

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Estatuto europeo para las mutualidades: percepciones, papel y contribución de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 226/03)

Ponente único: Sr. CAMPLI

El 22 de enero de 2014, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Estatuto europeo para las mutualidades: percepciones, papel y contribución de la sociedad civil (dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de marzo de 2014.

En su 497º pleno de los días 25 y 26 de marzo de 2014 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 Las mutualidades son parte integrante del modelo económico y social europeo, al igual que las cooperativas, las fundaciones y las asociaciones. La diversidad de formas de empresa, incluidas las de la economía social, con independencia de la definición jurídica de la empresa en virtud de las distintas legislaciones nacionales, es un componente esencial del mercado único de la Unión Europea también en términos de fomento, inversión y desarrollo del pluralismo empresarial europeo.

1.1.2 Las mutualidades tienen derecho a un estatuto europeo para responder a las necesidades de cobertura de riesgos, en particular de protección sociosanitaria de los trabajadores, de las empresas y de los ciudadanos.

1.1.3 Las mutualidades rechazan la fatalidad de la desmutualización, y el CESE, por su parte, quiere valorizar la diversidad de formas de emprendimiento, incluido el de los agentes de la economía social, para preservar el patrimonio económico y social europeo. No obstante, una campaña informativa, aunque resulta útil, no puede sustituir el marco jurídico necesario.

1.1.4 Existe una gran diversidad de mutualidades en Europa (se han registrado unos cuarenta tipos), pero, más allá de su diversidad, el 95 % de ellas comparten los mismos principios de gobernanza.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El CESE, coherente con los compromisos adquiridos en el acto celebrado en Estrasburgo sobre el empresariado social, pide a la Comisión que presente rápidamente la propuesta legislativa correspondiente a la propuesta de Reglamento sobre el estatuto europeo para las mutualidades.

1.2.2 El CESE quiere que se reconozca el modelo mutualista mediante un régimen jurídico coherente a nivel europeo, conforme a su peso económico y a su papel social.

1.2.3 El CESE recomienda que el estatuto sea un estatuto de gobernanza, y no de actividades, a fin de preservar la diversidad de las mutualidades.

1.2.4 El CESE recomienda que el estatuto no aspire a armonizar las legislaciones nacionales y que sea opcional.

1.2.5 El CESE solicita que se haga público un calendario preciso del procedimiento de presentación y adopción del proyecto de estatuto europeo para las mutualidades.

2. Introducción

2.1 El objetivo del presente dictamen es acelerar al máximo una propuesta de reglamento de la Comisión sobre el estatuto europeo para las mutualidades.

2.2 La percepción de la sociedad civil europea y de las partes interesadas es que, sin fundamento jurídico adecuado, las actividades de las mutualidades -a escala europea- se verán de hecho desincentivadas. Esto tendría graves consecuencias en el plano social en un contexto de debilitamiento de la intervención pública; en el plano sanitario (reducción de la equidad en el acceso de los ciudadanos europeos a la atención sanitaria); en el plano del empleo (pérdida de posibilidades de empleo, incluido el especializado), así como en el plano del refuerzo de la cohesión social europea y del proceso de integración europeo.

2.3 *Hace tiempo que se viene debatiendo sobre un estatuto europeo, que se está dudando, y que no se toman decisiones.*

2.3.1 El proyecto de estatuto europeo para las mutualidades tiene una historia muy larga, que se remonta a 1993 y a las directivas europeas sobre los seguros. En este contexto, las mutualidades han solicitado que su forma original de gobernanza de sociedades de personas sea reconocida en un estatuto europeo.

2.3.2 Una primera propuesta de reglamento fue retirada en 2006: en efecto, pese a haber publicado una comunicación en 2003 sobre el derecho de sociedades donde se comprometía a introducir nuevas formas jurídicas europeas, en particular para las mutualidades, compromiso reiterado en el plan de acción de 2006 sobre la modernización del derecho de sociedades y el gobierno corporativo, la Comisión retiró, sin embargo, de su agenda el proyecto de estatuto europeo para las mutualidades en 2006.

2.3.3 En 2007, las asociaciones mutualistas europeas emprendieron una nueva iniciativa para relanzar el proyecto.

2.3.4 En marzo de 2010, el Parlamento Europeo aprobó una declaración escrita en favor del estatuto europeo para las mutualidades, y en julio de 2011 elaboró un informe sobre el papel de las mutualidades europeas donde se reconocía la necesidad de un proyecto de estatuto.

2.3.5 En marzo de 2013 el Parlamento Europeo aprobó por unanimidad el informe de iniciativa del Sr. Berlinguer sobre la viabilidad de un estatuto europeo para las mutualidades.

2.3.6 Paralelamente, la Comisión, en el marco del Acta del Mercado Único, decidía financiar un estudio sobre la situación y las dificultades de las mutualidades en el seno del mercado interior (conocido como estudio Panteia). Este importante estudio, publicado el 12 de octubre de 2012 y dirigido por la Comisión, permitió por vez primera disponer de una visión exhaustiva del entorno jurídico, económico y social de las mutualidades en los Estados miembros de la Unión Europea ⁽¹⁾.

2.3.7 A continuación, la Comisión organizó una consulta pública sobre las conclusiones de dicho estudio (publicando sus resultados en octubre de 2013) ⁽²⁾, cuyo éxito (más de 300 respuestas, dos tercios de las cuales eran positivas) llevó a la Comisión a organizar una evaluación de impacto sobre la viabilidad de un proyecto de estatuto europeo para las mutualidades.

2.4 En su dictamen (de octubre de 2009) sobre «distintos tipos de empresa» ⁽³⁾, el CESE señaló que «el pluralismo y la diversidad de las diferentes formas de empresa son reconocidos tanto en el Tratado como en los hechos, a través de los diferentes estatutos jurídicos ya aprobados y aquellos que están todavía en fase de estudio». El Comité incluía a las mutualidades entre los tipos de empresa de la economía social.

2.5 En el anexo de la declaración pronunciada en Estrasburgo con motivo del acto sobre el emprendimiento social organizado conjuntamente por la Comisión y el CESE y celebrado los días 16 y 17 de enero de 2014 se señala que numerosas partes interesadas consideran que las políticas en favor del emprendimiento social deberían cubrir a todas las empresas de la economía social (cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones, etc.). Se añade que la UE debería proponer un estatuto europeo para las mutualidades que les permita desarrollar actividades transfronterizas, fusionarse y afrontar los desafíos de la Directiva Solvencia II, así como un estatuto europeo para las asociaciones. En este acto, el comisario Antonio Tajani, responsable de las cuestiones relacionadas con las empresas, anunció el lanzamiento de una iniciativa legislativa de la Comisión sobre el proyecto de estatuto.

3. Descripción de las mutualidades

3.1 Existe una gran diversidad de formas jurídicas para las mutualidades en los distintos países de la UE. Estos distintos tipos de mutualidades y el papel que desempeñan dependen de la cultura y de la historia de las mutualidades en cada país. Históricamente, las mutualidades establecieron en Europa las primeras formas de seguridad social. Actualmente, en el seno de la UE, las mutualidades tienen por vocación principal estar al servicio de sus afiliados en un contexto de interés general, garantizar la cobertura de los riesgos de sus afiliados ofreciéndoles servicios de seguros, servicios sociales, de asistencia sanitaria y de acompañamiento a la persona.

⁽¹⁾ *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe* (Estudio sobre la situación actual y las perspectivas de las mutualidades en Europa) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm

⁽³⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

3.2 En total, se han identificado **alrededor de cuarenta tipos de mutualidades** en el seno de la UE. Casi el 95 % de las mutualidades comparten cinco principios de gobernanza comunes:

1. **la organización ha de ser de derecho privado**, esto es, independiente del gobierno y no estar subvencionada por fondos públicos,
2. la organización debe consistir en una **agrupación de personas**, y no de capitales,
3. el sistema de gobernanza ha de ser democrático, de acuerdo con el principio: **una persona = un voto**,
4. el **principio de solidaridad** se aplica entre los miembros: la afiliación de los miembros ha de ser libre, sin criterios de selección,
5. las ganancias obtenidas deben utilizarse **en beneficio de los miembros**.

3.3 La cuota **media** de mercado de las organizaciones con forma de mutualidad es **del 15,8 %** en Europa (12,8 % vida, 20,5 % no vida). Además, se estima que las mutualidades prestan servicios de asistencia sanitaria y **servicios sociales a alrededor de 230 millones** de ciudadanos europeos, de los que aproximadamente 100 millones disponen de cobertura en concepto de la gestión del seguro obligatorio de enfermedad. Dan trabajo a unas 350 000 personas en Europa. Por lo general se reconoce que la economía se beneficia de **la diversidad de las estructuras** que la componen, ya que esta diversidad mejora **la capacidad de reacción** ante las transformaciones del mercado. Además, en periodo de crisis, **la visión a largo plazo** de las mutualidades les proporciona una ventaja frente a las sociedades de capitales.

4. Observaciones generales sobre el proyecto de estatuto europeo para las mutualidades (EEM): *¿Por qué es necesario un estatuto europeo para las mutualidades?*

4.1 En la Unión Europea solo las sociedades anónimas y las cooperativas cuentan con un estatuto europeo; para las fundaciones se está examinando el proyecto de estatuto europeo. Las mutualidades, por su parte, no disponen de un estatuto europeo ⁽⁴⁾.

4.2 Los procesos de integración europea tienen como consecuencia una mayor movilidad de los trabajadores, las empresas y los ciudadanos. Debe poder garantizarse la cobertura de sus riesgos sanitarios, sociales y otros riesgos asegurables en todo el territorio de la Unión, evitando la ruptura de los derechos, los beneficios y las formas de protección.

4.3 La Comisión y el Consejo están ocupándose actualmente de los servicios financieros y de seguros (Basilea III, Solvencia II), así como del desplazamiento y la movilidad de los trabajadores; y una nueva directiva sobre la asistencia sanitaria transfronteriza es aplicable en los Estados miembros desde el 1 de enero de 2014. No obstante, las mutualidades de los Estados miembros no tienen la posibilidad jurídica de participar en este proceso de integración europeo ni en el desarrollo del mercado interior a no ser que se transformen para adoptar el estatuto de cooperativa europea o de sociedad anónima europea. Las mutualidades se niegan a aceptar esta fatalidad, y el CESE, por su parte, quiere valorizar la diversidad de formas de emprendimiento, incluido el de los agentes de la economía social, para preservar el patrimonio económico y social europeo.

4.4 Además, el marco prudencial «Solvencia II» para los aseguradores es un elemento complementario en favor del estatuto europeo para las mutualidades: este último permitiría a las mutualidades acceder al beneficio conocido como «de diversificación», proceder a operaciones de reaseguro y de gestión de activos a fin de reducir sus costes en beneficio de sus afiliados.

4.5 Las mutualidades no tienen acceso a los mercados de capitales, por lo que requieren instrumentos de colaboración en común, también a nivel europeo, para evitar su desaparición en un mercado altamente competitivo.

4.6 Las mutualidades que desarrollan actividades a nivel europeo no están motivadas exclusivamente por la competencia o la búsqueda de nuevos mercados, sino sobre todo por la voluntad de mejorar los servicios que prestan a sus afiliados.

4.7 Las mutualidades en general necesitan un reconocimiento oficial por parte de la UE, que les proporcionará una base jurídica y legitimidad como parte interesada en el proceso de integración europea.

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre:

- El estatuto de la fundación europea, DO C 351, de 15.11.2012, p. 57;
- las cooperativas, DO C 234, de 22.9.2005, p. 1;
- El estatuto de la sociedad europea, DO C 129, de 27.4.1998, p.1.

4.8 Un estatuto europeo para las mutualidades equivale a reconocer la realidad de las mismas, su importancia económica y social, su papel específico en el ámbito de la gestión de los riesgos de las personas, en particular en el campo de la protección social y de la salud.

4.9 En resumidas cuentas, el CESE quiere que se reconozca el modelo mutualista mediante un régimen jurídico coherente a nivel europeo, conforme a su peso económico y a su papel social. Esto permitiría, además, evitar cargas administrativas inútiles, realizar economías de escala y desarrollar el mutualismo en todos los Estados miembros de la Unión (incluidos los cuatro Estados miembros que no cuentan con el modelo de mutualidad) apoyándose plenamente en este nuevo estatuto, en la libertad de establecimiento y en la libre prestación de servicios.

5. Observaciones específicas sobre el proyecto de estatuto europeo para las mutualidades (EEM): ¿En qué debe consistir un estatuto europeo para las mutualidades?

5.1 Existe una gran diversidad de mutualidades en Europa (se han registrado unos cuarenta tipos), pero, más allá de su diversidad, el 95 % de ellas comparten los mismos principios de gobernanza. Por este motivo, el CESE recomienda que el estatuto sea un estatuto de gobernanza, y no de actividades.

5.2 Además, el EEM como categoría permite preservar la diversidad del entramado de los agentes mutualistas europeos respetando su originalidad: permite conservar las estructuras con su identidad realizando a la vez economías de escala con este instrumento común (adquisiciones comunes, productos comunes). Para poder conservar la diversidad nacional que caracteriza en Europa las formas jurídicas de las mutualidades, el CESE recomienda que se establezca como elemento esencial la mayor libertad posible de los socios en materia de organización.

5.3 El estatuto tendrá carácter optativo -facultativo- a fin de que no repercuta en las legislaciones nacionales.

5.4 Es importante prever la posibilidad de que las mutualidades puedan agruparse entre sí y promover operaciones transfronterizas a fin de desarrollar la dimensión europea del mutualismo.

5.5 El proyecto de Reglamento deberá permitir la creación:

- de mutualidades europeas por personas físicas residentes en distintos Estados miembros o personas jurídicas reguladas por el Derecho de Estados miembros diferentes;
- de mutualidades europeas mediante la fusión transfronteriza de varias mutualidades ya existentes,
- de mutualidades europeas mediante la transformación de una mutualidad nacional, sin pasar por su disolución, siempre que dicha mutualidad tenga su sede estatutaria y su administración central en un Estado miembro y un establecimiento o una filial en otro Estado miembro;
- de grupos mutualistas europeos.

5.6 La mutualidad europea quedará sujeta, al igual que las mutualidades nacionales, a las normas generales de los Estados miembros: normas relativas a la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones, derecho laboral, legislación social, derecho fiscal, derecho de la competencia, derecho de la propiedad industrial o intelectual, procedimientos de insolvencia y de suspensión de pagos. Las normas nacionales específicas referidas a la actividad de las mutualidades y al control por parte de las autoridades de supervisión deberán aplicarse sin restricciones a las mutualidades europeas. Por consiguiente, en los ámbitos antes mencionados y en otros ámbitos no cubiertos por este reglamento serán aplicables las disposiciones del Derecho de los Estados miembros y del Derecho comunitario.

5.7 Las normas relativas a la participación de los trabajadores en la mutualidad europea se establecerán en las directivas relativas a los derechos de los trabajadores, que constituyen un complemento indisoluble de este reglamento y deberán aplicarse en consecuencia.

5.8 El estatuto europeo para las mutualidades debería prever que la asamblea general esté formada por los socios o por los delegados de los socios. En materia de derechos de voto, además de conceder los mismos derechos de voto a cada socio («una persona, un voto»), es necesario prever una ponderación distinta de los votos.

Bruselas, 25 de marzo de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
