

5.4.1 Los cuidadores constituyen un elemento importante en el conjunto del proceso destinado a mejorar el bienestar de las personas, también en el marco del programa AAL. Sería necesario, pues, un cambio de paradigma a nivel no solo de las organizaciones profesionales sino también de la figura del cuidador, para garantizar que la persona que está directamente en contacto con el beneficiario del programa AAL no solo controle esta tecnología sino que esté además convencida realmente de su utilidad y pueda así inspirar a la persona objeto de sus cuidados confianza en estos instrumentos para la mejora de la calidad de vida.

5.4.2 El CESE considera también que el sistema sanitario debería ser objeto de un examen pormenorizado para garantizar no solo su disponibilidad a nivel organizativo para el AAL sino también que los organismos de salud y asistencia social estén en condiciones de atender a un mayor número de personas a domicilio.

5.4.3 Además, con la adopción del programa AAL es más importante mejorar la cooperación y la coordinación entre los organismos sanitarios y los de asistencia social. También aquí la tecnología puede constituir un instrumento para mejorar esta cooperación, aunque lo más importante es la convicción de la necesidad y la voluntad de cooperar.

5.5 Se prevé que los dispositivos del AAL serán complejos, por lo que la interoperatividad debe ser uno de los objetivos fundamentales del programa. La innovación y la tecnología deberían ser aplicadas a gran escala, adaptadas al usuario, integradas y proactivas.

5.6 El CESE considera que la Comisión debería adoptar también un enfoque integrado para el programa AAL y otras políticas como las relativas al aprendizaje permanente. De hecho, en estas políticas en particular debería tenerse en cuenta la formación impartida a los participantes en el programa AAL, dado que la formación es un elemento esencial del éxito de esta tecnología.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio — Solvencia II»

COM(2007) 361 final — 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

El 31 de octubre de 2007, de conformidad con los artículos 47.2 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio — Solvencia II» (*)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sr. Robyns de Schneidauer).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 67 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE se congratula de que la Comisión haya efectuado una refundición rigurosa de varias directivas complejas en un único documento claro, teniendo en cuenta las normas que regulan las diferentes partes objeto de la refundición. Habida cuenta de que el marco legislativo de la Unión Europea no debería centrarse exclusivamente en la política cautelar, que trata

del papel que desempeña el capital en la prestación de servicios de seguro que son importantes para las empresas y los ciudadanos europeos en muchos otros aspectos, el CESE se reserva el derecho de pronunciarse a su debido tiempo sobre las nuevas características de la relación entre los consumidores y los aseguradores y reaseguradores, en concreto en el marco de las recientes iniciativas de la Comisión sobre los servicios financieros al por menor.

(*) La propuesta fue modificada posteriormente y pasó a ser COM(2008) 119 final. En el cuerpo del presente Dictamen, la numeración de los artículos se refiere a esta última versión de la propuesta de Directiva.

El CESE insta a la Comisión a que prosiga la armonización de los aspectos jurídicos de la relación entre el tomador y el asegurador, que en la actualidad son objeto de examen en el marco

de los trabajos relativos al «marco común de referencia» (MCR) que se están llevando a cabo bajo la supervisión de la DG SANCO.

1.2 El CESE apoya ampliamente la Directiva marco Solvencia II propuesta por la Comisión y acoge con satisfacción la extensa consulta que ha precedido a su elaboración. El enfoque de la Comisión se ha ajustado a los principios del programa «Legislar mejor» que ella misma estableció. No obstante, las consultas sobre este tipo de reformas deberían tener en cuenta debidamente los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

1.3 El CESE acoge con satisfacción la adopción de un enfoque económico centrado en el riesgo para evaluar el capital de solvencia obligatorio de las empresas de seguros y de un planteamiento centrado en el total del balance, basado en una valoración económica completa de los activos y pasivos, para evaluar su situación financiera. Su objetivo es reflejar correctamente las posibles exposiciones al riesgo subyacentes, así como los instrumentos de atenuación de los riesgos de las empresas. Además de ser correcto desde el punto de vista económico, este enfoque presenta la ventaja de evitar cualquier posibilidad de arbitraje reglamentario, al tiempo que garantiza un nivel de protección jurídica idéntico y adecuado para todos los tomadores de seguros en Europa, independientemente del estatuto jurídico, el tamaño o la localización de la empresa.

1.4 El CESE valora muy positivamente la introducción del enfoque de los tres pilares con respecto a la supervisión prudencial, ya que se ajusta a los requisitos de capital establecidos por el acuerdo de Basilea II para el sector bancario y reconoce al mismo tiempo las particularidades del sector de los seguros. El CESE quisiera destacar la importancia que, para una adecuada supervisión prudencial de las compañías de seguros, revisten la adición del proceso de la revisión supervisora y los requisitos cualitativos (pilar II) y la introducción de principios para regular la información facilitada a efectos de supervisión y la publicación de información (pilar III), además de la definición de los requisitos cuantitativos de capital basados en el riesgo.

1.5 El CESE valora positivamente la introducción de un régimen de solvencia basado en dos requisitos de capital, a saber, el capital de solvencia obligatorio y el capital mínimo obligatorio, cada uno de ellos con un objetivo diferente. Si el capital de solvencia obligatorio debe representar el nivel de capital que una empresa debería tener como objetivo alcanzar en condiciones de funcionamiento normales, el capital mínimo obligatorio debe, por su parte, representar el nivel de capital por debajo del cual debería producirse en última instancia la intervención de las autoridades de supervisión. El CESE vería con buenos ojos que se adoptaran algunas medidas reglamentarias de nivel 2 a fin de aportar mayor claridad sobre las condiciones aplicables al cálculo simplificado del capital de solvencia obligatorio (artículo 108), así sobre como las circunstancias en las que se exigiría un capital de solvencia adicional.

1.6 El CESE considera que los cálculos del capital mínimo obligatorio y del capital de solvencia obligatorio deberían guardar una mayor relación entre sí y, por consiguiente, basarse ambos en un enfoque variable en función del riesgo, a fin de permitir la correcta aplicación de una escala de medidas de

intervención de supervisión que garantice que tanto la compañía de seguros de que se trate como la autoridad de supervisión disponen del tiempo suficiente para adoptar las medidas apropiadas necesarias para solucionar el problema en caso de que no se hubiera respetado el capital de solvencia obligatorio.

1.7 El CESE es favorable al principio de proporcionalidad previsto en la Directiva sometida a examen, ya que permitirá que todas las empresas puedan aplicar el régimen de Solvencia II. El CESE vería con buenos ojos que se adoptaran algunas medidas reglamentarias de nivel 2 a fin de aportar mayor claridad sobre este principio general de proporcionalidad (art. 28.3), de modo que pudiera analizarse con mayor precisión la idoneidad de los requisitos y, en caso necesario, arbitrarse medidas correctoras; sin embargo, ello no debería dar lugar a una esclerosis regulatoria. El CESE recomienda que este principio se aplique de manera efectiva y coherente en todo el territorio de la Unión y que se prevean vías eficaces de recurso administrativo o, en su caso, ante los tribunales, para garantizar su aplicación.

1.8 El CESE recomienda vivamente a la Comisión que preserve la diversidad del mercado de los seguros teniendo en cuenta el papel de las pequeñas y medianas aseguradoras, así como el de las mutuas y las cooperativas de seguros. Dado que muchas de éstas operan en mercados de nicho, el CESE considera que es muy importante introducir una determinada flexibilidad en el enfoque general a fin de reconocer, por ejemplo, la utilización de datos propios más pertinentes y de metodologías generalmente aceptadas, sin por ello, no obstante, falsear la competencia entre las compañías de seguros. Es conveniente examinar y sopesar debidamente la posibilidad de que las mutuas de seguros pidan a sus miembros que refuercen su situación en materia de solvencia, tal y como ha sucedido en la práctica.

1.9 El CESE reconoce la importancia que tiene la supervisión de los grupos de seguro, ya que, pese a ser relativamente poco numerosos, representan una parte importante del mercado de los seguros en la UE. Por consiguiente, el CESE considera que la introducción de la supervisión de los grupos es una etapa importante que permitirá a todos los supervisores de grupos y a otras autoridades supervisoras interesadas comprender mejor el perfil de riesgo del grupo en su conjunto. Se recomienda la máxima armonización y transparencia de estas autoridades de supervisión y una división clara de responsabilidades entre ellas.

1.10 El CESE acoge con satisfacción la introducción de un régimen optativo que permite a los grupos facilitar la gestión de su capital en el nivel del grupo, ya que mejora la movilidad del capital dentro del grupo y proporciona un sistema práctico y transparente para que los grupos puedan beneficiarse del reconocimiento de los efectos de diversificación en el nivel del grupo sin que ello afecte al nivel de requisitos de capital de las filiales integrantes del grupo. Será necesario tener en cuenta los niveles reales de capital de las filiales del grupo, puesto que parte de ellas estarán cubiertas por declaraciones de ayuda de grupo (*group support*) en vez de por la liquidez disponible o los activos equivalentes. El CESE observa que los efectos de diversificación en un grupo sólo se podrán determinar si se utiliza el método de cálculo aplicable por defecto al capital de solvencia obligatorio y señala que la propuesta también debería permitir la determinación de los efectos de diversificación en el grupo sin tener que recurrir al mecanismo de la ayuda de grupo.

1.11 El Comité recomienda que se evalúen el impacto del régimen optativo propuesto sobre la competencia en el nivel local y el grado de protección del consumidor en circunstancias normales y en situaciones de crisis — que no debería ser inferior al que facilita el sistema por defecto —, y que se clarifiquen los aspectos jurídicos y prácticos, incluida la seguridad de las transferencias de fondos transfronterizas entre distintas sociedades de un mismo grupo, es decir, las posibles limitaciones legales en el nivel nacional a las transferencias de capital (ayuda de grupo) a las filiales situadas en otros Estados miembros.

1.12 El CESE expresa su esperanza de que las autoridades de nivel 2 tengan en cuenta los resultados de la cuarta fase del estudio cuantitativo de impacto (QIS4) que estaba en curso en el momento de la adopción del presente dictamen.

1.13 El CESE hace hincapié en la necesidad de aplicar la Directiva de manera armonizada, evitando la práctica del *gold-plating* (elaboración de legislación superflua) o la aplicación de políticas divergentes mediante el recurso a opciones que pondrían en peligro el establecimiento de una política cautelar uniforme en el mercado interior.

1.14 El CESE insta a la Comisión a que garantice la previsibilidad de las prácticas prudenciales, a fin de dar a las empresas de seguros el nivel de seguridad que tienen derecho a esperar para desarrollar sus políticas de riesgo y de solvencia.

1.15 El CESE reconoce la importancia que revisten para el proyecto Solvencia II aspectos vinculados a la atenuación de los riesgos como el intercambio de datos fiables entre las aseguradoras y los consorcios de seguros. Estos elementos facilitan el acceso al mercado a los nuevos operadores y a los operadores de pequeño tamaño y les permiten aumentar la capacidad disponible, así como reducir los márgenes de incertidumbre sobre sus primas. Por lo tanto el CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta esta correlación cuando proceda a la revisión de los reglamentos de exenciones en bloque en el sector de los seguros.

1.16 El CESE felicita a la Comisión y a los comités Lamfalussy que han intervenido por el papel de primer orden que han desempeñado en este proceso de reforma cuyo objetivo es aplicar las mejores prácticas y sensibilizar al mercado europeo en su conjunto. La Directiva propuesta constituye una verdadera referencia para muchas otras jurisdicciones y sectores de servicios financieros. Sin embargo, las consultas sobre este tipo de reformas deberían prestar la debida atención a los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

1.17 El CESE exhorta a la Comisión a que eleve las disposiciones en materia de solvencia aplicables a otros prestatarios de servicios financieros similares, con independencia de su naturaleza, al nivel de las de la Directiva Solvencia II, de conformidad con el principio «para los mismos riesgos, las mismas normas». Habida cuenta de la volatilidad de los mercados financieros, los consumidores o los beneficiarios deben poder contar con la misma protección elevada en materia de solvencia. Además, la existencia de unas condiciones de competencia equitativas en materia de requisitos de capital de solvencia es también fundamental para promover un entorno realmente competitivo en el mercado financiero.

1.18 Los principios del régimen de Solvencia II deberían servir de referencia para la introducción de nuevas normas de solvencia, por ejemplo, en el marco de la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones ⁽¹⁾ en 2008, en particular por lo que respecta a la ampliación de los deberes de los fondos de pensiones privados en toda la Unión.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Directiva objeto de examen, relativa a un nuevo marco de solvencia para las empresas de seguros y de reaseguros, denominada «Solvencia II», introduce un régimen revisado cuyos objetivos son mejorar la protección de los tomadores de seguros y los beneficiarios, acrecentar la integración del mercado de seguros de la UE y elevar la competitividad internacional del sector de los seguros de la UE en su conjunto, así como de las distintas empresas de seguro y reaseguro. Al mismo tiempo, la propuesta unifica varias generaciones de directivas sobre seguros y las refunde en una única Directiva. Este nuevo marco se aplicará tanto a las empresas de seguros como a las de reaseguros.

2.2 La Comisión y los comités Lamfalussy, compuestos por reguladores y supervisores, procedieron a una consulta pormenorizada y continua con todos los interesados, y han desempeñado un papel de primer orden para establecer prácticas vanguardistas en un entorno global, en particular en el sector de los servicios financieros. Como consecuencia, puede afirmarse que la Directiva Solvencia II es una de las normas más sofisticadas del mundo en materia de solvencia en el sector de los seguros y permite a la Unión Europea tomar la delantera en este ámbito con respecto a la mayoría de las demás jurisdicciones. Sin embargo, las consultas sobre este tipo de reformas deberían prestar la debida atención a los puntos de vista de los trabajadores y los consumidores, cuyo interés en el resultado del procedimiento es evidente. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle foros apropiados, como el FINUSE, para que estas consultas puedan llevarse a cabo.

3. Antecedentes

3.1 El marco propuesto en materia de solvencia tiene por objeto mejorar la estabilidad financiera y la fiabilidad del mercado europeo de los seguros, lo que debería resultar beneficioso tanto para la competitividad del sector de los seguros de la UE en su conjunto como para las distintas empresas de seguro y reaseguro, y para los consumidores en términos de seguridad. Disponer de unos mercados de seguros fiables tiene una importancia crucial para el tejido económico y social de Unión Europea.

3.2 En primer lugar, los seguros son una herramienta de protección tanto individual como colectiva. Entre los clientes de las empresas de seguro están las familias, las pequeñas y medianas empresas, las grandes empresas, las asociaciones y las autoridades públicas. Los compromisos de las empresas de seguros se refieren tanto a los tomadores de los seguros propiamente dichos como a los miembros de su familia y otros terceros. El CESE es especialmente consciente de su impacto en la vida diaria de los ciudadanos europeos. Aparte de su importancia en los mercados de la protección en caso de muerte, el sector de los seguros se ha convertido en un proveedor importante de productos de ahorro. Las empresas de seguro participan en la gestión de los regímenes de seguridad social, por ejemplo, las jubilaciones (países nórdicos), la indemnización de los accidentes de trabajo (BE, FI, PT) y los sistemas sanitarios nacionales

⁽¹⁾ Fondos de pensiones de empleo.

(IE, NL), a menudo en un marco en el que participan también los representantes de los trabajadores. El sector de los seguros es un proveedor de prestaciones para los trabajadores cuya importancia aumenta rápidamente, lo que lo convierte en un protagonista de primer orden. Ofrece asimismo protección contra nuevos riesgos, como las catástrofes naturales, los riesgos para las cosechas e incluso el terrorismo, a veces en el marco de asociaciones concluidas entre los aseguradores y reaseguradores y los gobiernos.

3.3 El mercado de los seguros desempeña un importante papel impulsor en el conjunto de la economía, en la medida en que fomenta la iniciativa y crea confianza, y por su propia naturaleza constituye un factor económico considerable que proporciona empleo a cerca de un millón de personas en Europa (2). Según las estimaciones de la Comisión, la Directiva propuesta implicará una inversión suplementaria de aproximadamente dos a tres mil millones de euros por parte de las aseguradoras y los supervisores. Se espera que una gran parte de estos fondos se invierta en capital humano, a fin de crear empleos cualificados de larga duración a escala local (en particular, gestores de riesgos, actuarios, expertos en TIC y responsables del cumplimiento). El CESE considera que estas inversiones deberían beneficiar a todas las partes interesadas, incluidos los consumidores y los beneficiarios.

3.4 Además de estos empleos directos, el sector de la distribución de seguros proporciona un millón de empleos suplementarios, gracias a los agentes e intermediarios y al personal contratado por ellos.

Debido a sus inversiones, cuyo importe supera los 6,5 billones de euros (3), las compañías de seguro y reaseguro son importantes inversores institucionales. Como tales, son responsables de la transformación de las primas individuales en conjuntos de activos financieros en una proporción adecuada a los riesgos incurridos, y de garantizar a medio y a largo plazo la seguridad de los tomadores y los beneficiarios.

3.5 Las familias, las PYME, las grandes empresas, las asociaciones y las autoridades públicas desembolsan primas que representan más de un 5 % del PIB en seguros de vida (4) y más de un 3 % en seguros distintos del de vida. Incluso en los mercados bien establecidos, el índice de crecimiento del sector de los seguros supera casi siempre al del conjunto de la economía. Las inversiones de las empresas de seguros representan más de un 50 % del PIB (5), — la mitad en valores de renta fija y préstamos (6) —, mientras que el total de sus inversiones en valores de renta variable representa aproximadamente un cuarto de la capitalización bursátil del mercado europeo (7).

3.6 Pese a las numerosas fusiones que han tenido lugar en estos últimos años en el sector de los seguros, la Unión Europea sigue contando con unas 5 000 compañías de seguros (8). Los mayores grupos financieros pueden tener diferentes filiales de seguros en varios países. Las estructuras de los grupos del sector de los seguros pueden englobar distintos tipos de actividad en este sector (reaseguro, seguro de vida/no de vida, intermediación de seguros) o en el contexto más amplio de los servicios financieros (incluidos banca, bancaseguro e hipotecas). Además, los grupos pueden estar constituidos por una empresa madre y

empresas filiales, pero también incluir empresas en participación, sociedades de cartera de inversiones, etc. Los veinte grupos más grandes reciben alrededor de la mitad de los ingresos por primas europeos (9). Las mutuas y las cooperativas de seguros tienen una participación importante en el mercado. Estas últimas están a menudo intrínsecamente vinculadas a un gran número de organizaciones de la sociedad civil y representan un 30 % del total de los ingresos por primas en Europa (10).

3.7 La actual crisis financiera, desencadenada por la práctica de la concesión de hipotecas basura en los Estados Unidos, es un argumento de peso en favor de unas normas de solvencia sólidas y detalladas que permitan que las empresas de seguros cumplan sus compromisos incluso en situaciones límite. Las normas, los métodos de gestión y las pruebas de esfuerzo contribuyen a alcanzar este objetivo.

4. Enfoque legislativo

4.1 En la línea del programa «Legislar mejor», la Comisión ha elaborado la Directiva Solvencia II de manera detallada y en profundidad, teniendo en cuenta las normas que regulan las diferentes partes objeto de la refundición. Varias rondas de evaluaciones de impacto cualitativo y cuantitativo y de consultas han permitido tomar en consideración muchas de las preocupaciones del mundo de la industria y de las autoridades de supervisión. Está previsto proceder a nuevas rondas de exámenes y consultas detalladas.

4.2 La propuesta de la Comisión es una de las denominadas directivas «Lamfalussy», basadas en el método Lamfalussy en el ámbito de los servicios financieros, y se ajusta a los cuatro niveles en que éste se estructura. Las disposiciones del nivel 1 de la Directiva se basan en principios y proporcionan una base para la aprobación de las disposiciones de aplicación del nivel 2, así como las instrucciones relativas a la convergencia en materia de supervisión en el nivel 3 del procedimiento. El objetivo de este enfoque es permitir una adaptación rápida del nuevo régimen a los cambios del mercado, la evolución de la reglamentación contable y la normativa de seguros y reaseguros a nivel internacional, los avances tecnológicos, las nuevas experiencias y las metodologías innovadoras. El establecimiento de especificaciones de cálculo precisas en los artículos de la Directiva comprometería el sentido profundo de este proceso legislativo innovador. Los niveles 2 y 3 son los más indicados para hacerlo.

4.3 Al igual que ocurre con los requisitos de capital establecidos por el acuerdo de Basilea II para el sector bancario, el nuevo régimen se estructura en tres pilares que reflejan las particularidades del sector de los seguros. El pilar I (artículos 74-142) define los requisitos financieros cuantitativos; el pilar II (artículos 27-34, 36-38, 40-49 y 181-183) trata del proceso de revisión supervisora y los requisitos cualitativos; y el pilar III (artículos 35 y 50-55) se refiere a la información facilitada a efectos de supervisión y a la publicación de información. Estos tres pilares no son independientes, sino se completan entre sí con objeto de alcanzar los objetivos del sistema. Deberán tenerse debidamente en cuenta las interacciones entre las disposiciones de los distintos pilares.

(2) Fuente: Comité Europeo de Seguros, *European Insurance in Figures*, 2007. Las cifras corresponden a los datos disponibles a finales de 2006.

(3) Véase nota 2.

(4) Véase nota 2.

(5) Véase nota 2.

(6) Véase nota 2.

(7) Véase nota 2.

(8) Véase nota 2.

(9) Véase nota 2.

(10) Fuente: AISAM.

4.4 La revisión del actual régimen de solvencia se ha aprovechado también para refundir trece directivas de seguros y reaseguros en una única directiva simplificada en la que se han integrado las nuevas normas de solvencia. La propuesta de Directiva contiene una serie de enmiendas no sustantivas destinadas a mejorar su redacción. Se han suprimido los artículos o las partes de artículos que habían quedado obsoletos.

5. Observaciones generales

5.1 En los últimos treinta años, varias generaciones de directivas europeas han creado un mercado europeo de los seguros y los reaseguros regulado por un conjunto de normas comunes, entre las que figuran los principios del reconocimiento mutuo y el control efectuado por el país de origen. Han establecido un mercado abierto para los operadores no comunitarios y han impulsado a los aseguradores de la UE a expandirse hacia los mercados de terceros países, sobre todo en América del Norte, Asia y en países con posibilidades de ser en el futuro candidatos al ingreso en la UE.

5.2 La regulación vanguardista propuesta en materia de solvencia garantiza que los aseguradores tienen una situación financiera saneada y están en condiciones de hacer frente a situaciones adversas, cumplir sus promesas contractuales con los tomadores y asegurar la estabilidad del sistema financiero. No obstante, es importante destacar que todos los consumidores de este tipo de servicios financieros merecen esta mayor protección. Una serie de operadores del mercado no están sometidos a la normativa en materia de seguros. Es el caso, por ejemplo, de los fondos de pensiones o de las entidades de ahorro e inversión.

5.3 Unas normas de solvencia armonizadas crean un clima de confianza entre los consumidores, pero también entre los supervisores. Esta confianza es un elemento determinante para lograr que el mercado europeo, caracterizado por el reconocimiento mutuo y el control efectuado por el país de origen, funcione en la práctica. Las normas actualmente vigentes en materia de solvencia (Solvencia I) están desfasadas. No tienen en cuenta los riesgos específicos en que incurre la entidad que proporciona la cobertura de seguros, por lo que dan lugar a que requisitos en materia de solvencia idénticos se apliquen a empresas que presentan perfiles de riesgo diferentes. Además, las normas de solvencia en vigor se centran principalmente en la conformidad financiera, siguiendo con ello un enfoque basado en el respeto de las normas y no en la buena gestión, y no abordan adecuadamente la supervisión del grupo. Además, el marco legislativo comunitario actualmente en vigor deja a los Estados miembros un margen excesivo para la introducción de variantes nacionales, comprometiendo con ello la eficacia de la supervisión de las operaciones multinacionales y la existencia de unas condiciones de competencia equitativas. Entretanto, debido a estas lagunas, el régimen en vigor ha sido superado por la evolución sectorial, intersectorial e internacional. En otros términos, las nuevas normas de solvencia definidas por la Directiva reflejan una tendencia ya consolidada entre los operadores y los supervisores de distintos países conscientes de los riesgos.

5.4 A diferencia del marco de Solvencia I, la reforma hace hincapié en la calidad real de la gestión del riesgo en la empresa y en principios y objetivos en vez de en normas que no tienen en cuenta los perfiles de riesgo específicos de las compañías.

Su objetivo es asimismo armonizar las prácticas de supervisión en el Espacio Económico Europeo.

5.5 Básicamente, el nuevo sistema ofrecerá a los supervisores y aseguradores instrumentos de solvencia sofisticados que les permitan hacer frente no sólo a los riesgos en términos de seguros en caso de situaciones adversas (inundaciones, tormentas o accidentes automovilísticos graves), sino también a los riesgos vinculados al mercado y al crédito y a los riesgos operativos. Contrariamente a lo que prevé la legislación actual, los aseguradores y reaseguradores deberán disponer de un capital proporcional a su riesgo global de solvencia, calculado no solo sobre la base de elementos cuantitativos, sino también de aspectos cualitativos que influyen en el perfil de riesgo de la empresa.

5.6 El nuevo régimen se basa en un enfoque en función del riesgo económico, cuyo objetivo es garantizar que se reflejan correctamente las posibles exposiciones al riesgo subyacentes, así como los planes de atenuación de los riesgos, eliminando de este modo las posibilidades de arbitraje reglamentario que pueden distorsionar y debilitar la protección de que disponen los tomadores. Esto significa también que los requisitos de capital deberían permitir una asignación óptima del capital y favorecer una mejor gestión interna de los riesgos.

5.7 Por otra parte, la Directiva Solvencia II concede aún más importancia a la gestión de las compañías de seguros para garantizar una sólida gestión del riesgo y se esfuerza en fomentar las buenas prácticas en este sector. Las compañías de seguros deberán centrarse en la identificación, medida y gestión activa de los riesgos y sopesar los efectos que evoluciones futuras, como las nuevas operaciones o las posibilidades de acontecimientos catastróficos, pueden tener en su situación financiera. Además, la reforma propuesta les obligará a evaluar sus necesidades de capital a la luz de todos los riesgos por medio de la «autoevaluación de riesgos y solvencia», mientras que el «proceso de revisión supervisora» desplazará la atención de los supervisores del cumplimiento de los requisitos legislativos y la supervisión del capital a la evaluación de los perfiles reales de riesgo de los aseguradores y la calidad de su gestión de riesgos y de los sistemas de gobernanza de sus empresas, por ejemplo, por medio de mecanismos de alerta rápida y pruebas de esfuerzo. Al mismo tiempo, la Directiva fomenta la cooperación y la convergencia en materia de supervisión, por ejemplo, mediante la ampliación del papel del Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación, como un paso hacia un mayor grado de uniformidad en la supervisión de los servicios financieros, objetivo que el CESE apoya.

5.8 Un tercer aspecto importante es que la Directiva pretende mejorar la eficacia de la supervisión de los grupos de seguros mediante la figura de un «supervisor de grupo» en el país de origen. La supervisión de grupo garantizará que no se pasan por alto los riesgos que suponen una amenaza para todo el grupo y permitirá que los grupos operen más eficazmente al tiempo que se brinda un nivel de protección más elevado a todos los tomadores de seguros. El supervisor de grupo tendrá responsabilidades específicas que ejercerá en estrecha cooperación con los supervisores nacionales pertinentes, y le corresponderá asimismo la tarea de adoptar decisiones sobre un número limitado de cuestiones. Se insta a los supervisores locales a que participen activamente en el órgano colegiado de los supervisores, ya que disfrutan de un derecho de codecisión siempre y cuando pueda llegarse a un acuerdo. Esta medida implica un enfoque diferente, que conviene aplicar para poder determinar las realidades económicas y el potencial de diversificación de los riesgos de este tipo de grupos.

5.9 Por último, la Directiva Solvencia II introduce aún más transparencia y objetividad por lo que respecta tanto a la información proporcionada por las empresas sobre su situación financiera y los riesgos asociados como a los procesos de revisión supervisora. En la actualidad, la tendencia sigue siendo que las prácticas de supervisión varíen de un Estado miembro a otro, dejando el campo libre al arbitraje reglamentario. Tanto para las políticas europeas en este ámbito como para los aseguradores que deseen acceder a un nuevo mercado nacional, es importante que las prácticas de supervisión sean no solo objetivas y transparentes, sino también previsibles y bien documentadas.

6. Análisis en profundidad

6.1 Requisitos financieros (pilar I)

(Artículos 74-142)

6.1.1 Para la definición de los requisitos cuantitativos aplicables a las empresas de seguros, el nuevo sistema se basa en un planteamiento integral centrado en el total del balance en el que la valoración de los activos y pasivos ⁽¹⁾ se realiza con arreglo a un enfoque coherente con el mercado y todos los riesgos asociados cuantificables se reflejan explícitamente en términos de requisitos de capital. Una valoración de los activos y pasivos que tenga en cuenta sus condiciones de transacción garantiza que estos se evalúan de manera objetiva y coherente. Es también garantía de que se asigna un valor correcto a cada una de las opcionalidades implícitas en los títulos. Una valoración realista y orientada hacia el futuro es la mejor protección contra toda posible parcialidad que pudiera poner en peligro los derechos de todos los interesados.

6.1.2 En este contexto de valoración, se concede una importancia particular al cálculo de las provisiones técnicas, es decir, las obligaciones que se asumen frente a los tomadores y otros beneficiarios. Una valoración de las provisiones técnicas coherente con el mercado podrá llevarse a cabo mediante el cálculo de la mejor estimación, que será igual a la media de los flujos de caja futuros ponderada por su probabilidad, teniendo en cuenta el valor temporal del dinero, incluido un margen de riesgo. Este enfoque debería garantizar que el valor total de las provisiones técnicas sea equivalente al importe que una tercera parte previsiblemente necesitaría para poder asumir y satisfacer las obligaciones de la cartera de seguros. A efectos del cálculo se utilizará la información facilitada por los mercados financieros y los datos generalmente disponibles sobre riesgos de seguros, información con la que el citado cálculo habrá de ser coherente.

6.1.3 Por lo que se refiere a los requisitos de capital, el nuevo régimen de solvencia se basa en dos requisitos de capital, a saber, el capital de solvencia obligatorio y el capital mínimo obligatorio, cada uno ellos con un objetivo diferente que determina el cálculo de los mismos.

6.1.4 El capital de solvencia obligatorio debe representar el nivel de capital que una empresa debería tener como objetivo alcanzar en condiciones de funcionamiento normales, por debajo del cual se intensificarán las intervenciones de supervisión. Esto permite la aplicación de una escala de medidas de intervención de supervisión antes de que el capital alcance el nivel del capital mínimo obligatorio y, por lo tanto, ofrece a los tomadores y beneficiarios de seguros una garantía razonable de que se efectuarán los pagos al vencimiento. Técnicamente, el capital de solvencia obligatorio está concebido y calibrado para definir un nivel de capital que permita a las empresas de seguros y reaseguros absorber pérdidas imprevistas significativas, basán-

dose en una determinada probabilidad de incumplimiento de la contraparte en un determinado período de tiempo (0,5 % en un horizonte de un año).

6.1.5 De hecho, el capital mínimo obligatorio representa el nivel de capital por debajo del cual debería producirse en última instancia la intervención de las autoridades de supervisión. El cálculo del capital mínimo obligatorio debería permitir, cuando se compare con el capital de solvencia obligatorio, un margen suficiente para la aplicación de una escala razonable de medidas de intervención de supervisión por parte de la autoridad de supervisión.

6.1.6 En la práctica, un asegurador puede calcular el capital de solvencia obligatorio por medio de una fórmula general o utilizando un modelo interno aprobado por las autoridades de supervisión. La fórmula general debe incorporar las técnicas adecuadas de mitigación del riesgo y los efectos de diversificación, así como cualquier otra forma de capacidad de absorción de pérdidas de los elementos del balance que no estén incluidos en el capital disponible. El planteamiento en función del riesgo de la Directiva propuesta implica que un modelo interno (completo o parcial) puede sustituir –previa validación de las autoridades de supervisión– a la fórmula general de cálculo, siempre que refleje mejor el perfil de riesgo de la empresa. Se trata de un incentivo importante que favorece una identificación y una gestión interna sólidas de los riesgos, y la formación y la contratación de personal altamente cualificado.

6.1.7 Otro elemento cuyo objetivo es fomentar la buena gestión interna es la aplicación del «principio de prudencia» a la política de inversiones, que permite no establecer límites artificiales a las inversiones, al tiempo que exige normas de calidad elevadas y que se tenga en cuenta debidamente cualquier riesgo significativo en el cálculo de las cargas del capital.

6.1.8 Habida cuenta de la complejidad de los requisitos, es importante señalar que la propuesta presentada incluye disposiciones encaminadas a permitir una aplicación proporcionada y gestionable de los requisitos del pilar I. Esto es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas de seguros (PYME). Con todo, este principio de proporcionalidad hace referencia no a la escala sino a la naturaleza y la complejidad de los riesgos a los que se enfrentan las compañías. Las PYME estarán sometidas a principios prudenciales generales idénticos siempre que su perfil de riesgo sea el mismo que el de otras empresas. Sus clientes y beneficiarios se beneficiarán del mismo nivel de protección.

6.2 Proceso de revisión supervisora y requisitos cualitativos (pilar II)

(Artículos 27-34, 36-38, 40-49, 181-183)

6.2.1 La propuesta Solvencia II de la Comisión define procesos y herramientas para actividades y revisiones de supervisión, incluida la definición de los poderes de supervisión, disposiciones para la cooperación entre los supervisores nacionales así como instrucciones relativas a la convergencia en materia de supervisión. Las disposiciones del pilar II abordan los requisitos cualitativos aplicables a las empresas de seguros, es decir, su sistema de gobernanza, incluidos un sistema eficaz de control interno, un sistema de gestión de riesgos, una función actuarial, una auditoría interna, una función de comprobación de la conformidad y normas sobre la externalización.

6.2.2 Las herramientas de supervisión tienen por objeto identificar a las entidades que presentan características financieras, organizativas o de otro tipo, susceptibles de generar un perfil de mayor riesgo, y a las que en circunstancias excepcionales podría exigírseles que mantengan un capital de solvencia más elevado

⁽¹⁾ Los activos que poseen las compañías de seguros de la UE son sobre todo obligaciones (37 %), acciones (31 %) y préstamos (15 %). Fuente: Comité Europeo de Seguros, *European Insurance in Figures*, 2007

que el capital de solvencia obligatorio y que adopten medidas para reducir el riesgo en que han incurrido.

6.2.3 El principio de proporcionalidad mencionado más arriba es aplicable también al proceso de revisión supervisora. Los supervisores deberán ejercer sus poderes teniendo en cuenta la naturaleza, la envergadura y la complejidad de los riesgos de la empresa de que se trate a fin de evitar una sobrecarga supervisora, en particular para las pequeñas y medianas empresas de seguros que están expuestas a un nivel de riesgo inferior.

6.2.4 Solvencia II está concebida para mejorar el análisis de los requisitos cualitativos que los supervisores realizan en relación con la situación de riesgo de la empresa. Es importante que las acciones y decisiones de los supervisores sean coherentes en los diferentes países, en las distintas empresas y a lo largo del tiempo. Vale la pena reiterar la importancia de la transparencia, la objetividad y la previsibilidad de las medidas de supervisión. Ello es especialmente pertinente en el caso de la aprobación de los modelos internos.

6.3 Información presentada a efectos de supervisión y publicación de información (pilar III)

(Artículos 35, 50-55)

6.3.1 La transparencia y la divulgación de información al público (publicación de información) sobre su situación financiera y sus riesgos por parte de las empresas sirve para reforzar la disciplina del mercado. Además, las empresas de seguros deberían proporcionar a los supervisores (información facilitada a efectos de supervisión) los datos cuantitativos y cualitativos que necesitan para llevar a cabo eficazmente su labor de control y orientación.

6.3.2 La armonización de la información presentada a efectos de supervisión y la publicación de información es una parte importante del nuevo sistema, ya que en este ámbito existe una clara necesidad de convergencia a fin de que los formatos y los contenidos sean comparables en toda Europa. Ello es particularmente importante por lo que respecta a los grupos multinacionales.

6.4 Supervisión de grupo

(Artículos 210-268)

6.4.1 La legislación comunitaria vigente considera la supervisión de grupo un elemento meramente complementario de la supervisión individual. La supervisión individual no tiene en cuenta si una entidad jurídica es parte de un grupo (es decir, si es una filial). Por consiguiente, la supervisión de grupo viene simplemente a añadirse a la individual con el único propósito de evaluar la repercusión de las relaciones de grupo en la empresa individual. Por consiguiente, el régimen de solvencia actual de la UE no reconoce la realidad económica de los grupos de seguros y deja de lado el hecho de que en muchos casos la gestión de riesgos se lleva a cabo en el nivel de grupo y no en el nivel individual. El objetivo de la propuesta de Solvencia II es encontrar formas más adecuadas para simplificar la supervisión de los grupos de seguros modificando la manera (bajo ciertas

condiciones) en que las supervisiones de grupo y las supervisiones individuales se llevan a cabo.

6.4.2 Para cada grupo de seguros se designará una única autoridad como «supervisor de grupo» que será el principal responsable de todos los aspectos fundamentales de la supervisión del grupo (solvencia de grupo, operaciones intragrupo, concentración de riesgo, gestión de riesgos y control interno). Sin embargo, el supervisor de grupo y el supervisor individual estarán obligados a intercambiar información esencial de manera automática u otra información pertinente previa solicitud. Además, el supervisor de grupo estará obligado a consultar a las autoridades de supervisión individual pertinentes antes de adoptar una decisión importante y las autoridades de supervisión afectadas harán cuanto de ellas dependa para alcanzar una decisión conjunta, aunque en el caso de la aprobación tanto del modelo interno de grupo como de la normativa bancaria, la decisión final la adoptará el supervisor de grupo. Estas disposiciones deberían garantizar que tanto el supervisor de grupo como el supervisor individual entiendan mejor el perfil de riesgo del grupo en su conjunto y que, por lo tanto, los titulares de cada entidad del grupo disfruten de una mayor protección.

6.4.3 Además de mejorar el concepto de la supervisión de grupo, la propuesta introduce un régimen innovador de ayuda de grupo. Los grupos que deseen facilitar su gestión de capital en el nivel de grupo podrán solicitar permiso para regirse por el régimen de ayuda de grupo. Los grupos que reciban el permiso de regirse por el régimen de ayuda de grupo podrán, en determinadas condiciones, recurrir a declaraciones de ayuda de grupo para satisfacer parcialmente el capital de solvencia obligatorio (no el capital mínimo obligatorio) de sus filiales; se trata de un compromiso financiero jurídicamente vinculante por parte de la matriz de aportar capital a la filial cuando sea necesario. A fin de permitir que el régimen de ayuda de grupo funcione eficazmente, se incluyen algunas excepciones adicionales a la supervisión individual. Si se recurre a este régimen de ayuda de grupo, está previsto un procedimiento específico en caso de condiciones de tensión (incumplimiento del capital de solvencia obligatorio por parte de una empresa individual), que incluye medidas coordinadas de los supervisores individuales y de los supervisores de grupo. Este régimen debería aplicarse de manera uniforme en toda la Unión.

6.4.4 Dado que el régimen de ayuda de grupo permite que el capital de solvencia obligatorio de las filiales esté depositado en cualquier otra entidad del grupo, los grupos de seguros disponen de un sistema práctico y transparente para beneficiarse del reconocimiento de los efectos de diversificación, al tiempo que las filiales integrantes del grupo cumplen el mismo nivel de requisitos de capital que deberían cumplir si no formaran parte del grupo. Por esta razón, debería ponerse en marcha una supervisión apropiada que garantice la transferibilidad inmediata del capital cuando sea necesario. Tanto la empresa matriz como la filial correspondientes deberán hacer pública la existencia de declaraciones de ayuda de grupo, y la utilización que se haga de las mismas.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS