Dictamen 10
2026

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO DE
27 DE JULIO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley de Recuperación y resolución de entidades aseguradoras y reaseguradoras

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 908-2026

Colección Dictámenes
Número 10/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, julio 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-19305-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Recuperación y resolución de entidades aseguradoras y reaseguradoras

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 Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, 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 extraordinaria del día 27 de julio de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 6 de julio 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 un mes, dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de recuperación y resolución de entidades aseguradoras y reaseguradoras. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para la elaboración de una propuesta.

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 evaluación *ex post* de la norma. Asimismo, incorpora como anexos los informes de valoración de las observaciones recibidas en los distintos trámites.

El Anteproyecto tiene por finalidad transponer al ordenamiento español la Directiva (UE) 2025/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de

las empresas de seguros y de reaseguros (IRRD). El plazo de transposición finaliza el 29 de enero de 2027, previéndose la entrada en vigor el 30 de enero de 2027.

La Directiva IRRD se inscribe en el proceso de desarrollo del marco europeo de prevención y gestión de crisis financieras impulsado tras la crisis de 2008, que dio lugar primero a un régimen armonizado de recuperación y resolución para el sector bancario y, posteriormente, a un régimen propio para el sector asegurador, inspirado en aquel, pero adaptado a sus particularidades.

Su fundamento material radica en que, pese al reforzamiento del marco prudencial derivado de la Directiva 2009/138, de 25 de noviembre (conocida abreviadamente como "Directiva Solvencia II") y de su reciente revisión por la Directiva 2025/2, de 27 de noviembre de 2024, no puede descartarse que las entidades aseguradoras y reaseguradoras atraviesen situaciones de inviabilidad con impacto relevante sobre los tomadores, asegurados y beneficiarios, sobre la estabilidad financiera y sobre la economía real, habida cuenta del papel de estas entidades en la cobertura y mutualización de riesgos y en los mercados financieros.

La ausencia, hasta la aprobación de la Directiva IRRD, de un régimen armonizado había dado lugar a respuestas nacionales heterogéneas, especialmente problemáticas en contextos transfronterizos. La Directiva IRRD persigue así unos objetivos comunes de resolución: proteger el interés colectivo de tomadores, beneficiarios y terceros perjudicados; garantizar la continuidad de las funciones esenciales; preservar la estabilidad financiera evitando el contagio; y proteger los fondos públicos, minimizando la dependencia de ayudas financieras públicas extraordinarias.

En cuanto a su traslado al ordenamiento jurídico español, el Anteproyecto se integra en el marco sectorial vigente, complementando la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. De hecho, la Ley 20/2015 presenta limitaciones para intervenir en fases tempranas de deterioro financiero y carece de instrumentos de planificación de la recuperación y de resolución ordenada, aspectos que desarrolla el Anteproyecto. Asimismo, el enfoque actual de la Ley 20/2015 puede resultar insuficiente para garantizar la continuidad de funciones esenciales, una distribución ordenada de las pérdidas y la minimización del recurso a fondos públicos en situaciones de crisis.

Sobre esta materia y ámbitos conexos, el CES se ha pronunciado con anterioridad. Partiendo del Dictamen 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados, que daría lugar a la Ley 20/2015, el Consejo valoró la transposición al ordenamiento interno de la Directiva Solvencia II. Más recientemente, en su sesión ordinaria del Pleno de 27 de mayo de 2026, el CES emitió sendos dictámenes sobre el paquete normativo de revisión de Solvencia II (Directiva (UE) 2025/2): el Dictamen 5/2026 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 y el Dictamen 6/2026 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.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de siete títulos que contienen un total de noventa y ocho artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, catorce disposiciones finales y un anexo sobre aspectos de la resolubilidad.

El **título I** (arts. 1 al 3) contiene las disposiciones de carácter general, especificando el objeto y el ámbito de aplicación de la ley, las definiciones y la designación y régimen jurídico de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) como autoridad de resolución.

El **título II** (arts. 4 al 17) se dedica a las medidas de prevención de crisis regulando la planificación preventiva de la recuperación y la planificación de la resolución, incluyendo la atribución de competencias a la DGSFP. En cuanto a los planes preventivos de recuperación, se establece la frecuencia de actualización y su contenido mínimos, así como el procedimiento de activación de medidas correctoras. Se prevé además su revisión y evaluación por la DGSFP, e incorpora mecanismos de coordinación y cooperación entre las funciones de supervisión y resolución y con otras autoridades de la UE en supuestos transfronterizos. En cuanto a la planificación de la resolución, se regulan los planes de resolución individuales y de grupo, así como las obligaciones de información y cooperación con la DGSFP para su elaboración. Se establece la evaluación de la resolubilidad, con competencias de la DGSFP para abordar o eliminar los obstáculos a la misma. Asimismo, se regula la coordinación entre las autoridades de supervisión y de resolución, incluida la participación de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA).

El **título III**, estructurado en siete capítulos, regula el régimen jurídico de la resolución. El capítulo I (arts. 18 a 22) recoge los objetivos, condiciones y principios generales de la resolución. Se aplica la igualdad entre objetivos y una aplicación ponderada a cada caso. Se establecen las condiciones que deben concurrir para que proceda la resolución: inviabilidad o probable inviabilidad, inexistencia de medidas alternativas privadas o supervisoras viables en un plazo razonable y concurrencia del interés público, y condiciones

específicas para matrices y sociedades de cartera. Asimismo, se señala que en el caso de que no concurra el interés público, se acudirá al procedimiento de insolvencia ordinario. Entre los principios generales se recoge la asunción de pérdidas en primer lugar por los titulares de instrumentos de propiedad y, posteriormente, por los acreedores conforme al orden de prelación, así como el principio de no empeoramiento del acreedor respecto de un escenario de liquidación ordinaria y la igualdad de trato entre acreedores de igual categoría. Se prevé, además, la sujeción al marco de ayudas de Estado de la Unión Europea y la consideración de la resolución como procedimiento concursal a determinados efectos laborales, garantizando el respeto de los derechos de información, consulta y participación de las personas trabajadoras.

El capítulo II (arts. 22 a 25) establece el régimen de valoración aplicable para la adopción y ejecución de las medidas de resolución. Se recoge así la obligación de realizar una valoración previa y una valoración posterior que fundamente la elección y el alcance de los instrumentos de resolución, el reconocimiento de pérdidas y la eventual transmisión de activos y pasivos, así como los requisitos que deben cumplir dichas valoraciones. Asimismo, se distingue entre valoraciones provisionales y definitivas.

Una de las principales novedades son los instrumentos de resolución previstos en el capítulo III (arts. 26 a 41). Se recogen de forma diferenciada los instrumentos previstos, atendiendo a su diferente finalidad y distinta lógica de aplicación; como son: el instrumento de extinción-liquidación en situación de solvencia ("run-off") orientado a la salida ordenada del mercado con mantenimiento de la cobertura de seguro, los tres instrumentos de transferencia con el fin de posibilitar la transmisión total o parcial de actividades para garantizar la continuidad de las funciones esenciales (instrumento de segregación de activos y pasivos, instrumento de venta del negocio e instrumento de la entidad puente) y, finalmente, el instrumento de amortización o conversión, que permite absorber pérdidas y, en su caso, recapitalizar la entidad o facilitar la aplicación de otros instrumentos de resolución.

El capítulo IV (arts. 42 a 54) recoge las competencias atribuidas a la DGSFP, como autoridad de resolución para la aplicación efectiva de las medidas previstas en el Anteproyecto, mientras que el capítulo V (arts. 55 a 62) establece determinadas salvaguardias aplicables cuyo objetivo es garantizar la protección de accionistas, tomadores de seguro, beneficiarios, terceros perjudicados y otros acreedores, así como preservar la seguridad jurídica de las operaciones realizadas. A este respecto, cabe señalar el principio según el cual ningún acreedor podrá soportar pérdidas superiores a las que habría asumido en caso de liquidación en un procedimiento de insolvencia ordinario.

El capítulo VI (arts. 63 a 66) regula el procedimiento, estableciendo un deber de notificación temprana y obligaciones

de comunicación a otras autoridades relevantes, para garantizar una actuación coordinada y anticipada. La decisión de resolución incluye una fase técnica que evalúa el cumplimiento de las condiciones de resolución y formula la propuesta, y otra decisoria, en la que se adopta la apertura del proceso de resolución o, en su caso, de liquidación. También establece las reglas de notificación y publicación de la decisión, su comunicación a las autoridades nacionales y europeas competentes, su difusión pública y el régimen de confidencialidad.

El capítulo VII (arts. 67 y 68) regula el régimen de impugnación de las decisiones adoptadas en el marco de la resolución, el alcance de los efectos de una eventual anulación de la decisión y restricciones a la apertura de procedimientos concursales y otras acciones judiciales respecto de entidades en resolución.

El **título IV** regula la resolución de grupos transfronterizos y se estructura en dos capítulos. El capítulo I establece los principios generales y los mecanismos de coordinación para la resolución de grupos con presencia en varios Estados miembros (arts. 69 a 72). En particular, se regulan la creación y funcionamiento de los colegios de autoridades de resolución y de los colegios europeos de autoridades de resolución, así como los procedimientos de decisión conjunta y el intercambio de información, con participación de EIOPA en caso de discrepancias. Por su parte, el capítulo II regula los dispositivos de resolución de grupo y las decisiones que afectan a filiales y matrices dentro de un grupo (arts. 73 y 74), fijando las reglas para la elaboración y aplicación de una estrategia de resolución coordinada, así como los supuestos en los que las autoridades de distintos Estados miembros pueden adoptar medidas independientes debidamente justificadas.

El **título V** recoge las normas sobre relaciones con terceros países (arts. 75 a 80). Se regulan los acuerdos de cooperación con autoridades de resolución de Estados no miembros de la UE, el reconocimiento y, en su caso, la denegación de procedimientos de resolución adoptados por dichas autoridades, la actuación sobre sucursales en España de entidades con sede en terceros países y las condiciones para el intercambio de información confidencial, supeditado a garantías de secreto profesional y protección de datos equivalentes a las de la UE.

El **título VI** establece el régimen sancionador aplicable a las entidades y personas sujetas a la ley, estando dividido en tres capítulos. El capítulo I (arts. 81 a 85) determina los sujetos responsables (entidades, miembros del órgano de administración, directivos, responsables de funciones clave y titulares de participaciones significativas) y tipifica las infracciones muy graves, graves y leves, vinculadas al incumplimiento de las obligaciones de planificación preventiva, de cooperación con la autoridad, de ejecución de las medidas de resolución y de pago de las contribuciones al Fondo de resolución. El capítulo II regula el régimen de sancio-

nes aplicable (arts. 86 a 91), diferenciando entre las sanciones previstas para las entidades –multas, amonestación pública, suspensión o revocación de autorizaciones, limitación de actividades– y las aplicables a las personas físicas responsables, incluyendo multas e inhabilitación, con criterios de graduación vinculados a la gravedad de la conducta y a su impacto en los objetivos de resolución. El capítulo III contiene disposiciones complementarias (arts. 92 a 94), remitiendo al régimen sancionador de la Ley 20/2015 en materia de procedimiento, prescripción y concurrencia de procedimientos, previendo medidas administrativas accesorias como la reposición de la situación alterada y regulando la publicidad de las sanciones y su eventual comunicación a las autoridades europeas competentes.

El **título VII** se ocupa del mecanismo de financiación de la resolución (arts. 95 a 98). Se crea el Fondo de resolución de seguros, adscrito a la DGSFP y gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros con separación financiera y contable respecto de sus restantes actividades, definiendo su finalidad como instrumento para cubrir las necesidades financieras derivadas de la aplicación de las medidas de resolución, incluidos los costes asociados al principio de "no empeoramiento del acreedor. Respecto a los recursos del Fondo, distingue entre contribuciones ordinarias periódicas y contribuciones extraordinarias, fijando sus bases de cálculo, el nivel objetivo de recursos y la posibilidad de suspender aportaciones una vez alcanzado dicho nivel, la naturaleza de las contribuciones como ingresos de derecho público exigibles por vía de apremio y las reglas de coordinación con los mecanismos de financiación de otros Estados miembros en contextos transfronterizos, siguiendo el principio de país de origen.

Las disposiciones adicionales aclaran el régimen aplicable a las actuaciones de resolución en relación con el patrimonio público (disposición adicional primera), el carácter inclusivo del masculino genérico utilizado en el texto (disposición adicional segunda), la proyección de determinadas funciones sobre autoridades autonómicas de supervisión para entidades pequeñas y no complejas de ámbito regional (disposición adicional tercera) y el uso de multas coercitivas (disposición adicional cuarta).

La disposición derogatoria única suprime el artículo 66 bis de la Ley 20/2015, cuya regulación parcial en materia de planes preventivos de recuperación queda absorbida por el nuevo marco específico de recuperación y resolución.

Por último, las disposiciones finales introducen las modificaciones necesarias en la normativa financiera, concursal y de supervisión –incluyendo el Real Decreto-ley 5/2005, la Ley 6/2023, la Ley 11/2015, el texto refundido de la Ley Concursal, el Estatuto del Consorcio y la propia Ley 20/2015– para integrar el nuevo régimen y reforzar la coordinación entre autoridades de resolución y supervisión de los sectores de seguros y bancario, especialmente en conglomerados financieros.

3. Observaciones

Este Consejo expresa a continuación una serie de observaciones generales sobre la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2025/1 que establece los procesos de recuperación y resolución de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y que conforma un marco normativo común con normas recientemente dictaminadas por este Consejo.

Sobre los plazos establecidos en los planes preventivos de recuperación

En relación con los planes preventivos de recuperación, el Anteproyecto sometido a dictamen establece un plazo concreto de dos días para notificar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que se ha alcanzado alguno de los indicadores definidos en el plan. Esos indicadores podrán referirse, entre otras cosas, al capital, la liquidez, la calidad de los activos, la rentabilidad, las condiciones de mercado, las condiciones macroeconómicas y los factores operativos. Asimismo, el Anteproyecto establece un plazo de tres días para notificar la decisión de adopción o no de medidas correctoras en su caso.

El CES entiende que en ambos casos el texto sometido a dictamen va más allá de lo previsto en la Directiva al establecer unos plazos que pueden limitar la capacidad de gestión de las entidades aseguradoras y reaseguradoras españolas y afectar al marco competitivo respecto a las entidades de otros Estados miembros.

Por ello, el CES estima conveniente que, en caso de fijar plazos, estos sean razonables, proporcionados y precisos, buscando el equilibrio entre la finalidad preventiva del mecanismo y la toma de decisiones por parte de las entidades con información adecuada y garantías.

Sobre las medidas correctoras

Por otra parte, el Anteproyecto faculta a la DGSFP (art. 5 apdo. 9) para exigir la adopción de medidas correctoras aun cuando la entidad haya decidido no implementarlas tras la activación de algún indicador, previendo incluso la posibilidad de que exija medidas distintas de las incluidas originalmente en el plan preventivo de recuperación, extremo no contemplado en la Directiva objeto de transposición y no suficientemente justificado en la MAIN.

A este respecto, el CES quiere dejar constancia de que el plan preventivo de recuperación ya recoge de manera explícita las medidas correctoras a poner en marcha ante la eventual activación de alguno de los indicadores (art. 5 del Anteproyecto, apdo. 6 letra e) y que, en virtud de lo dispuesto en la Directiva, la DGSFP revisará y evaluará dicho plan preventivo pudiendo, en última instancia, dar instrucciones para su modificación (art. 6 del Anteproyecto). Por consiguiente, en opinión del CES, no resulta necesario ampliar las facultades de la DGSFP respecto a las medidas correctoras. Asimismo, cabe recordar que la Ley 20/2015, de

14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, recoge de manera pormenorizada en sus artículos 159 y siguientes las situaciones que pueden dar lugar a la adopción de medidas de control especial, así como un detallado listado de posibles medidas.

Sobre el mecanismo de financiación de la resolución

El Anteproyecto establece un mecanismo específico de financiación de la resolución, articulado en torno al Fondo de resolución de seguros y dotado mediante contribuciones del propio sector, que se destinará a cubrir los costes derivados de la aplicación de las medidas previstas en la ley (arts. 95 a 98). Se trata de un esquema que impone obligaciones de aportación a las entidades aseguradoras, de modo que la configuración de sus parámetros básicos tiene incidencia directa sobre el esfuerzo financiero que se les exige.

El CES entiende que la configuración de este mecanismo requeriría de una delimitación legal suficiente de sus elementos esenciales, referidos al nivel objetivo del Fondo, a los criterios fundamentales de cuantificación de las contribuciones ordinarias y extraordinarias y a los principios básicos de ponderación por riesgo y de distribución entre entidades. Sin embargo, la amplia remisión al desarrollo reglamentario que se contempla, especialmente en relación con la determinación del volumen objetivo de recursos y con el diseño de las contribuciones (art. 96), reduce la previsibilidad del régimen y dificulta la valoración del impacto real del Fondo por parte de las entidades afectadas y de este Consejo.

A este respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones la importancia de que la ley defina los criterios fundamentales de cuantificación, estableciendo los límites del desarrollo reglamentario. Desde esta perspectiva, a juicio del CES, resultaría conveniente que el texto legal incorporase, al menos, los criterios básicos para fijar el nivel objetivo del Fondo, un marco de referencia para las contribuciones ordinarias y extraordinarias y los principios esenciales de ponderación por riesgo y reparto entre entidades, reservando al reglamento el desarrollo de los aspectos técnicos de aplicación y ejecución. Esta mayor concreción contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y la transparencia del mecanismo, así como a delimitar de forma más precisa el margen de actuación reglamentaria en un ámbito de notable relevancia económica para el sector.

Sobre el régimen sancionador y la regulación de las 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. Sin embargo, la introducción de multas coercitivas, en la disposición adicional cuarta, escapa de la estricta obligación de transposición de la Directiva y puede generar asimetrías con otros sectores, por lo que 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 por parte de la DGSFP, como instrumento para compeler a la ejecución de determinados actos al margen de la vía administrativa sancionadora. El CES reitera, como ha hecho en otras ocasiones, 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.

Sobre la protección de los derechos sociolaborales en los procesos de recuperación y resolución

El CES recuerda la importancia de tener en cuenta tanto en los planes preventivos de recuperación como en los procesos de resolución el derecho de información y consulta conforme a lo estipulado en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, lo que podría justificar una remisión en el Anteproyecto a la legislación vigente.

En los procesos de resolución, el Anteproyecto sometido a dictamen proporciona un marco general de seguridad jurídica y protección para las plantillas afectadas en el sector asegurador y reasegurador. Así, asimila la protección de los derechos laborales a los reconocidos en un procedimiento concursal. Además, incorpora determinadas salvaguardias y garantías adicionales aplicables a los derechos laborales, como el principio de no empeoramiento del acreedor, aplicable también a los trabajadores con créditos laborales o en caso de que así fuese, el derecho a compensación, así como la previsión de que los planes de resolución incluyan un análisis de las repercusiones del plan en las personas trabajadoras, evaluación de costes asociados y descripción de los procedimientos de consulta al personal en el proceso, así como los sistemas de diálogo con los interlocutores sociales.

No obstante, la naturaleza ágil y excepcional del procedimiento de resolución puede implicar riesgos sociolaborales derivados de una reestructuración acelerada que resulte en incertidumbre laboral o limitaciones en la negociación colectiva. Si bien el Anteproyecto acota estos riesgos y establece garantías a través de los mecanismos legales de protección y consulta, el CES considera oportuno que también recoja el objetivo de minimizar los impactos negativos que pudieran ocasionar sobre el empleo y las condiciones

laborales de las personas trabajadoras. Y ello, sin perjuicio de los derechos de participación y consulta que correspondan a la representación de los trabajadores conforme a lo establecido en el marco normativo en vigor.

4. Conclusiones

Como conclusión, el CES se remite a lo que se desprende de las observaciones antes formuladas.

Madrid, 27 de julio de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**