:TS:2007:6414), Sentencia 941/2007 | Recurso: 3373/2000 | Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS:

“A tenor de las disposiciones que rigen las mutualidades de previsión social, como una de las formas que pueden adoptar las entidades privadas para ejercer la actividad aseguradora (art. 7 de la Ley 33/1984, de Ordenación de los Seguros Privados [LOSP], aplicable en este proceso por razones temporales), la actuación de éstas está condicionada por la interacción, por una parte, entre los derechos que derivan de la condición de asegurado de los socios, que es inseparable de la de mutualista (según característica común a todas las sociedades mutuas: art. 13.1.a LOSP), razón por la cual resulta aplicable a los mutualistas la LCS en los aspectos derivados del régimen de aseguramiento como asegurados o tomadores del seguro (SSTS de 23 de febrero de 2006 y 26 de septiembre de 2006); y, por otra, de los principios de participación, igualdad y gratuidad que derivan del carácter colectivo y mutual mediante el que se gestiona el aseguramiento (art. 16 ss. LOSP), en un régimen propio de las que una parte significativa de la doctrina caracteriza como entes societarios con base mutualista, caracterizados porque los socios son destinatarios directos de los servicios gestionados por la sociedad.”

de diciembre. Dicha norma fue fruto del necesario desarrollo reglamentario que el párrafo tercero de la disposición final segunda de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados encomendaba al legislador.

El Reglamento, que continúa con la tradición legislativa, conceptúa a las MPS como entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro, que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los socios mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras.

Por lo demás, el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social se estructura en cinco Títulos (dedicados a cuestiones generales, de la constitución y de la actividad de las mutualidades de previsión social, de los mutualistas y protectores, de los órganos sociales y de las competencias de supervisión), tres Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones finales. Dicho Reglamento, en vigor, sigue siendo la piedra angular del régimen jurídico de las MPS.

Oportuna mención merece la referencia a los órganos sociales de las Mutualidades de Previsión Social prevista en el Reglamento de Mutualidades de 2002. Así, y según se desprende del Título IV del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, los órganos sociales son la Asamblea General, la Junta Directiva, la Comisión de Control Financiero – con carácter necesario para aquellas MPS que, por disposición normativa, no estén obligadas a someter sus cuentas anuales a auditoría de cuentas; si bien para las mutualidades de previsión social que se sometan a auditoría de cuentas, estén o no obligadas legalmente a ello, la Comisión de Control Financiero será órgano social de carácter facultativo y se podrá regular en los Estatutos Sociales²⁸ -, y aquellos otros órganos que se prevean estatutariamente.

En dicho Título IV se establecen una serie de principios generales que persiguen la participación efectiva de los mutualistas en dichos órganos de gobierno y una gestión transparente y solvente de las mutualidades, debiendo ser aplicada con carácter general las disposiciones de la LOSSEAR y del ROSSEAR, las disposiciones del referido Reglamento de Mutualidades de Previsión social, a lo previsto en los artículos 15 al 21 del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, a sus Estatutos Sociales y, supletoriamente, a lo dispuesto en la legislación mercantil relativo a las Sociedades Anónimas –a salvo de determinadas excepciones-.

28. En la practicidad, dicha disposición relativa a la obligación o no de someterse a auditoría de cuentas las Mutualidades –como entidades de interés público– ya no tiene sentido dado que las mismas sí están obligadas a someterse a auditorías de cuentas, y además mandarlas junto con las cuentas anuales aprobadas por la Asamblea de Socios a la DGSFP, según se desprende de la Disposición Adicional Primera, apartado 1. D) de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

En cuanto a los preceptos aplicables a las MPS reguladas en la LOSSEAR y el ROSSEAR, en el siguiente apartado desgranaremos sus particularidades y el proceso de adaptación de estas instituciones del seguro a dicha normativa.

III. El régimen jurídico de las Mutualidades de Previsión Social en la LOSSEAR y el ROSSEAR. La adaptación a Solvencia II y su impacto en las Mutualidades de Previsión Social

No menos importante, por la trascendencia y el impacto que tuvo en las Mutualidades, fue la aprobación, promulgación y publicación de la Ley 20/2015, de 14 de julio de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (Solvencia II) fundamentada, entre otras razones, en la necesidad de incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del derecho comunitario de seguros y la adaptación normativa al desarrollo del sector asegurador, que recoge aquellas disposiciones de la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio que requerían ser incorporadas a una norma de rango legal, al tratarse de importantes modificaciones en el esquema de supervisión de la actividad aseguradora.

Esta Directiva fue modificada fundamentalmente por la Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (Directiva Ómnibus II).

El título II de la LOSSEAR regula el régimen jurídico de mutualidades de previsión social. No obstante, para estas entidades se mantenía en vigor el régimen contenido en el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, hasta que se acometiera una regulación específica de las MPS y, en particular, lo referido a su régimen jurídico de disolución, transformación, fusión, escisión y cesión global de activo y pasivo.

Dicha norma, junto con su Reglamento de desarrollo, modificó algunos aspectos de su régimen jurídico (sin tomar en cuenta lo relativo al nuevo marco de solvencia),

que viene recogido en los arts. 43 a 45 de la LOSSEAR; así, por ejemplo, algunos cambios incorporados al nuevo marco legal de las MPS fueron:

Por una parte, se introdujo una novedad significativa al respecto de las dos modalidades de MPS preexistentes (a prima fija y a prima variable), al eliminar las mutualidades de previsión social a prima variable, que eran aquellas entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro fundadas sobre el principio de ayuda recíproca, que tenían por objeto la cobertura, por cuenta común, a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros, y cuya responsabilidad es mancomunada, proporcional al importe de los respectivos capitales asegurados en la propia entidad y limitada a dicho importe²⁹. A este respecto dispone el apartado 1 del art. 27 de la LOSSEAR que *“las mutuas de seguros, las sociedades cooperativas y las mutualidades de previsión social únicamente podrán operar a prima fija.”*

En segundo lugar, las MPS que hubieren obtenido la autorización administrativa para operar por ramos debían acreditar un fondo mutual³⁰ cuya cuantía mínima era la que correspondía entre las señaladas como capital social desembolsado de las sociedades anónimas en el artículo 33.1, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45.2.c) para las Mutualidades que operen por ramos y continúen realizando operaciones de seguro del artículo 44.1. El resto de Mutualidades de Previsión Social deben acreditar un fondo mutual de 30.050,61 euros. Asimismo, formarán con su patrimonio un fondo de maniobra que les permita pagar los siniestros y gastos sin esperar al cobro de las derramas.

En tercer lugar, el Capítulo II del Título II del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social relativo al acceso a la actividad aseguradora quedaba derogado por la letra b) de la disposición derogatoria única del R.D. 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, pasando a aplicarse la normativa regulada en Capítulo I del Título II de la LOSSEAR, relativo al acceso a la actividad aseguradora y reaseguradora (y su normativa de desarrollo, el ROSSEAR)³¹.

29. Definición recogida en el Diccionario Mapfre de Seguros disponible online en <https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/diccionario-mapfre-seguros/>

30. Sobre el fondo mutual de las MPS, *vid.* TIRADO SUÁREZ, Francisco Javier: “El capital social y el fondo mutual en las Entidades aseguradoras”, *Revista de derecho bancario y bursátil*, nº 19(77), 2000, pp. 161-188.

31. Para una visión general, pero precisa, sobre el acceso a la actividad aseguradora y las condiciones para el ejercicio de la actividad aseguradora, *vid.* VERCHER MOLL, Francisco Javier: *Las condiciones de acceso al mercado de las entidades aseguradoras*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2016.

Igualmente, el Capítulo IV del Título II del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, relativo a las condiciones para el ejercicio de la actividad aseguradora, quedaba derogado³² por la letra b) de la disposición derogatoria única del R.D. 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, pasando a aplicarse la normativa regulada en la LOSSEAR y su Reglamento de desarrollo.

También se introdujo la posibilidad de que una tercera parte de los miembros del órgano de administración fuesen no socios mutualistas, introduciendo la figura en las Juntas Directivas de los llamados consejeros independientes. Hasta entonces e históricamente todos los miembros de la Junta Directiva (antes Junta Administrativa) debían de ser socios mutualistas.

Por último, y en cuanto a la disolución, antes de la entrada en vigor de la LOSSEAR, se recogía en el vigente art. 11 del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (por remisión del art. 50 del Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social) que, en caso de disolución de la entidad, participarán en la distribución del patrimonio los mutualistas que la integren en el momento en que se acuerde la disolución, y quienes no perteneciendo a ella en dicho momento lo hubiesen sido en los tres últimos ejercicios o en ejercicios más antiguos si así lo determinan los estatutos (todo ello sin perjuicio del derecho que les asista a participar en el fondo mutual).

Con la entrada en vigor de la LOSSEAR los mutualistas que participarían en la distribución del patrimonio en caso de disolución, a parte de los que pertenezcan, serán los que lo hubiesen sido en los cinco últimos años, o con anterioridad si así lo prevén los estatutos, percibirán, al menos, la mitad del valor del patrimonio de la mutualidad (art. 41 y 43.4 de la LOSSEAR). Existe, pues, una discordancia entre normativa vigente, si bien es de entender que debe aplicarse la norma de mayor rango legal, en este caso, lo dispuesto por la LOSSEAR³³.

Pero más allá de los cambios en el régimen jurídico de las MPS, Solvencia II tuvo un impacto muy significativo en su proceso de adaptación a los estándares

32. A excepción del art. artículo 28 relativo a las pólizas, reglamentos de prestaciones, bases técnicas, información y protección del asegurado, y el apartado tercero del Artículo 29 relativo a la cesión de cartera, transformación, fusión, escisión y agrupaciones.

33. Para una visión general, pero precisa, sobre el régimen de disolución y liquidación de las entidades aseguradoras, *vid.* REQUEIJO TORCAL, Álvaro: "Revocación, disolución y liquidación". En: *Comentarios al Rossear. Un análisis del Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras* (coords. FERNÁNDEZ MANZANO, Luis Alfonso & RUIZ ECHAURI, Joaquín) 2016, pp. 74-78.

regulatorios comunitarios y nacionales. Como ha comentado la doctrina científica más relevante³⁴, las Mutualidades eran entidades sin ánimo de lucro, generalmente bien gestionadas, solventes y con carteras de inversiones prudentes con altas rentabilidades, pero en cambio eran instituciones, en su gran mayoría –al igual que otras entidades de base mutual, como las Mutuas de Seguro o las Cooperativas de Seguro– con escasos recursos humanos, técnicos, estructurales, con Juntas Directivas poco profesionalizadas y con gastos de administración muy contenidos.

Así, en el plazo 5 de meses desde la publicación de la LOSSEAR hasta su entrada en vigor el 1 de enero de 2016, tuvieron que hacerse verdaderos esfuerzos técnicos, humanos, de inversión y de gestión para cumplir – sin perjuicio de algunas disposiciones transitorias –, con los III Pilares de Solvencia II³⁵, todo ello conteniendo los gastos de administración regulados en el art. 42 del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, para no superar los umbrales previstos.

Así, por ejemplo, se tuvieron que licenciar software para los nuevos cálculos de provisiones técnicas, *best estimate* o mejor estimación, margen de riesgo, SCR, MCR, etc...; se tuvo que formar al personal técnico preexistentes en las Mutualidades³⁶, así como a los miembros titulares de las Juntas Directivas, los miembros de las Comisiones de Control Financiero, y los Directores Generales.

En muchos otros casos, se tuvo que contratar personal cualificado para hacerse cargo de las áreas fundamentales del sistema de gobierno³⁷ (auditoría interna, cum-

34. *Vid.* BATALLER GRAU, Juan: “Los problemas de dimensionamiento de las mutualidades de previsión social”. En: *Las entidades de economía social en un entorno globalizado* (coord. BATALLER GRAU, Juan), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008b, pp. 167-183.

35. Para mayor estudio sobre los III Pilares de Solvencia II, *vid.* SAN PEDRO MARTÍNEZ, Guillermo & DEL RÍO, Guillermo: “Nueva normativa aseguradora de supervisión y solvencia: los tres pilares de un enfoque dinámico basado en el riesgo”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 912, 2015, p. 8.

36. Se tuvo que formar al personal, para aquellas Mutualidades que apostaron por hacerlo internamente y no contratarlo, para la realización de las DEC-QRT estadístico contables trimestrales y anuales, para realizar los cálculos de provisiones técnicas, ratios de solvencia, etc..., como para confeccionar el SFCR (informe de situación financiera y de solvencia, por sus siglas en inglés), el RSR, el ORSA (del inglés *own risk and solvency assessment*), lo informes anuales de las áreas fundamentales y otros tantos documentos requeridos por Solvencia II. Esta formación de los empleados y de los miembros de la Dirección efectiva de las MPS eran vitales para que todos ellos cumplieran los requisitos de aptitud y honorabilidad previstos en el art. Artículo 38 de la LOSSEAR, para hacer posible la gestión sana y prudente de la entidad. Para más detalle sobre los requisitos de aptitud y honorabilidad, *vid.* VERCHER MOLL, Javier: *Las condiciones...*, pp. 334-336; y la bibliografía allí citada.

37. *Vid.* TAPIA HERMIDA, Alberto Javier: “Los puntos críticos del proceso de implantación del sistema de gobierno de las entidades aseguradoras”, *Revista española de seguros: Publicación doctrinal de Derecho y Economía de los Seguros privados*, nº 167, 2016, pp. 331-350; y bibliografía allí citada.

plimiento normativo, riesgos y actuarial)³⁸ o, en la mayoría de ocasiones, externalizar dichas funciones en proveedores externos (art. 67 de la LOSSEAR) designando a su vez a responsables internos de la función externalizada (a quienes también habían de formar).

También se tuvieron que redactar los manuales y políticas exigidas por la normativa y por las Directrices de EIOPA y la DGSFP, preparar reformas de los Estatutos Sociales y los Reglamentos de Prestaciones para su aprobación por la Asamblea de Socios, elaborar mapas de riesgos internos y externos derivados de la actividad, así como los mapas de riesgos legales; elaborar e implementar el sistema de control interno, los sistemas de alerta temprana de riesgos (liquidez, caída de cartera, solvencia, riesgos operacionales, riesgo de crédito, el riesgo de mercado, riesgo de gestión de la suscripción, riesgo de gestión de activo-pasivo, etc...³⁹); y un sinnúmero de actuaciones más.

A nivel de ratios solvencia, muchas MPS pasaron abruptamente de ser solventes y viables, a no cubrir los ratios de solvencia exigidos (MCR y SCR), e incluso a incurrir en fondos propios negativos⁴⁰.

A este respecto y para no incurrir en causa de deterioro financiero⁴¹ (y tener que evitar la presentación al supervisor de un plan de recuperación en caso de incum-

38. La DGSFP ha procedido a revocar la autorización administrativa de algunas MPS, como consecuencia de no tener un eficaz sistema de gobierno. Por todas, la referida, entre otras razones, a la Mutualidad de Empleados del Banco Santander, Mutualidad de Previsión Social a Prima Fija, según se desprende Orden ECE/863/2019, de 30 de mayo de Ministerio de Economía y Empresa, publicada en el BOE de 7 de agosto de 2019: “En tal situación, además, la entidad no ha acreditado, tampoco, disponer de un sistema eficaz de gobierno, como condición para el otorgamiento y mantenimiento de la autorización administrativa según lo dispuesto en el artículo 22.9 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (LOSSEAR), con los requisitos previstos en el artículo 65 de dicha Ley. En este sentido, los artículos 38 de la LOSSEAR y 4.1.f) y 18 del RDOSEAR establecen como requisito necesario para poder ejercer la actividad aseguradora la obligación de la entidad de designar las personas que ejerzan la dirección efectiva, formen parte de su sistema de gobierno y sean responsables de sus funciones fundamentales, acreditando ante la autoridad de supervisión que todas ellas cumplen las condiciones de honorabilidad y aptitud debidas. La entidad no ha seguido tales procedimientos de acreditación de su sistema de gobierno.”

39. Para más detalle, por su amplitud, *vid.* HERNÁNDEZ BARROS, Rafael: “Los riesgos de las entidades aseguradoras en el marco del Enterprise Risk Management (ERM) y el control interno”, *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, nº 25(Extra 1), 2015, pp. 61-70.

40. Para una visión general de la evolución de la solvencia de las entidades aseguradoras bajo Solvencia I, *vid.* GARAYETA BAJO, Asier, ITURRICASTILLO PLAZAOLA, Iván y DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki: “Evolución del capital de solvencia requerido en las aseguradoras españolas hasta solvencia II”, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, nº 18, 2012, pp. 111-150.

41. *Vid.*, por su amplitud, VERCHER MOLL, Francisco Javier: “Las situaciones de deterioro financiero de las entidades de seguros y de reaseguros”, *Anuario de derecho concursal*, nº 42, 2017, pp. 143-160.

plimiento respecto al capital de solvencia obligatorio o un plan de financiación en caso de incumplimiento respecto del capital mínimo de solvencia, arts. 156 y 157 de la LOSSEAR), en situaciones que pudieran dar lugar a la adopción de medidas de control especial (art. 159 de la LOSSEAR), o directamente entrar en causa de disolución con la correspondiente intervención del supervisor (art. 163 de la LOSSEAR), las Mutualidades tuvieron que adoptar medidas de urgencia, algunas de ellas especialmente dolorosas no sólo para las entidades sino también para los propios socios mutualistas. Algunas de las medidas se pudieron tomar fueron:

- Acogerse al régimen transitorio de provisiones técnicas (Disposición final decimonovena de la LOSSEAR y Disposición Transitoria Segunda del ROSSEAR), y también al régimen transitorio sobre los tipos de interés sin riesgo (Disposición Transitoria Primera del ROSSEAR), previa aprobación por la Junta Directiva y solicitud y aprobación a la DGSEFP en los plazos establecidos reglamentariamente.
- Solicitar fondos propios complementarios de nivel 2 (art. 71 de la LOSSEAR y art. 59 del ROSSAR), con la finalidad de incrementar los fondos propios, que en las MPS podrán incluir las derramas futuras que dicha entidad pueda exigir a sus socios mutualistas durante los doce meses siguientes (cuando estatutariamente se prevea), previa aprobación por la Junta Directiva y solicitud y aprobación a la DGSEFP, en los plazos establecidos reglamentariamente.

Conviene especificar que los fondos propios complementarios sólo serán computables para la cobertura del capital de solvencia obligatorio, pero no para cubrir el capital mínimo obligatorio (art. 73 de la LOSSEAR).

- Acogerse al régimen especial de solvencia por plazo de 3 años⁴² (art. 102 de la LOSSEAR), previa aprobación por la Junta Directiva y solicitud acompañada de un plan de adaptación al régimen general de Solvencia II, y aprobación a la DGSEFP en los términos y plazos establecidos reglamentariamente (Disposición transitoria cuarta del ROSSEAR).

La normativa de nacional de Solvencia II contempla bajo este régimen especial la regulación de las entidades que quedan excluidas del régimen general de Solvencia II⁴³ y regula la transición de estas compañías, incluyendo dos disposiciones transitorias que les resultan de aplicación.

42. *Vid.* RODRÍGUEZ-PONGA SALAMANCA, María Flavia & LÓPEZ-POLÍN, María Bruna: “Las entidades aseguradoras ante la nueva regulación”, *Revista española de control externo*, nº 18(52), 2016, pp. 51-52.

43. Entre ellas, las mutualidades de previsión social que no hayan obtenido autorización para operar por ramos y que tengan reconocido en su reglamento de cotizaciones y prestaciones un sistema financiero-actuarial, a través del cual la prestación a obtener por el mutualista está en relación directa con las cotizaciones efectivamente realizadas e imputadas y que, los resultados totales al cierre del ejercicio, positivos o negativos,

Según los informes estadísticos de la DGSFP del año 2016, el total de expedientes de autorización resueltos para acogerse al régimen especial por MPS fueron un total de 7.

Asimismo, de las cuarenta y una solicitudes presentadas para acogerse al régimen especial de solvencia con carácter permanente durante los años 2015 y 2016, 36 fueron autorizadas por cumplir los límites señalados en el artículo 128.1 del ROSSEAR, y cuatro por tener reconocido en su reglamento de cotizaciones y prestaciones un sistema financiero-actuarial, a través del cual la prestación a obtener por el mutualista está en relación directa con las cotizaciones efectivamente realizadas e imputadas, y siempre que los resultados totales al cierre del ejercicio, positivos o negativos, se trasladen a las provisiones de los mutualistas activos, conforme a lo establecido en el artículo 128.2a) del citado Reglamento

Como ha comentado la doctrina científica⁴⁴, *“con este régimen especial de solvencia, que recoge las particularidades de estas entidades y adecua proporcionalmente las exigencias supervisoras, se posibilita la garantía y protección para sus asegurados, vitales para que la confianza en nuestro sistema asegurador perdure”*.

- Aplicar el ajuste destinado a tener en cuenta la capacidad de absorción de pérdidas de los impuestos diferidos, como una variable más para el cómputo del capital mínimo obligatorio, y que se determina de acuerdo con lo dispuesto para el régimen general en el artículo 70.3. del ROSSEAR (resultando aplicable la Circular 1/2016, de 31 de marzo, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de reconocimiento y valoración de contingencias, impuestos diferidos y determinadas inversiones en entidades de crédito y aseguradoras a efectos del régimen especial de solvencia⁴⁵).

Según el informe del sector de 2017 de la DGSFP⁴⁶ para el conjunto de entidades aseguradoras a partir de la información reportada por las mismas, los activos por impuestos diferidos suponían un 1,79% del total del activo del balance de solvencia y del 4,61% del pasivo total del balance de solvencia.

una vez cubiertas las obligaciones legales y de solvencia de la entidad, se trasladen a las provisiones de los mutualistas activos, y para aquellas Mutualidades que garantizan exclusivamente prestaciones para el caso de muerte, cuando el importe de estas prestaciones no exceda del valor medio de los gastos funerarios por un fallecimiento o cuando estas prestaciones se sirvan en especie.

44. Vid. LODEIRO GÓMEZ, Laura: “Régimen especial de solvencia” [Artículo en web], *Inese*, 17 marzo, 2016.

45. Ver también las Directrices sobre la capacidad de absorción de pérdidas de las provisiones técnicas y los impuestos diferidos de EIOPA, disponible online.

46. Disponible online en la página web de la DGSFP: <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/Informe%20de%20Seguros%20y%20Fondos%20de%20Pensiones%202016.pdf>

- También se pudo proponer por la Junta Directiva de las MPS a la Asamblea de Socios⁴⁷, la ampliación del fondo mutual, con la finalidad de incrementar los fondos propios básicos de nivel 1, o, en su caso, proponer derramas pasivas. Esta última opción tenía sus riesgos, pues la falta de aprobación de la derrama es una causa de disolución para las MPS; si aprobada la derrama, algún socio mutualista no la pagara sería causa de baja del mutualista, una vez transcurridos sesenta días naturales desde que hubiera sido requerido fehacientemente para el pago.
- Otras alternativas, pasaban por incrementar las bases de cotización de los socios mutualistas sustancialmente para incrementar las aportaciones de los socios, o reducir o limitar el importe de las prestaciones a percibir por los beneficiarios, o ambas, o inclusive pasar de prestaciones definidas a aportaciones definidas, todo ello mediante propuesta por la Junta Directiva a la Asamblea de Socios, y con el correspondiente informe de administradores y estudio actuarial.

Con la adopción de algunas o todas de estas propuestas, y otras más, -y sin entrar en mayores consideraciones sobre el principio de proporcionalidad⁴⁸ contemplado en la LOSSEAR, carente de aplicación práctica - muchas MPS consiguieron adaptarse al régimen de solvencia II, pero muchas otras cayeron por el camino o se tuvieron que concentrar, o ceder sus carteras⁴⁹ para convertirse en meras Fundaciones.

IV. Años 2019-2020: la tormenta perfecta para las Mutualidades de Previsión Social

Si el año 2020 será recordado en los anales de la historia como el año en que la OMS declaró la pandemia mundial provocada por el nuevo virus SARS-COVID-19 y por la declaración por parte del Gobierno del Reino de España del primer estado de

47. Por ser este órgano el que tiene la facultad de acordar nuevas aportaciones obligatorias al fondo mutual (art. 36 del Reglamento de Mutualidades de Previsión Social), y que deben ser comunicados a la DGSFP, con los requisitos legales previstos normativa y reglamentariamente de solvencia II, (art. 14 del ROSSEAR), los previsto en los estatutos sociales y, como norma supletoria, los previsto en la LSC, en aquello que le fuera aplicable.

48. *Vid.* VERCHER MOLL, Francisco Javier: “Aplicación del principio de proporcionalidad a las entidades que operan en el mercado financiero”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, nº 47, 2018; y la bibliografía allí citada.

49. *Vid.*, para mayor detalle, RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, María Isabel: “El régimen jurídico de la cesión de carteras de seguros de las mutualidades de previsión social”, *Revista española de seguros: Publicación doctrinal de Derecho y Economía de los Seguros privados*, nº 133-134, 2008, pp. 9-50.

alarma desde la democracia, para la MPS, y en especial para las personas que conformaban sus sistemas de gobierno, los años 2019-2020 será recordado como el periodo “de las cinco plagas bíblicas” de las Mutualidades.

Aún no repuestos del esfuerzo que supuso la adaptación a Solvencia II, pero con cierta experiencia, los años 2019 y 2020 trajeron consigo una serie de circunstancias que exigieron de algunas MPS – sobre todo para las que operaban en prestaciones de vida - un nuevo esfuerzo para no caer en el abismo, siempre temido, del deterioro financiero y las consecuentes medidas de control especial por parte del supervisor.

Así, y por orden cronológico, las cinco circunstancias que se conjuntaron en dicho periodo fueron: 1) el paso al régimen general de solvencia para aquellas MPS que en su momento se acogieron al régimen especial transitorio de solvencia II; 2) el empeoramiento brusco y repentino de la curva EIOPA; 3) la aplicación de las nuevas tablas biométricas de supervivencia que sustituían a las antiguas PERM-2000; 4) el estallido de la pandemia del COVID-19; y 5) las nuevas políticas de las entidades de crédito en el cobro de nuevas comisiones y el incremento de algunas preexistentes. Veamos:

1. Entrada al régimen general de solvencia

El 1 de enero de 2019 trajo indefectiblemente el paso al régimen general de solvencia para aquellas Mutualidades que habían sido autorizadas por la DGSFP a acogerse temporalmente al régimen especial de solvencia, referenciado “*ut supra*”, al haber concluido el plazo de 3 años de transitoriedad.

Recordemos que se habían podido acoger a dicho régimen transitorio aquellas MPS que no hubieran obtenido autorización para operar por ramos y que tuvieran reconocido en su reglamento de cotizaciones y prestaciones un sistema financiero-actuarial, a través del cual la prestación a obtener por el mutualista está en relación directa con las cotizaciones efectivamente realizadas e imputadas y que, los resultados totales al cierre del ejercicio, positivos o negativos, una vez cubiertas las obligaciones legales y de solvencia de la entidad, se trasladasen a las provisiones de los mutualistas activos. Y también para aquellas Mutualidades que garantizaban exclusivamente prestaciones para el caso de muerte, cuando el importe de estas prestaciones no excediese del valor medio de los gastos funerarios por un fallecimiento, o cuando estas prestaciones se sirvan en especie.

Con el paso al régimen general de solvencia, se terminaban las especificidades que se aplicaban a las MPS, en lo referente a determinadas particularidades: requisitos de solvencia, sistema de gobierno y requisitos de información al supervisor, desarrolladas por vía reglamentaria.

Así, y centrándonos en los requisitos de solvencia, respecto del capital de solvencia obligatorio y del capital mínimo obligatorio, y de los distintos módulos del capital obligatorio básico (riesgo de suscripción -para seguros de vida o no vida-⁵⁰, riesgo de mercado, riesgo de contraparte), los mismos pasaron a calcularse conforme a las reglas generales de Solvencia II.

Lo mismo ocurrió con la aplicación de los gastos de administración⁵¹, la valoración de los activos de la cartera a efectos de la determinación de los fondos propios por diferencia entre activos y pasivos; o para la aplicación el tipo de interés, las distintas provisiones técnicas, las tablas de mortalidad, de supervivencia, de invalidez y de morbilidad, todo ello a efectos de valoración de las provisiones técnicas.

Todo ello, se tradujo en una bajada generalizada de los ratios de solvencia, afectando tanto al capital obligatorio de solvencia (SCR) como al capital mínimo de solvencia (MCR), requerimientos de capital bajo fórmula estándar.

2. El empeoramiento brusco y repentino de la curva libre de riesgos de EIOPA

La curva libre riesgos es la estructura de tipos que el mercado considera en cada momento y para cada plazo como el tipo mínimo que se puede dar y que se utiliza para obtener el valor actual de las provisiones técnicas.

El valor de las provisiones técnicas previsto en el artículo 69 de la LOSSEAR, es igual a la suma de la mejor estimación y de un margen de riesgo; la mejor estimación se corresponderá con la media de los flujos de caja futuros ponderada por su probabilidad, teniendo en cuenta el valor temporal del dinero mediante la aplicación de la pertinente estructura temporal de tipos de interés sin riesgo, es decir, el valor actual esperado de los flujos de caja futuros.

La proyección de flujos de caja utilizada en el cálculo de la mejor estimación tiene en cuenta la totalidad de las entradas y salidas de caja necesarias para liquidar las obligaciones de seguro y reaseguro durante todo su período de vigencia.

En cuanto a la estructura temporal de tipos de interés sin riesgo, a partir de 2016, se abandonó el tipo fijo, y EIOPA viene publicando el día 5 de cada mes una curva,

50. *Vid.*, por su amplitud y detalle, BARAÑANO ABÁSULO, Aitor, DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki & GARAYETA BAJO, Asier: "De solvencia I al modelo interno bajo solvencia II: una aplicación al riesgo de suscripción", *Anales de ASEPUMA*, nº 23, 2015, pp. 1-21.

51. Por ejemplo, ya no se podía continuar aplicando la deducción de cuantos gastos y tributos indirectos que, previsiblemente y conforme a una valoración prudente de su importe, pudieran originarse en la transmisión o realización para los activos referidos en art. 147.1 del ROSSEAR y dichos bienes o derechos Estados miembros del Espacio Económico Europeo, afectando, en consecuencia a los gastos de administración.

que se calcula a partir del swap anual correspondiente hasta los 20 años, y desde los 20 años a los 60 años una extrapolación.

Durante el año 2019 hubo un importante movimiento ascendente de la curva libre riesgos de EIOPA. Así, la propia Autoridad Europea de Supervisión y Pensiones de Jubilación (EIOPA, por sus siglas en inglés) ya avisó el 1 de julio de 2019, en su Informe de Estabilidad Financiera de los sectores de seguros, que *“el entorno de bajos tipos sigue siendo el riesgo clave tanto para el sector de seguros, y continúa presionando las posiciones de rentabilidad y solvencia”*.

3. La aplicación de las nuevas tablas biométricas de supervivencia que sustituían a las antiguas PERM-2000

Finalizando el año 2019, la DGSFP publicó una nota relativa a la consideración, al cierre del ejercicio 2019, del proceso de revisión de determinadas tablas biométricas, en el que se recomendaba que para el cierre contable de 2019 se utilizaran las nuevas tablas biométricas de primer y segundo orden.

Las MPS, sobre todo las que operaban en prestaciones de vida en régimen de aportación definida, debían aplicar las nuevas tablas biométricas en sus versiones de primer orden (aplicables en el ámbito de contabilidad PCEA 1317/2008) y segundo orden (Solvencia II) – que sustituían a las PERM/F-2000 -, sin referencia alguna a ningún periodo transitorio para su adaptación⁵².

La aplicación de las nuevas tablas biométricas de supervivencia, basadas en una mayor longevidad y esperanza de vida tanto para el colectivo de mujeres como de hombres, y mucho más agresivas por sus recargos que sus predecesoras – las PERM/F-2000 - supuso un aumento considerable de las provisiones matemáticas asignadas a los colectivos de las MPS, incrementando en consecuencia la valoración de las provisiones técnicas.

4. El estallido de la pandemia del COVID-19

Es público y notorio que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 la pandemia mundial por la enfermedad del COVID-19 (previa de-

52. Finalmente el plazo de adaptación, según resolución de la DGSFP se estableció en 5 años, de acuerdo con lo previsto en Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, relativa a las tablas de mortalidad y supervivencia a utilizar por las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y por la que se aprueba la guía técnica relativa a los criterios de supervisión en relación con las tablas biométricas, y sobre determinadas recomendaciones para fomentar la elaboración de estadísticas biométricas sectoriales.

claración por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020), declarando, a su vez, el Gobierno del Reino de España tres días después el primer estado de alarma de la democracia en todo el territorio, precisamente para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 en España.

Ya a principios de febrero de ese mismo año, se empezó a notar en los mercados financieros el temor a que la epidemia declarada en China se extendiera a nivel mundial, con afectación de la economía; pronto ese temor, se trasladó a las Bolsas del todo mundo, la economía mundial empezaba a notar signos de retrocesión, y un significativo número de empresas de servicios no esenciales tuvo que cerrar, suponiendo una brusca afectación para el tejido empresarial y para mercado laboral, siendo muchos trabajadores enviados a ERTE's y otros muchos pasaron a situación de desempleo⁵³.

La caída de los mercados financieros pronto tuvo su impacto negativo en la valoración de los activos financieros de la cartera de inversiones de las MPS, produciéndose una drástica reducción de su valoración tanto a efectos contables como de solvencia, como un empeoramiento gradual de los ratings asignados a dichos activos por las Agencias de Calificación, que llegó a afectar, entre otros, al módulo de Mercado del SCR, así como a los fondos propios de las entidades, y, ende, a los ratios de solvencia.

Además, algunos socios mutualistas que se habían quedado en desempleo o enviados a ERTE's, ante la incertidumbre de las perspectivas económicas y del mercado laboral, se dieron de baja de las MPS, suponiendo una bajada del censo de socios activos y, en consecuencia, una bajada por ingresos de aportaciones a las MPS.

5. Las nuevas políticas de las entidades de crédito en el cobro de comisiones

Ya a principios de 2020, las entidades de crédito, necesitadas de nuevos ingresos y lastrada por los bajos tipos de interés del BCE (trataban de buscar una mayor rentabilidad en un mercado donde los tipos de interés seguían manteniéndose al 0%), empezaron a comunicar a sus clientes institucional – entre ellas las Mutualidades – el cobro de comisiones por mantenimiento de posiciones acreedores en depósitos a la vista; en algunas de ellas, el cobro de la comisión llegó a alcanzar hasta el 0,5 % aplicado sobre el total de los depósitos.

53. Según el informe anual del Banco de España del año 2020, entre las principales economías del área, en 2020 la contracción del PIB fue ligeramente superior al 5% en Alemania, se situó en el entorno del 8% en Francia y del 9% en Italia, y alcanzó el 10,8% en España; disponible online en https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

Asimismo, otras comisiones, como las de depositaria y custodia de valores también se vieron incrementadas.

Para las Mutualidades de Previsión Social, siempre prudentes en el riesgo de liquidez, manteniendo importantes depósitos a la vista, ello suponía elevadas comisiones en su importe.

Para mayor zozobra del sector, el gobierno aprobó la llamada Tasa Tobín, el Impuesto sobre las Transacciones Financieras, mediante la aprobación y publicación en el BOE de Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras.. Según se detalla en el BOE, este nuevo impuesto tiene como finalidad contribuir al objetivo de consolidación de las finanzas públicas, y reforzar el principio de equidad del sistema tributario. Y lo justifica porque *“las operaciones que ahora se someten a tributación con carácter general no se encuentran sujetas efectivamente a impuesto alguno en el ámbito de la imposición indirecta”*.

La base imponible es el importe de la contraprestación, sin incluir los gastos asociados a la transacción, siendo el contribuyente del impuesto el adquirente de los valores a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, y el sujeto pasivo, generalmente el intermediario, que luego repercutiría el mismo a sus clientes, en este caso, las MPS.

Todo ello afectó a los gastos de administración de la MPS, que se vieron incrementados, pues, desde la entrada en vigor del régimen general de solvencia en 2019, ya no se podían deducir los gastos y tributos indirectos que pudieran originarse en la transmisión o realización para los activos financieros de la cartera de inversiones, afectando de lleno a la valoración de provisiones técnicas.

Todas estas circunstancias antes expuestas, hicieron que se dispararan las provisiones técnicas, se incrementara el *best estimate*, el margen de riesgo y, en consecuencia, los ratios de solvencia (SCR y MCR) bajaran considerablemente⁵⁴.

La detección temprana de todos estos riesgos, así como los informes de las áreas de riesgo, actuarial y de inversión, hicieron que los miembros de la dirección efectiva de las Mutualidades pudieran adoptar una serie de medidas tempranas para contener los ratios de solvencia dentro de parámetros de razonabilidad y prudencia, esquivando la posibilidad de entrar en causa de deterioro financiero.

54. La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP), como autoridad supervisora en esos ámbitos, ha publicado sus prioridades para el período 2020-2022, identificando 12 áreas principales de riesgo supervisor para dicho periodo; entre dichas prioridades, para los escenarios de estrés considerados para la autoevaluación del riesgo y de la solvencia (ORSA) para alcanzar una autoevaluación fiable y útil, la DGSFP estima que merecen atención las siguientes áreas: 1.-Vulnerabilidad ante un escenario prolongado de bajos tipos de interés; 2.- Consideración del efecto de una subida continuada de los tipos de interés en el balance económico; y Efecto de la situación generada por la COVID-19 y los escenarios derivados de ella que puedan afectar negativamente a las entidades.

Todas las medidas que se pudieron adoptar, sirvieron para mantener el SCR y el MCR por encima del mínimo exigido por la normativa de Solvencia II, y la actuación de la Dirección efectiva y de los responsables de las áreas fundamentales del sistema de gobierno fueron un claro ejemplo de la finalidad última de dicha normativa, la protección al asegurado y la gestión prudente y eficaz del riesgo de las MPS.

V. Conclusión

Actualmente y a pesar de la encomiable actividad, sin ánimo de lucro, que para la sociedad española han venido prestando dichas instituciones de economía social, el mutualismo, servidos de los valores de solidaridad y arraigo, ha venido sufriendo un continuo retroceso fruto de la sobre-regulación⁵⁵, el endurecimiento de la normativa de solvencia, la bajada de los censos de asociados, la fuerte competencia que ejercen otras entidades aseguradoras de base no mutual (principalmente, las que regulan con forma jurídica de sociedad anónima) o la falta o poca profesionalización de sus órganos de administración.

Así, actualmente, según el registro de entidades aseguradoras de la DGSFP quedaban al cierre del año 2020, del total de 199 entidades aseguradoras –sin contar con 2 reaseguradoras– sólo 44 eran Mutualidades de Previsión Social supervisadas por la DGSFP (incluidas las MPS de carácter alternativo al régimen de la Seguridad Social)⁵⁶, con un total de activos gestionados en cartera de 25.874.821.039 millones de euros al cierre del primer trimestre de 2021⁵⁷.

El futuro de las Mutualidades es ciertamente incierto; su futuro pasa por una relajación de la normativa de solvencia para estas entidades de base mutual, por la aplicación práctica y efectiva del principio de proporcionalidad, y quizás, para aquellas de menor tamaño por procesos de concentración, y para las de mayor tamaño por procesos de transformación en aseguradoras con forma de sociedad anónima. También, como ha apuntado la doctrina científica⁵⁸, en su futuro, influirá en la pro-

55. No sólo relativo a la normativa sectorial de solvencia II y el régimen jurídico de las MPS, sino también otras normativas de ámbito general (prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, protección de datos, normativa laboral –registro horario, teletrabajo, convenios colectivos, prevención de riesgos laborales–, normativa fiscal, normativa de seguridad social, normativa medioambiental, etc...

56. Fuente: <http://rpp.dgsfp.mineco.es/>

57. Fuente: <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Paginas/00-00-Bolet%C3%ADn-de-informaci%C3%B3n-trimestral.aspx>

58. Vid. RUBIO-MISAS, María & FERNÁNDEZ MORENO, Magdalena: “Análisis de la solvencia de las mutualidades de previsión social”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 107, 2016, pp. 63-85.

babilidad futura de presentar un determinado nivel de fortaleza financiera, la mayor rentabilidad y el crecimiento de las primas o aportaciones.

Para aquellas Mutualidades gremiales cerradas, con censos de asociados bajos, su supervivencia también pasará por abrir el colectivo a nuevos asegurados distintos de las personas que podían ser considerados socios mutualistas, mediante la correspondiente reforma de sus estatutos sociales y la creación de nuevos productos mediante reglamentos de prestaciones o pólizas de seguro.

Sino no se acometen reformas estructurales importantes, el futuro de las MPS irá íntimamente unido a lo ocurrido con las Cajas de Ahorro, su práctica desaparición en pocos años.

Bibliografía citada

- BARAÑANO ABÁSULO, Aitor, DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki & GARAYETA BAJO, Asier: “De solvencia I al modelo interno bajo solvencia II: una aplicación al riesgo de suscripción”, *Anales de ASEPUMA*, nº 23, 2015, pp. 1-21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6010329>
- BATALLER GRAU, Juan (coord.): *Las entidades de Economía Social en un entorno globalizado*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008a.
- : “Los problemas de dimensionamiento de las mutualidades de previsión social”. En: *Las entidades de economía social en un entorno globalizado* (coord. BATALLER GRAU, Juan), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008b, pp. 167-183.
- GARAYETA BAJO, Asier, ITURRICASTILLO PLAZAOLA, Iván & DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki: “Evolución del capital de solvencia requerido en las aseguradoras españolas hasta solvencia II”, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, nº 18, 2012, pp. 111-150. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4085050>
- HERNÁNDEZ BARROS, Rafael: “Los riesgos de las entidades aseguradoras en el marco del Enterprise Risk Management (ERM) y el control interno”, *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, nº 25(Extra 1), 2015, pp. 61-70. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v25n1Spe.53194>
- LARGO JIMÉNEZ, Fernando: “Las sociedades de socorros mutuos como instituciones de acción colectiva. auge y declive del mutualismo barcelonés durante el primer tercio del siglo XX”, *Comunicación VI Encuentro de la AEHE*, Sevilla, 2016. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2017/11/1-Largo-Jim%C3%A9nez.pdf>
- LODEIRO GÓMEZ, Laura: “Régimen especial de solvencia” [Artículo en web], *Inese*, 17 marzo, 2016. <https://www.inese.es/regimen-especial-de-solvencia/>.
- MARTÍNEZ SANZ, Fernando & BARTLE AGUSTÍN, María: “Posibilidad de nombramiento mediante cooptación con posterioridad a la celebración de Junta General existiendo con carácter previo a ésta una vacante en el Consejo de Administración. Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de febrero de 2017”, *La Ley mercantil*, nº 37, 2017.

- MIRANDA BOTO, José María: “Mutualidades y montepíos en la historia de la previsión social”. En: *Legislación histórica de previsión social* (dirs. GARCÍA MURCIA, Joaquín & CASTRO ARGÜELLES, María Antonia), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 163-188.
- MONTERO VILAR, José Antonio, REZA CONDE, María Cristina & PEDROSA LEIS, Cristina: “Mutualidades de previsión social, economía social y mercado asegurador”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 29, 2016, pp. 47-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353194>
- QUINTÁNS-EIRAS, María-Rocío: “Liquidación y concurso de entidades aseguradoras en el Proyecto de Ley de Supervisión de los Seguros Privados”. En: *Supervisión en seguros privados: Hacia solvencia II. Actas del Congreso de Ordenación y Supervisión en Seguros Privados. Valencia, 15 y 16 de septiembre de 2011* (dirs. CUÑAT EDO, Vicente & BATALLER GRAU, Juan), Tirant lo Blanch, València, 2013, pp. 357-398.
- REQUEIJO TORCAL, Álvaro: “Revocación, disolución y liquidación”. En: *Comentarios al Rossear. Un análisis del Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras* (coords. FERNÁNDEZ MANZANO, Luis Alfonso & RUIZ ECHAURI, Joaquín), Hogan Lovells, Madrid, 2016, pp. 73-78.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=581245>
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, María Isabel: “El régimen jurídico de la cesión de carteras de seguros de las mutualidades de previsión social”, *Revista española de seguros: Publicación doctrinal de Derecho y Economía de los Seguros privados*, nº 133-134, 2008, pp. 9-50.
- RODRÍGUEZ-PONGA SALAMANCA, María Flavia & LÓPEZ-POLÍN, María Bruna: “Las entidades aseguradoras ante la nueva regulación”, *Revista española de control externo*, nº 18(52), 2016, pp. 33-57.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5502060>
- RUBIO-MISAS, María & FERNÁNDEZ MORENO, Magdalena: “Análisis de la solvencia de las mutualidades de previsión social”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 107, 2016, pp. 63-85. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75549850003>
- SAN PEDRO MARTÍNEZ, Guillermo & DEL RÍO, Guillermo: “Nueva normativa aseguradora de supervisión y solvencia: los tres pilares de un enfoque dinámico basado en el riesgo”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 912, 2015, p. 8.
- TAPIA HERMIDA, Alberto Javier: “Los puntos críticos del proceso de implantación del sistema de gobierno de las entidades aseguradoras”, *Revista española de seguros: Publicación doctrinal de Derecho y Economía de los Seguros privados*, nº 167, 2016, pp. 331-350.

TIRADO SUÁREZ, Francisco Javier: “El capital social y el fondo mutual en las Entidades aseguradoras”, *Revista de derecho bancario y bursátil*, nº 19(77), 2000, pp. 161-188.

VERCHER MOLL, Francisco Javier: *Las condiciones de acceso al mercado de las entidades aseguradoras*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2016.

- : “Las situaciones de deterioro financiero de las entidades de seguros y de reaseguros”, *Anuario de derecho concursal*, nº 42, 2017, pp. 143-160.
- : “Aplicación del principio de proporcionalidad a las entidades que operan en el mercado financiero”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, nº 47, 2018.