

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas del Consejo 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE y 94/19/CE y las Directivas 2000/12/CE, 2002/83/CE y 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros»**

(COM(2003) 659 final – 2003/0263 (COD))

(2004/C 112/06)

El 18 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sra. FUSCO).

En su 407º Pleno de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004 (sesión del 31 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1 Síntesis de la propuesta de la Comisión

### 1.1 Contexto y objetivos

1.1.1 La Comisión adoptó en 1999 un Plan de acción en materia de servicios financieros <sup>(1)</sup> que definió un conjunto de acciones necesarias para crear un mercado financiero europeo único. El Consejo Europeo reunido en Lisboa en marzo de 2000 instó a que el Plan de acción se implementara antes de 2005.

1.1.2 El 17 de julio de 2000, el Consejo estableció un Comité de Sabios sobre la regulación de los mercados europeos de valores mobiliarios, cuyo informe final, publicado en febrero de 2001, recomendaba la regulación en cuatro niveles de dichos mercados a efectos de que la normativa comunitaria fuera más flexible, eficaz y transparente.

1.1.3 Como consecuencia de ello, la Comisión adoptó las Decisiones 2001/527/CE <sup>(2)</sup> y 2001/528/CE <sup>(3)</sup>, que crearon, respectivamente, el Comité Europeo de Valores (CEV) y el Comité Europeo de Reguladores de Valores (CERV).

1.1.4 El 3 de diciembre de 2002, el Consejo instó a la Comisión a adoptar disposiciones relativas a los demás ámbitos de los servicios financieros basándose en el informe final del Comité de Sabios.

1.1.5 En este sentido, la propuesta adapta los planteamientos comitológicos de las citadas decisiones a los sectores bancarios, de seguros y de pensiones de jubilación, y de los fondos de inversión.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 232 final.

<sup>(2)</sup> DO L 191 de 13.7.2001.

<sup>(3)</sup> DO L 191 de 13.7.2001.

### 1.2 Elementos esenciales

1.2.1 Se establece un nuevo sistema comitológico que supone tanto la creación de nuevos comités como la supresión de otros existentes, configurando con ello una nueva arquitectura reguladora de los servicios financieros en la Unión Europea.

1.2.2 Así, con relación al ámbito de funcionamiento de las entidades de crédito, el Comité Bancario Europeo, instituido mediante una Decisión suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 <sup>(4)</sup>, asumirá la mayoría de las funciones del Comité Consultivo Bancario, que dejará de existir <sup>(5)</sup>. Es decir, desempeñará fundamentalmente funciones consultivas a requerimiento de la Comisión en los actos legislativos que adopten en codecisión el Consejo y el Parlamento y funciones de regulación propias de la comitología.

1.2.3 A su vez, el Comité de supervisores bancarios europeos, instituido mediante Decisión de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 <sup>(6)</sup>, reforzará la cooperación en materia de supervisión, fomentará la convergencia de las prácticas de supervisión de los Estados miembros y la aplicación coherente de la normativa comunitaria. Así mismo, asesorará a la Comisión, a petición de ésta, sobre cuestiones de política legislativa bancaria.

<sup>(4)</sup> DO L 3 de 7.1.2004. En cuanto a su composición, será presidido por la Comisión y cada Estado miembro enviará un representante de alto nivel, y participarán en calidad de observadores el Presidente del Comité Europeo de Supervisores Bancarios y un representante del Banco Central Europeo.

<sup>(5)</sup> Artículos 57-59 de la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, DO L 126 de 26.5.2000.

<sup>(6)</sup> DO L 3 de 7.1.2004. El Comité estará compuesto por representantes de alto nivel de las autoridades públicas nacionales competentes para la supervisión de entidades de crédito, de los bancos centrales nacionales, un representante del Banco Central Europeo y un representante de la Comisión. El Comité elegirá un presidente entre los representantes de las autoridades nacionales competentes de supervisión.

1.2.4 En el ámbito de los seguros y de las pensiones de jubilación, el Comité de Seguros establecido por la Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991 <sup>(1)</sup>, se convertirá en Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación <sup>(2)</sup>, desempeñando esencialmente funciones de consulta legislativa a requerimiento de la Comisión y funciones regulatorias de comitología.

1.2.5 A su vez, la instauración del Comité de supervisión de seguros y pensiones de jubilación europeos <sup>(3)</sup> fomentará la convergencia de las prácticas de supervisión de las autoridades competentes nacionales, mejorará el intercambio de información confidencial sobre entidades concretas sujetas a supervisión y facilitará asesoramiento técnico a la Comisión, en particular sobre los proyectos de medidas de aplicación que la Comisión pretenda proponer.

1.2.6 Finalmente, en el ámbito de los mercados de valores y de conformidad con lo dispuesto, entre otras normas relevantes, en la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 <sup>(4)</sup>, las competencias del Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios <sup>(5)</sup> se transfieren al Comité europeo de valores <sup>(6)</sup> en lo que respecta a sus funciones de comitología y a las funciones de consulta recabada por la Comisión Europea en la elaboración de actos legislativos, y al Comité de responsables europeos de reglamentación de valores <sup>(7)</sup> en lo que respecta a las funciones consultivas relativas a la preparación por la Comisión de proyectos de medidas de aplicación de la normativa relevante en este ámbito y al fomento de la estrecha cooperación y establecimiento de enlaces entre reguladores de valores de la Unión Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1 La imperiosa necesidad de reaccionar con rapidez y eficacia ante los cambios tecnológicos y la evolución de los mercados financieros en una economía globalizada, exige una reforma del actual dispositivo legislativo y de «comitología» de la Unión Europea que regula dicho ámbito en la actualidad.

<sup>(1)</sup> DO L 374 de 31.12.1991.

<sup>(2)</sup> Decisión de la Comisión de 5 de noviembre, DO L 3 de 7.1.2004. El Comité está compuesto por representantes de alto nivel de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

<sup>(3)</sup> Decisión de la Comisión de 5 de noviembre, DO L 3 de 7.1.2004. El Comité está compuesto por representantes de alto nivel de las autoridades públicas nacionales competentes en el campo de la supervisión de los seguros, los reaseguros y las pensiones de jubilación. La Comisión tendrá un representante de alto nivel, pero el Comité será presidido por un representante de los Estados miembros.

<sup>(4)</sup> DO L 96 de 12.4.2003.

<sup>(5)</sup> Creado por la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, DO L 375 de 31.12.1985. Este Comité desempeñó inicialmente funciones consultivas para asistir a la Comisión en la aplicación de la Directiva, fomentar las consultas entre los Estados miembros y asesorar a la Comisión sobre las modificaciones que debieran introducirse en la citada Directiva, que, para el caso de las modificaciones técnicas actuaba en calidad de comité de comitología. En este sentido, la Directiva 2001/108/CE (DO L 41 de 13.2.2002) reforzó sus funciones de comitología por lo que se refiere a la reglamentación técnica de las inversiones de los Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

<sup>(6)</sup> Instaurado mediante la Decisión 2001/528/CE de la Comisión Europea (DO L 191 de 13.7.2001) modificada mediante la Decisión Suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 (DO L 3 de 7.12.2004).

<sup>(7)</sup> Instaurado mediante la Decisión 2001/527/CE de la Comisión Europea (DO L 191 de 13.7.2001), modificada mediante la Decisión Suspensiva de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 (DO L 3 de 7.1.2004).

2.2 Por consiguiente, se acoge muy favorablemente la propuesta de Directiva, cuyo objetivo es dotar de coherencia al entorno normativo financiero europeo mediante una adecuación del sistema decisorio conforme con los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y suficiencia de medios.

## 3. Observaciones específicas

3.1 La propuesta de Directiva amplía la estructura y funciones de los comités consultivos y de regulación, de aplicación ya en el sector de los mercados de valores, a las actividades bancarias, de seguros y de pensiones de jubilación, así como a las actividades de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

3.2 Conforme a los objetivos y contenido de la propuesta ya reseñados pueden evaluarse cuatro elementos principales: primero, la constitución y composición de nuevos comités; segundo, la diferente función consultiva que se les asigna; tercero, las funciones regulatorias o de «comitología» que se atribuyen a alguno de los nuevos comités; y, cuarto, las funciones de supervisión y seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria relevante en este ámbito.

3.3 La constitución de cuatro nuevos comités –Comité bancario europeo, Comité de supervisores bancarios europeos, Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación, Comité de supervisores de seguros y pensiones de jubilación, que reemplazarán a los tres Comités actualmente existentes: el Comité consultivo bancario, el Comité de Seguros y el Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva de valores mobiliarios– evita, según la Comisión, el riesgo de complejidad y duplicación que se deriva de la coincidencia entre comités ya existentes.

3.4 No obstante, y atendiendo meramente a consideraciones de índole cuantitativa, se produce una duplicación en el número de comités con relación a los ya existentes, dando lugar a un elenco «comitológico» que se incrementa aún más con la inclusión del Comité de Servicios Financieros, instituido unos meses antes de los mencionados comités y cuyas funciones parecen solaparse «a priori» con las de estos <sup>(8)</sup>. A resguardo de que esta circunstancia esté justificada por las razones de técnica legislativa ya reseñadas, en principio se compadece mal con las demandas de transparencia y simplificación relativas a una drástica reducción de la galaxia comitológica existente en la Unión Europea <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Vid. el Punto 2 de la Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2003, DO L 67 de 12.3.2003.

<sup>(9)</sup> Vid. la respuesta de la Comisaría SCHREYER en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-1070/01 de M. FERBER (DO L 318 E de 13.11.2001); igualmente, el Informe Poos sobre la reforma del Consejo, A5-0308/2001, final, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 25.10.2001, especialmente el Considerando M y el punto 13 de dicha Resolución.

3.5 Por otro lado, y en lo que atañe a la composición de los cuatro nuevos comités, merece reseñarse positivamente la constitución del Comité bancario europeo por tan sólo un representante de alto nivel por cada Estado miembro en lugar del máximo de tres miembros con que en la actualidad pueden contar las delegaciones nacionales en el Comité consultivo bancario así como el hecho de que aquél será presidido por la Comisión mientras que éste lo preside un representante de un Estado miembro. Aunque ninguna disposición de la propuesta de Directiva hace mención de este aspecto, ello se deduce de la lectura de su exposición de motivos.

3.6 Sin embargo, no se prevé la presencia de representantes de los mercados de valores en los comités que se ocupan de su regulación. Dado que todas las bolsas europeas son entidades privadas que operan bajo la supervisión de reguladores públicos, debería darse cabida, en calidad de observador, a algún responsable nacional de los mercados de valores.

3.7 En cuanto a las funciones consultivas de los nuevos comités, la propuesta supone, a la vez, una reasignación y un desglosamiento de dichas funciones tal y como las desempeñan actualmente los comités existentes en los sectores de la banca, de los seguros y de la inversión colectiva en valores mobiliarios.

3.8 Conforme a lo descrito anteriormente (punto I.2), el Comité bancario europeo, el Comité de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de valores aglutinarán las funciones consultivas más relevantes a efectos de la elaboración y aplicación de la legislación relevante en este ámbito.

3.9 Es decir, se ocuparán de las funciones consultivas del nivel 1 dentro de los cuatro niveles en los que se organiza la actual arquitectura decisoria comunitaria de valores.

3.10 Por su lado, el Comité europeo de supervisores bancarios, el Comité europeo de supervisores de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de reguladores de valores, se ocuparán de las funciones consultivas que persigan la puesta en práctica coherente y puntual de todas la normativa relevante en la materia –incluida las medidas técnicas de aplicación– y el perfeccionamiento del sistema de cooperación entre supervisores de los Estados miembros. Es decir, desempeñarán las funciones consultivas propias del nivel 3 de la mencionada arquitectura decisoria.

3.11 No se crean, por lo tanto, nuevas funciones consultivas con relación a las ya existentes. A resguardo de los resultados que conlleve en su día la puesta en vigor del nuevo sistema consultivo, la valoración previa puede ser positiva siempre que redunde en una mayor calidad técnica de la normativa en cuestión y en la medida en que la duplicación de comités no menoscabe la agilidad y la transparencia de los procedimientos consultivos que recabe oportunamente la Comisión.

3.12 En tercer lugar, las funciones regulatorias o de «comitología» serán desempeñadas exclusivamente y de forma respectiva en cada uno de los ámbitos de su competencia por el Comité bancario europeo, el Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación y el Comité europeo de valores. Tampoco se crean aquí nuevos procedimientos de comité ni se les atribuyen nuevas funciones con respecto a las que ya desempeñan los comités existentes.

3.13 No obstante, merece la pena hacer algunas observaciones sobre el particular, dado que, hasta la fecha, la «comitología» financiera es casi una incógnita<sup>(1)</sup>. De un lado, y con relación al procedimiento seguido en la toma de decisiones, la «comitología» financiera se rige por lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999<sup>(2)</sup>, es decir, por el procedimiento de reglamentación. Como es sabido, este procedimiento establece un derecho de revisión cuyo titular exclusivo es el Consejo<sup>(3)</sup> y un derecho de examen del Parlamento Europeo<sup>(4)</sup>, que aproxima pero no iguala el peso específico de ambas instituciones en los casos en que vean menoscabadas sus prerrogativas en un procedimiento de reglamentación con base en un acto normativo comunitario que se adopte por codecisión<sup>(5)</sup>.

3.14 Esta circunstancia debe ser tomada con cierta cautela en relación con la propuesta que nos ocupa ya que, de hecho, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 5 de febrero de 2002 sobre la aplicación de la legislación de los servicios financieros<sup>(6)</sup>, aceptó el planteamiento de la reglamentación en cuatro niveles recomendado por el Informe del Comité de Sabios, ya mencionado, a condición de recibir un trato equivalente en el Nivel 2 (procedimientos de comitología) al garantizado al Consejo conforme a la Resolución del Consejo Europeo de Estocolmo<sup>(7)</sup>. En este sentido el Comité Económico y Social insta a las Instituciones competentes a resolver el conflicto por el control de las competencias de ejecución de forma urgente.

<sup>(1)</sup> Así, desde que se le atribuyen funciones de «comitología», en 1989 (Artículo 9 de la Directiva 89/647/CEE del Consejo, relativa al coeficiente de solvencia), el Comité Consultivo bancario solo ha actuado como comité de «comitología» en 4 ocasiones, y, por su lado, el Comité de Seguros y el Comité de contacto sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, no han ejercido hasta ahora dichas funciones.

<sup>(2)</sup> DO L 184 de 17.7.1999.

<sup>(3)</sup> Hasta la fecha, menos del 0,25 % del número total de actos que siguieron éste procedimiento fueron remitidos al Consejo por la Comisión; vid. el punto 1.4 del Informe COM(2003) 530f, DO C 223 E de 19.9.2003).

<sup>(4)</sup> Hasta la fecha el Parlamento Europeo no ha ejercido esta prerrogativa; vid. Informe COM(2003) 530f, cif.

<sup>(5)</sup> Anacronismo que prevé arreglarse mediante un procedimiento de control conjunto, Parlamento Europeo-Consejo, según establece la Propuesta COM(2002) 719 final, de 11 de diciembre de 2002. Sobre el alcance de esta propuesta vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: «Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie», ZEuS, 4, 2003, pp. 561-588, En pp. 584, ss.

<sup>(6)</sup> Resolución A5-0011/2002.

<sup>(7)</sup> Igualmente, en su Resolución B5-0578/2002, el Parlamento Europeo cuestionó la urgencia de reestructurar la arquitectura de los Comités en el ámbito financiero, condicionando su aprobación a la propuesta a un compromiso inequívoco del Consejo para revisar el anacronismo legislativo en la supervisión del ejercicio por la Comisión de sus competencias de ejecución.

3.15 Por otro lado, y al hilo de la observación precedente, llama la atención una cierta descontextualización de la propuesta que nos ocupa en lo que concierne a su difícil conciliación con algunas disposiciones previstas en la propuesta de modificación de los Tratados constitutivos de las Comunidades, actualmente en negociación. Así, el Artículo I-35 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa <sup>(1)</sup> supondría una revisión del procedimiento de reglamentación al otorgar en pie de igualdad al Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros el derecho de rechazar la competencia delegada a la Comisión.

3.16 A su vez, el Anexo 8 del Documento del Cónclave ministerial de Nápoles sobre la CIG 2003 <sup>(2)</sup>, establece una modificación al punto 6 del Artículo III-77 del mencionado Proyecto de Tratado que resulta doblemente conflictivo frente a la Propuesta que nos ocupa. Primero porque al prever la posibilidad de que una ley europea del Consejo otorgue al Banco Central Europeo la competencia de supervisión prudencial de las instituciones de crédito y otros establecimientos financieros, con excepción de las empresas aseguradoras, mermaría las

funciones consultivas y de comitología del Comité Bancario Europeo y las funciones consultivas del Comité de Supervisores bancarios europeos <sup>(3)</sup>.

3.17 Segundo, porque abriría un nuevo conflicto con el Parlamento Europeo al establecer que el Consejo decidiría dicha transferencia de competencia por unanimidad tras consultar al Parlamento, mientras que el vigente Artículo 105.6 CE prevé esta posibilidad previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. Aunque las propuestas de la Comisión no deben hacer referencia a proyectos normativos que no han cobrado fuerza vinculante, las anteriores consideraciones resultan de la obligada labor prospectiva que debe llevar a cabo el Comité al ejercer sus funciones consultivas.

3.18 Finalmente, las funciones de supervisión y seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria en este ámbito permitirá a los Comités reforzar el mecanismo actual mediante el que la Comisión detecta obstáculos y despliega los medios oportunos para su remoción de los entornos jurídicos de los estados miembros <sup>(4)</sup>.

Bruselas, 31 de marzo de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Bruselas, 18 de julio de 2003, CONV 850/03.

<sup>(2)</sup> Bruselas, 25 de noviembre de 2003, CIG 52/03 ADD1, p. 12.

<sup>(3)</sup> Aunque existe al respecto un posicionamiento administrativo y doctrinal mayoritariamente favorable en los Estados miembros (vid. DASSESSE, M. G ISAAC, D.: «Financial services in the Era of the Euro and E-Commerce: Does home country control work?» — General Report, en F.I.D.E., XX Congress, BIICL, Londres, 2003, pp 433-446, espec. Puntos 38-56, el ECOFIN reunido en Oviedo el 12-13.4.2002 mostró sus reticencias hacia dicha posibilidad, especialmente por la oposición manifiesta de las delegaciones alemana y británica.

<sup>(4)</sup> Vid., respectivamente, el 18º informe sobre aplicación del Derecho Comunitario, COM(2001) 309 final, y, el 19º Informe, COM(2002) 324 final.