



10 de maig de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei pel qual es modifica la Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei pel qual es modifica la Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei pel qual es modifica la Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social

1. Problemes que es pretenen solucionar

1.1 Context normatiu en què s'impulsa la iniciativa

Les mutualitats de previsió social són entitats asseguradores sense ànim de lucre que desenvolupen una activitat complementària i, en alguns casos, alternativa al sistema públic de Seguretat Social. Tradicionalment han estat objecte d'una atenció especial i d'una regulació específica, atesa la seva importància en el sistema assegurador de la població catalana i també per les estretes relacions de col·laboració que les dites entitats mantenen amb el sistema públic de salut per donar cobertura sanitària.

L'article 126 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorga a la Generalitat competència exclusiva sobre estructura, organització i funcionament de les mutualitats de previsió social, i competència compartida sobre l'activitat desenvolupada per aquestes entitats que, amb domicili social a Catalunya, segons el Tribunal Constitucional reuneixen els requisits previstos a la normativa bàsica d'aplicació.

Les mutualitats de previsió social a Catalunya estan sotmeses a una triple regulació mitjançant normes promulgades per:

- La Generalitat de Catalunya: Llei del Parlament de Catalunya 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social; Decret 279/2003, de 4 de novembre, de desplegament de determinats aspectes de la dita Llei; Decret 321/2016, de 22 de novembre, d'obligacions d'informació de caràcter econòmic de les mutualitats de previsió social i altres entitats asseguradores supervisades per la Generalitat de Catalunya.
- L'Estat espanyol: Llei 20/2015, de 14 de juliol, i el Reial decret 1060/2015, de 20 de novembre, que regulen l'ordenació, la supervisió i la solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores, textos amb què es transposà la Directiva 2009/138/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II).
- La Unió Europea: la qual ha promulgat diversos reglaments, d'aplicació directa, que afecten, entre altres aspectes, l'organització i el funcionament d'òrgans de les mutualitats de previsió social.

La major part dels preceptes de la normativa estatal esmentada tenen caràcter de matèria bàsica o mercantil.

En termes generals, la Llei 10/2003, de 13 de juny, cerca, com a principals objectius, regular l'estructura i organització de les mutualitats de previsió social, facilitar-ne el bon funcionament a nivell intern i econòmic, i protegir els drets i interessos de les persones que tenen contractades assegurances amb aquestes entitats.

S'han identificat diversos fets que evidencien l'existència d'una doble problemàtica de fons, que afecta tant les mutualitats de previsió social com l'eficiència i l'eficàcia de la funció supervisora exercida pel Departament d'Economia i Hisenda.

Aquesta problemàtica afecta la majoria de mutualitats de previsió social catalanes, des de l'1 de gener de 2016, data d'entrada en vigor de la normativa estatal i europea que regula, en el marc de Solvència II, l'activitat dels diversos tipus d'entitats asseguradores.

1.2 Identificació dels principals problemes que es pretenen solucionar

S'han evidenciat els aspectes problemàtics següents:

1. Inseguretat jurídica per fraccionament normatiu i desfasament de les disposicions de la Llei 10/2003, per obsolescència de la terminologia emprada i manca d'actualització al marc normatiu de Solvència II pel que respecta, principalment, als requisits sobre estructura, organització i funcions dels òrgans de govern, control intern i altres de caràcter preceptiu de les mutualitats de previsió social, i als requisits relatius a procediments sobre operacions corporatives i a altres aspectes de la vida societària d'aquestes entitats.

2. Manca d'un marc propi per a les mutualitats de previsió social catalanes, cosa que en dificulta el funcionament: hi ha una minsa capacitat de les mutualitats de previsió social per acomodar-se als requisits normatius exigits envers els seus òrgans, tant unipersonals com col·legiats, ja que les disposicions d'origen europeu es van dissenyar per ser aplicades a entitats asseguradores de caràcter mercantil i de dimensió econòmica i àmbit territorial d'actuació supranacional, però el legislador estatal va decidir estendre'n l'aplicació a les mutualitats, les quals no gaudeixen d'un volum de negoci equiparable i limiten la seva activitat a un àmbit territorial regional.

3. Manca de competitivitat de les mutualitats que està abocant a la seva desaparició: no hi ha adequació de la composició del principal òrgan de govern i gestió de les mutualitats per la seva rigidesa organitzativa, cosa que provoca dificultats de governabilitat per aconseguir el nombre mínim de membres exigits per la normativa actual, i la regulació del seu funcionament ha quedat desfasada davant els avenços tecnològics que propicien l'existència d'altres formes de

participació i de presa de decisions en comparació amb els òrgans equivalents en altres tipus d'entitats asseguradores, la qual cosa situa les mutualitats catalanes en un pla de desigualtat competitiva cada vegada més accentuat.

4. Disfuncions en el règim de supervisió i control: hi ha unes referències sobre les funcions dels diversos òrgans i unitats administratives amb competències de control i supervisió sobre les mutualitats de previsió social que no són adequades al sistema departamental actual i que obstaculitzen, més que simplifiquen, la tasca administrativa envers les entitats esmentades i les persones que hi estan assegurades.

5. Deficient protecció dels drets i interessos de les persones assegurades per les mutualitats catalanes en no existir un sistema de garantia de drets i interessos econòmics similar al bancari.

La problemàtica descrita afecta les mutualitats de previsió social, atesa la seva condició de destinatàries directes de la norma objecte de modificació, però també l'òrgan supervisor de l'Administració catalana, en haver de tenir en compte en la tramitació de cada procediment administratiu la dispersió normativa existent. Això es deu al fet que el marc normatiu català ha quedat obsolet en no adequar-se a la realitat del mercat financer-assegurador, circumstància que dificulta enormement la labor d'ambdues parts.

Les conseqüències d'aquests problemes són, d'una banda, que es generen costos econòmics i d'oportunitat innecessaris per a les mutualitats i, d'altra banda, incerteses i endarreriments en la tramitació de procediments per a l'Administració supervisora, a més d'inseguretat jurídica a ambdues parts.

S'entén que si l'Administració no hi intervé la problemàtica persistirà; és una evidència que el marc regulador català aplicable a les mutualitats de previsió social és, des de fa alguns anys, anacrònic i inadequat al context jurídic. Per tant, la intervenció d'aquesta Administració, segons la iniciativa presentada, permetria donar solució als problemes detectats que s'han exposat anteriorment.

2. Objectius que es volen assolir

D'acord amb el compromís de compliment de l'Agenda 2030, aquesta iniciativa està vinculada a l'objectiu 8, que es refereix a la promoció del creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva i el treball digne per a tothom. Concretament, a l'apartat desè, sobre reforçament de les institucions financeres nacionals per encoratjar i ampliar l'accés als serveis bancaris, financers i d'assegurances per a tothom.

El motiu que fa vincular aquesta iniciativa a l'objectiu esmentat de l'Agenda 2030 és el fet que les mutualitats de previsió social, configurades des dels seus orígens com a societats de persones

que exerceixen amb caràcter principal una activitat asseguradora sense ànim de lucre, són considerades entitats de l'economia social pròpies del mercat assegurador. Així, l'objectiu genèric que es vol obtenir amb aquesta intervenció és facilitar a aquestes entitats asseguradores el ple exercici de la seva activitat econòmica per tal que continuïn essent motor de l'economia social i arribin a tots els consumidors que demandin els seus serveis.

En concret, els objectius específics que pretén aquesta iniciativa són els següents:

- Millorar la protecció dels drets i interessos de les persones vinculades amb les mutualitats de previsió social mitjançant algun contracte d'assegurança.
- Actualitzar la Llei 10/2003, de 13 de juny, en tots els aspectes que incideixen en l'organització i el desenvolupament societari i de l'activitat asseguradora que duen a terme les mutualitats de previsió social.
- Garantir l'eficàcia de l'Administració en les seves funcions de supervisió i control de les mutualitats de previsió social.
- Millorar la qualitat institucional mitjançant la sistematització i simplificació de la tramitació dels procediments administratius propis de la vida societària de les mutualitats.
- Incrementar la seguretat jurídica en la tramitació dels procediments al·ludits.
- Fomentar un entorn favorable per al mutualisme de previsió social a Catalunya.

3. Possibles alternatives normatives i no normatives

a) No fer res o mantenir la situació actual

Això implica no realitzar cap actuació específica i seguir aplicant les previsions de la Llei 10/2003 i del Decret 279/2003, algunes de les quals resulten anacròniques i inadequades al context jurídic actual.

La unitat promotora descarta l'opció de no fer res o mantenir la situació actual, ja que considera que això suposa renunciar a:

1) establir el marc regulador aplicable a les mutualitats de previsió social subjectes a supervisió de la Generalitat, adaptat a la realitat d'aquestes entitats i a les directrius que provenen tant de la transposició a la normativa estatal de les directives comunitàries, com dels canvis produïts en la normativa mercantil;

2) garantir una major seguretat jurídica en la seva aplicació, i

3) reforçar les eines de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per garantir l'adequada supervisió de les dites entitats.

Mantenir la situació actual no permetrà superar els problemes identificats en el punt 1 precedent, atès que la supervisió de les mutualitats s'haurà de continuar duent a terme a través de l'aplicació de normativa catalana promulgada tretze anys abans de l'entrada en vigor de Solvència II, tot buscant l'harmonització d'aquesta amb la corresponent normativa estatal i comunitària vigent que els resulta d'aplicació, en no disposar de textos normatius (lleis i reglaments) actualitzats. Aquesta situació suposa actualment, tant per a la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor com per als membres dels òrgans de govern i control intern de les mutualitats de previsió social, serioses dificultats per continuar desenvolupant la seva tasca, a més de dificultats per als assessors professionals de les entitats per haver de treballar amb disposicions legals de diferent origen competencial. Aquests fets ocasionen perjudicis econòmics innecessaris a les entitats i retards en la tramitació dels procediments administratius corresponents, alhora que provoca inseguretat jurídica.

b) Opció normativa preferida

Els objectius que es pretenen no es poden assolir per una norma de caràcter reglamentari o procediment no normatiu diferent d'una llei. L'opció consisteix a impulsar la modificació de la Llei 10/2003, de 13 de juny, per resoldre els problemes que el seu anacronisme ocasiona a les mutualitats de previsió social i a l'Administració de la Generalitat com a supervisora, segons el que s'expressa al punt 1, i cercar els objectius assenyalats al punt 2.

En concret, amb aquesta opció es pretén:

- Derogar els preceptes que ja no resulten adequats a la vista de la normativa estatal i comunitària vigent.
- Actualitzar o redefinir els preceptes que es consideren afectats per la normativa estatal i comunitària vigent.
- Actualitzar i introduir nous preceptes per tal de regular aspectes relatius a l'organització, l'estructura i el funcionament de la vida societària de les mutualitats, en harmonització amb la normativa de Solvència II i la mercantil estatal vigent, a més de modificar altres preceptes per adaptar-los a la realitat de l'organització de les mutualitats.

Els preceptes que s'haurien de modificar són, singularment, els relatius a la composició i els períodes de mandat dels membres que integren els òrgans socials de les entitats, a les formes

de convocatòria i reunió d'aquests òrgans i al tipus de majories necessàries per adoptar acords de naturalesa transcendent per al futur de les mutualitats, com fusions o dissolucions, per exemple.

- Adequar a la terminologia actual, derivada de Solvència II, el contingut dels preceptes que així ho requereixin.
- Actualitzar els preceptes relatius a les funcions de supervisió i control dels òrgans competents del Departament d'Economia i Hisenda.

c) Opció normativa descartada

Tenint en compte les consideracions exposades en l'apartat anterior, no seria viable abordar aquesta reforma mitjançant una norma de caràcter reglamentari, ja que les matèries que es veuen afectades són regulades per normes amb rang de llei.

4. Impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat

L'aprovació d'aquest avantprojecte de llei permetrà actualitzar la Llei 10/2003, de 13 de juny, de manera que reculli els aspectes introduïts l'any 2016 per la normativa de la Unió Europea reguladora Solvència II i per la promulgada per l'Estat espanyol, amb caràcter de matèries bàsica i mercantil que afecten la vida societària i l'activitat asseguradora de les mutualitats de previsió social catalanes.

Aquesta modernització legal permetrà, en síntesi, adequar la normativa a la realitat organitzativa i de funcionament d'aquestes entitats. Redundarà en la millora de la protecció dels drets i interessos de les persones vinculades a les mutualitats mitjançant un contracte d'assegurança, i també en la millora de la funció supervisora de l'Administració de la Generalitat sobre aquestes entitats, cosa que minimitzarà extraordinàriament la possibilitat que incorri en responsabilitat patrimonial. Així mateix, possibilitarà la continuïtat de la prestació de cobertura asseguradora i de servei de proximitat de les mutualitats en favor de les persones que tenen assegurades, alhora que les entitats asseguradores continuaran la seva col·laboració amb el sistema públic català de salut a través dels centres sanitaris vinculats a aquestes.

Cal tenir present, com s'ha manifestat anteriorment, que la modificació de la Llei 10/2003, de 13 de juny, suposarà, necessàriament i per les mateixes raons, modificar el Decret 279/2003, de 4 de novembre, promulgat en el seu dia per desplegar determinats aspectes –majorment relatius a operacions societàries– de la Llei esmentada.

S'estima que la modificació legal proposada no suposarà una reorganització de les tasques administratives ni tampoc la necessitat d'implementar mitjans tècnics addicionals, si bé, en un primer moment i de forma transitòria, caldrà ajustar el programari del sistema informàtic que gestiona la tramitació d'expedients i el Registre de mutualitats de previsió social de Catalunya a alguns dels procediments administratius existents i implementar-ne d'altres. Tot i això, es preveu que aquesta adaptació es podrà realitzar amb el personal i mitjans de què disposa actualment la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor del Departament d'Economia i Hisenda.

D'acord amb el que s'acaba d'expressar, la modificació legislativa que es promou no ha d'implicar cap impacte sobre el pressupost. Per això, s'entén que el cost d'aplicació i de compliment dels objectius que es volen assolir amb la modificació de la Llei 10/2003, de 13 de juny, s'esgota amb la seva redacció i publicació i que, per tant, l'aprovació d'aquesta norma no implicarà l'assumpció de nous costos econòmics avaluables addicionals per a la Generalitat de Catalunya.

Per tant, l'opció normativa preferida no genera cap impacte organitzatiu ni pressupostari per a l'Administració de la Generalitat. Ans al contrari, el balanç serà clarament positiu en tenir actualitzat el principal marc normatiu aplicable a les mutualitats de previsió social subjectes a supervisió de la Generalitat de Catalunya; això permetrà a les entitats desenvolupar la seva activitat amb més confiança en la seva continuïtat, més seguretat jurídica al moment de prendre decisions i un major grau de transparència envers les persones que tenen assegurades. Alhora, permetrà a l'Administració fomentar el mutualisme de previsió social i dur a terme amb més seguretat i agilitat administrativa les funcions de supervisió que té encomanades en favor dels interessos de les persones vinculades a les mutualitats a través d'un contracte d'assegurança.

b) Impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

L'opció proposada preferida regula una competència pròpia de la Generalitat de Catalunya, de manera que no afecta l'organització, el personal ni el pressupost de les administracions locals.

L'opció de mantenir la situació actual tampoc genera cap impacte sobre les administracions locals.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses

L'opció proposada preferida ha de permetre que les mutualitats de previsió social subjectes a supervisió de la Generalitat tinguin recollides en aquest text legal les mesures precises per facilitar l'organització i el bon funcionament dels seus òrgans, així com el seu progrés i continuïtat, alhora

que ha de permetre a l'òrgan administratiu supervisor dur a terme la seva funció amb major agilitat i simplificació procedimental.

L'activitat d'aquestes entitats asseguradores no s'ha de veure alterada, ni ser més complexa ni comportar més càrrega administrativa. Tampoc comporta una adequació en l'àmbit tècnic, ni en el seu maquinari o programari, ja que la mencionada simplificació procedimental ha de permetre agilitar-ne la tramitació, circumstància que s'entén com un benefici per a les entitats.

S'entén que l'opció de mantenir la situació actual provocaria que les mutualitats de previsió social haguessin de continuar afrontant riscos i costos d'oportunitat derivats d'una organització poc competitiva dels seus òrgans de govern i control intern, la qual cosa afectaria els drets i interessos de les persones que tenen contractada alguna assegurança amb elles. A més, els procediments administratius corresponents associats esdevindrien més dilatats en el temps –fet que també afectaria l'activitat supervisora.

d) Impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors

Des del punt de vista d'altres impactes, la modificació de la Llei 10/2003, de 13 de juny, no tindrà cap afectació econòmica, social o ambiental rellevant.

5. Procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com valoració de la necessitat d'emprar, si és el cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la transparència

Es considera procedent efectuar una consulta pública prèvia a la redacció de la norma mitjançant la publicació en el portal participa.gencat.cat per tal de poder atendre les preocupacions i les necessitats de la ciutadania en aquest àmbit, i com a instrument per millorar la qualitat normativa.

Així mateix, atès l'abast de la norma proposada, s'entén necessari efectuar una consulta prèvia entre els diferents col·lectius i sectors potencialment afectats. La consulta anirà dirigida en especial a les entitats i organitzacions que hi puguin estar interessades la contribució de les quals pugui ser especialment important per la seva especialització en l'activitat professional a què es dediquen. La consulta es podrà dur a terme, per aconseguir que hi participin, mitjançant la tramesa de sengles correus electrònics.

El període de consulta serà d'un mes per facilitar la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania i d'altres entitats.