Dictamen 5
2026

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
27 DE MAYO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y el 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

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 902-2026

Colección Dictámenes
Número 5/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, junio de 2026

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-15134-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y el 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

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 27 de mayo de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 8 de mayo de 2026 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de quince días, dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y el 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. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta.

En la misma fecha tuvo entrada otro escrito del mismo Departamento en el que se solicitaba la emisión de dictamen, en el plazo de un mes, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. La solicitud de elaboración de una propuesta se trasladó también a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad del CES.

El texto del Anteproyecto de Ley remitido se acompaña de una Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que incluye los siguientes apartados: oportunidad de la propuesta, contenido y análisis jurídico, adecuación al orden competencial, tramitación seguida y análisis de los impactos esperados de la norma en diferentes ámbitos, finalizando con la no previsión de una valoración *ex post* de la norma. Asimismo, incluye varios anexos en los que se recogen una tabla sobre la transposición y la valoración de distintas observaciones recibidas de las comunidades autónomas, las recibidas en Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones, de distintas organizaciones en el trámite de audiencia e información pública, del informe de la Abogacía del Estado, y del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

El Anteproyecto de Ley tiene como finalidad la transposición parcial de la Directiva 2025/2, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE en lo que respecta a la proporcionalidad, la calidad de la supervisión, la presentación de información, las medidas de garantía a largo plazo, los instrumentos macroprudenciales, los riesgos de sostenibilidad y la supervisión de grupo y transfronteriza, y se modifican las Directivas 2002/87/CE y 2013/34/UE. Además de la finalidad de transponer normativa comunitaria, el Anteproyecto introduce determinadas modificaciones en el régimen de infracciones y sanciones de las actividades de seguro y reaseguro, y de distribución de seguros. Según la MAIN del Anteproyecto, la revisión que afecta a determinados aspectos del régimen sancionador se lleva a cabo buscando su actualización y mejora tras diez años de experiencia de aplicación.

Por su parte, el Proyecto de Real Decreto también sometido al dictamen preceptivo del CES, tiene por finalidad completar la transposición de la Directiva 2025/2 en cuanto a las normas especialmente técnicas o de detalle requeridas. El plazo de transposición de la Directiva 2025/2 finaliza el 29 de enero de 2027.

Como principal y más inmediato antecedente, la Directiva 2009/138, de 25 de noviembre (conocida abreviadamente como "Directiva Solvencia II") estableció el nuevo marco jurídico, ampliamente reconocido como sólido, eficaz y eficiente,

para la armonización de las legislaciones nacionales reguladoras de la actividad de las compañías de seguros y reaseguros que operan en el mercado interior comunitario. Mediante la refundición de anteriores directivas, Solvencia II estableció el marco legal de coordinación normativa para, entre otros fines, facilitar la cobertura de los riesgos, la supervisión, el reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión, los requisitos de solvencia efectivos para proteger adecuadamente a los tomadores y los beneficiarios de seguros, incentivar la correcta evaluación y gestión de riesgos por parte de las empresas del sector, dotar a las autoridades de supervisión en los Estados miembros de los instrumentos necesarios para velar por la ordenación de estas actividades, establecer las obligaciones de información, dotar de mayor eficacia al sistema de gobernanza de las empresas del sector, y establecer obligaciones de transparencia.

En su Dictamen 6/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados, el CES se pronunció sobre la transposición a nuestro ordenamiento que se pretendía llevar a cabo de la Directiva Solvencia II, formulando una serie de consideraciones generales y particulares al texto.

La Directiva 2025/2, de 27 de noviembre de 2024, que modifica la Directiva Solvencia II, apoya su inmediata fundamentación en el hecho que algunas de sus disposiciones están sujetas a cláusulas de revisión (considerando 1), en la necesidad de subsanar determinadas deficiencias detectadas en aquella, entre otras en el cálculo de las provisiones técnicas, y pretende alcanzar un amplio conjunto de objetivos. Entre estos últimos están garantizar que Solvencia II se aplique de acuerdo con el principio de proporcionalidad (véanse los considerandos 10, 14, 15, 18 y 22); mejorar la calidad de la supervisión mediante una mayor homogeneidad y convergencia de las prácticas supervisoras y el refuerzo de la cooperación e intercambio de información entre las autoridades nacionales, dentro del objetivo clave de alcanzar una mayor integración del mercado interior para productos de seguro (considerandos 9, 13, 24 y 27); favorecer el tratamiento de las inversiones a largo plazo de estas entidades, a fin de apoyar la recapitalización de empresas y la financiación de la recuperación económica en la Unión Europea, para lo cual se facilita el ajuste del marco prudencial y el aumento de capital disponible libre (considerandos 3 y 4); integrar mejor en el marco prudencial la gestión de los riesgos climáticos y medioambientales, alineando la gestión de riesgos y las inversiones con los objetivos de sostenibilidad de la Unión Europea (considerandos 6 y 7); incorporar un enfoque macroprudencial; y proporcionar a las autoridades de supervisión los instrumentos necesarios para prevenir los riesgos para la estabilidad financiera, así como las facultades necesarias para la supervisión de determinados grupos de entidades.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de un artículo único, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Artículo único. Modificación de la Ley 20/2015 de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

Este artículo consta de setenta y cuatro apartados que modifican la Ley 20/2015 para adaptar su contenido a las medidas introducidas en el régimen de Solvencia II por la Directiva (UE) 2025/2. Las principales novedades se refieren a los siguientes aspectos de la norma:

Proporcionalidad del régimen de solvencia

Con el fin de no sobrecargar a las entidades se elevan, por un lado, los umbrales de aplicación de la normativa, lo que hará que las aseguradoras más pequeñas salgan de Solvencia II y queden sujetas al régimen especial de solvencia de la ley. Por otro lado, para las entidades incluidas en Solvencia II, se reduce o limita el cumplimiento de ciertos requerimientos, especialmente de gobierno e información, para aquellas aseguradoras y reaseguradoras que sean pequeñas y cuya actividad no sea compleja. Adicionalmente, se permite a cualquier aseguradora o reaseguradora el cálculo del capital de solvencia mediante un método simplificado, para aquellos riesgos que les sean inmateriales.

Cálculo de las provisiones técnicas y del capital regulatorio

Se modifica, por un lado, la extrapolación de la curva de tipos de interés libre de riesgo a fin de reflejar con mayor precisión la evolución observada en los mercados. Además, en lo relativo al ajuste por casamiento, se suprime el límite al cómputo de los beneficios de diversificación en el cálculo del capital de las aseguradoras que utilicen dicho ajuste. En cuanto al ajuste por volatilidad, se ha mejorado para hacerlo más sensible al riesgo añadiendo una ratio de aplicación para evitar la sobrecompensación, aunque sujeto a autorización del supervisor. Adicionalmente, se reduce el margen de riesgo bajando la tasa de coste de capital e introduciendo un factor exponencial que lo disminuye en función del tiempo.

En cuanto a las modificaciones en los requerimientos de capital, lo más relevante afecta al capital por riesgo de tipo de interés, cuyo cálculo será más sensible al riesgo, y al capital por inversiones a largo plazo en acciones, para el que se flexibilizan los requisitos de aplicación con la idea de contribuir al desarrollo de la Unión de Ahorros e Inversiones.

Sostenibilidad

Las medidas en esta materia, elemento esencial de la reforma, prestan atención a los riesgos catastróficos de la naturaleza, cada vez más frecuentes e intensos. Además, se debe valorar si las cuestiones ASG (ambientales, sociales y de gobierno) se

pueden traducir en mayores riesgos y consecuentemente mayores cargas de capital, y todo el gobierno corporativo debe quedar impregnado de la preocupación por las cuestiones ASG, destacando la función de la evaluación interna de riesgos y de solvencia en este sentido. En el campo de la divulgación pública e informes al supervisor, se introducen varios requerimientos de información sobre sostenibilidad.

Supervisión macroprudencial

La reforma busca dotar de herramientas a los supervisores para mantener la estabilidad financiera del mercado en su conjunto, con medidas para gestionar el riesgo de liquidez, que empiezan por el establecimiento de planes de liquidez a corto plazo para las aseguradoras, planes que pueden extenderse a un mayor plazo a requerimiento del supervisor. Además, cuando las circunstancias lo requieran, el supervisor puede prohibir temporalmente a las aseguradoras el reparto de dividendos, el pago de incentivos a sus directivos, e incluso como medida de último recurso, imponer la suspensión del derecho de rescate a los tomadores.

Actividad transfronteriza

Para resolver los problemas que ha generado la actividad transfronteriza de las aseguradoras se crea la categoría de actividades transfronterizas significativas, que son aquellas que tienen un impacto relevante en los Estados de acogida, y que van a dar lugar a una cooperación reforzada entre los supervisores de origen y de acogida, en términos de intercambio de información y de realización de inspecciones conjuntas.

Supervisión de grupos

Las principales modificaciones incluyen el nuevo concepto de sociedad de cartera de seguros, congruente con el concepto similar existente en la regulación bancaria; la regulación y otorgamiento de poderes supervisores sobre los grupos en los que no existe una cabeza visible (grupos horizontales); los nuevos poderes del supervisor para modificar la estructura de aquellos grupos que dificultan su supervisión; el tratamiento de las empresas vinculadas que operan en otros sectores financieros; y el establecimiento de una nueva regulación al capital mínimo del grupo.

Régimen sancionador y de medidas correctoras de seguros

En primer lugar, se modifica la Ley 20/2015 para introducir el régimen sancionador de los expertos independientes encargados de la revisión de la situación financiera y de solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Además, se establecen nuevas infracciones por la sobrevaloración de activos contables o infravaloración de pasivos contables, especialmente de las provisiones técnicas contables, dado que las normas contables son diferentes a las de Solvencia II. Y también se introducen, con carácter general, las multas coercitivas, que no tienen carácter de sanción, sino que son una medida para compeler al cumplimiento de obligaciones en el ámbito de la supervisión.

La **disposición transitoria primera,** sobre el plazo en el procedimiento de clasificación de entidades como entidades pequeñas y no complejas, establece la ampliación del plazo establecido en el artículo 108 ter, apartado 3 de la Ley 20/2015 hasta cuatro meses, durante los seis primeros meses a partir del 30 de enero de 2027.

La **disposición transitoria segunda,** relativa al plazo en el procedimiento de autorización de la aplicación de medidas de proporcionalidad por entidades no clasificadas como entidades pequeñas y no complejas, contempla la ampliación del plazo establecido en el artículo 108 quinquies, apartado 2, de la Ley 20/2015 hasta cuatro meses para las solicitudes recibidas antes del 31 de julio de 2027.

La **disposición transitoria tercera,** sobre la aplicación de medidas de proporcionalidad, permite a las entidades que venían aplicando medidas de proporcionalidad que, aunque sin dicha denominación, ya se permitían en la Ley 20/2015 o en el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, puedan seguir beneficiándose de su aplicación durante cuatro ejercicios desde el 28 de enero de 2025, sin que resulten de aplicación los requisitos de los artículos 108 ter, 108 quater y 108 quinquies.

La **disposición derogatoria única** deroga los artículos 9, 10 y 24 del 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 aún continúan en vigor, y que son aplicables a mutuas, mutualidades de previsión social y cooperativas de seguros.

La **disposición final primera** modifica el 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. Así, se modifica su artículo 160 para incluir a los agentes de seguros vinculados que sean personas jurídicas entre los sujetos obligados a informar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en caso de pudiera existir una relación catalogable como vínculo estrecho o de que una determinada operación represente una participación significativa.

Por su parte, la modificación de su artículo 192 incluye entre las infracciones consideradas muy graves, una mayor precisión en la definición de las conductas tipificadas relacionadas con la actividad de distribución de productos de inversión basados en seguros y con las obligaciones de información previa y se incluyen conductas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de las entidades aseguradoras en relación con sus empleados y agentes exclusivos. Entre las infracciones graves, se precisan igualmente las conductas relacionadas con la distribución de productos de inversión basados en seguros y se añaden nuevos tipos infractores. Se incluyen como infracciones leves el incumplimiento o cumplimiento deficiente

de obligaciones recogidas en dicho Real Decreto-ley y se tipifica el incumplimiento de cualquier norma en materia de distribución de seguros y reaseguros recogidas en el citado Real Decreto-ley, en sus disposiciones de desarrollo o el resto de las normas de obligada observancia referidos al mismo ámbito de aplicación.

Con la modificación de su artículo 194 se modifica el régimen de sanciones aplicable a las infracciones muy graves y graves. A su artículo 195 se le añade un nuevo apartado 5 que establece unas sanciones que, en todo caso, deben aplicarse a las infracciones leves. Se modifica el apartado 2 de su artículo 196 para reformar las circunstancias agravantes y atenuantes. Con la modificación del apartado 4 de su artículo 199 se aclara el carácter supletorio de la Ley 20/2015. Finalmente, mediante la modificación del apartado 1 de su artículo 201, se regula la publicación de sanciones.

La **disposición final segunda** señala que mediante esta norma se incorpora parcialmente al derecho español la Directiva (UE) 2025/2.

La **disposición final tercera** atribuye al Gobierno y a la persona titular del Ministerio de Economía Comercio y Empresa la potestad para dictar las disposiciones que desarrollen aquellos aspectos de esta norma susceptibles de desarrollo reglamentario cuando sea necesario para su ejecución.

La **disposición final cuarta** determina la entrada en vigor de la futura ley el 30 de enero de 2027, salvo aquellas normas que no transponen la Directiva (UE) 2025/2 para las que se establece la entrada en vigor a los veinte días de la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

3. Observaciones

Valoración general

Este Consejo valora positivamente el paquete normativo sometido a Dictamen, que transpone al ordenamiento español la Directiva (UE) 2025/2, que modifica la normativa de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. El CES considera que, aunque la regulación actual (Solvencia II) ha demostrado ser un marco robusto y eficiente, incluso durante periodos de alta incertidumbre, como la pandemia de COVID-19 y las recientes tensiones geopolíticas, presenta un amplio margen de mejora en diferentes ámbitos que la Directiva y su transposición al ordenamiento jurídico español afrontan con acierto.

En particular, el CES entiende que esta revisión normativa contribuye de forma eficaz al logro de los objetivos que se ha marcado la Directiva. En particular, se refuerzan los incentivos a los aseguradores para que contribuyan a la financiación sostenible a largo plazo de la economía porque permite la liberación de capital reforzando con ello su capacidad de inversión. Además, la reforma mejora la sensibilidad al riesgo, reduce la volatilidad excesiva a

corto plazo en las situaciones de solvencia de los aseguradores, mejora la calidad, la homogeneidad y la coordinación de la supervisión de los seguros en toda la Unión, mejora la protección de los tomadores y beneficiarios de seguro, y aborda mejor la posible acumulación de riesgos sistémicos en el sector de los seguros.

Adicionalmente, la revisión incorpora avances relevantes en materia de proporcionalidad, introduciendo una nueva categoría de entidades "pequeñas y no complejas", que podrán beneficiarse de requisitos simplificados, permitiendo una aplicación más adecuada y proporcionada del marco regulatorio.

Como contrapartida a esta mayor flexibilidad, la reforma refuerza el sistema de gobierno de las entidades, especialmente en ámbitos como la gestión del riesgo de liquidez y de sostenibilidad, al tiempo que otorga mayores facultades a las autoridades supervisoras en materia macroprudencial y de supervisión de grupos.

Sobre la necesidad de agilizar la transposición

El CES considera fundamental el cumplimiento estricto del plazo de transposición al ordenamiento jurídico español, garantizando la plena aplicación de la normativa el 30 de enero de 2027. De este modo, además de responder al cumplimiento de las obligaciones normativas con la Unión, se evitaría crear una situación de desventaja competitiva frente a aquellos Estados miembros que culminen el proceso a su debido tiempo.

Un retraso en la transposición de la Directiva por parte de España sometería temporalmente a las entidades aseguradoras nacionales a un marco de capital más rígido, con mayores limitaciones de solvencia, en comparación con sus homólogas europeas. En opinión del CES, esta asimetría regulatoria, en un entorno de libre prestación de servicios dentro del mercado único, generaría una desventaja competitiva para las entidades españolas frente a aquellas entidades de otros Estados miembros que ya se beneficien de la liberación de recursos prevista en la reforma.

El CES considera conveniente recordar que agilizar la transposición facilitará liberar capital y reforzará la capacidad de inversión de las aseguradoras, por lo que aquellos Estados miembros que adopten la reforma dentro del calendario previsto permitirán a sus entidades aprovechar antes esa mayor flexibilidad. Ello posibilitará al sector encauzar recursos adicionales hacia su función inversora, lo que resulta coherente con el objetivo comunitario de movilizar ahorro institucional para consolidar la Unión de Ahorro e Inversiones, y contribuye a alcanzar los objetivos estratégicos de la Unión Europea en ámbitos como la transición ecológica, la transformación digital, la resiliencia industrial, la autonomía estratégica abierta y la seguridad y defensa, manteniendo en todo caso un adecuado equilibrio prudencial.

Asimismo, el CES entiende que una demora en la transposición de esta norma privaría a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de las nuevas

herramientas de supervisión macroprudencial y de control previstas en la reforma, mermando su capacidad de actuación frente al resto de autoridades supervisoras europeas.

Finalmente, en consonancia con la necesidad de agilizar la transposición, este Consejo considera acertada la remisión prácticamente simultánea de las solicitudes de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley y el Proyecto de Real Decreto, permitiendo, además, su mejor comprensión dado su carácter complementario.

Sobre las modificaciones del régimen sancionador y la regulación de multas coercitivas

Con carácter general, el CES comparte la necesidad de contar con un régimen de infracciones y sanciones adecuado y completo como instrumento disuasorio de conductas que puedan generar un mal funcionamiento de las entidades aseguradoras y reaseguradoras poniendo en riesgo los derechos de los tomadores y asegurados, o la estabilidad financiera del sistema en su conjunto. En ese sentido, valora favorablemente los cambios dirigidos a aclarar la tipificación de algunas infracciones.

Asimismo, el CES estima que las novedades del Anteproyecto de Ley para la correcta transposición de la Directiva 2025/2, de modificación de Solvencia II, en aspectos como una mejor aplicación del principio de proporcionalidad o en las exigencias de provisiones técnicas de capital con la finalidad de canalizar nuevas inversiones, deben ir acompañadas de la atribución al supervisor de los instrumentos adecuados de vigilancia, actuación y, en su caso, sanción. Todo ello contribuye a asegurar una gobernanza eficaz del sistema de seguros y reaseguros.

Al mismo tiempo, sin embargo, el CES considera que en cuanto a las modificaciones del régimen sancionador que suponen ampliar infracciones o elevar la gravedad de determinadas conductas infractoras, es aconsejable extremar la ponderación de dicha calificación en relación con la naturaleza de la correspondiente conducta. En todo caso, a la vista de que los cambios del régimen sancionador y la introducción de multas coercitivas escapan de la estricta obligación de transposición de la Directiva y de que el esquema vigente ha permitido un funcionamiento en general estable del sistema, además de para evitar posibles asimetrías con otros sectores, el CES entiende que tales cambios merecerían una justificación más detallada en el Anteproyecto y su MAIN.

En efecto, el Anteproyecto introduce la posibilidad de imponer multas coercitivas con carácter general en la actividad de supervisión, como instrumento para compeler a la ejecución de determinados actos al margen de la vía administrativa sancionadora. El CES reitera su valoración favorable al equilibrio entre las medidas de proporcionalidad y flexibilización procedentes de la Directiva, por una parte, y la dotación a la autoridad supervisora de instrumentos y medios de vigilancia y actuación que garanticen el cumplimiento normativo.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el texto remitido para dictamen sin perjuicio de las observaciones anteriormente expresadas.

Madrid, 27 de mayo de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**