



Bruselas, 5.4.2018
COM(2018) 169 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación del título III de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) en lo que respecta a la supervisión de las empresas de seguros y de reaseguros que formen parte de un grupo y a la evaluación del periodo transitorio para las actividades de fondos de pensiones de empleo de las empresas de seguros de vida

I. Introducción

Desde el 1 de enero de 2016, fecha de inicio de su aplicación, la Directiva Solvencia II¹ ha proporcionado un marco prudencial sólido y robusto para las empresas de seguros en la UE. Fundamentándose en el perfil de riesgo de cada empresa, fomenta la comparabilidad, la transparencia y la competitividad.

El título III de la Directiva Solvencia II se refiere a la supervisión de las empresas de seguros y de reaseguros que formen parte de un grupo. La Directiva utiliza un modelo de supervisión innovador en el que se asigna un papel clave a un supervisor de grupo, al mismo tiempo que se reconoce y mantiene un papel importante para el supervisor individual.

La Directiva Solvencia II también contiene disposiciones relacionadas con la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo (FPE)². En particular, las actividades de los fondos de pensiones de empleo de las empresas de seguros de vida, si cumplen ciertas condiciones, quedan exentas durante un periodo transitorio de la plena aplicación del capital de solvencia obligatorio que fija la Directiva Solvencia II. A través de una modificación de la Directiva Solvencia II, la Directiva FPE II amplió este periodo desde el final de 2019 hasta el final de 2022.

La Directiva Solvencia II exige que la Comisión informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las disposiciones de la supervisión de grupo contenidas en el título III³ y sobre el periodo transitorio para los FPE gestionados por empresas de seguros de vida. A efectos de conveniencia, el presente informe cumple estos dos requisitos (no vinculados entre sí) en un único documento.

II. Aplicación del título III de la Directiva Solvencia II relativo a la supervisión de las empresas de seguros y de reaseguros que formen parte de un grupo

El artículo 242, apartado 1, de la Directiva Solvencia II exige que la Comisión presente un informe sobre el funcionamiento del título III de la Directiva Solvencia II (supervisión de grupo):

El 31 de diciembre de 2017 a más tardar, la Comisión evaluará la aplicación del título III, en particular en lo que se refiere a la cooperación de las autoridades de supervisión en el colegio de supervisores y la funcionalidad de este, y de las prácticas de supervisión a la hora de fijar adiciones de capital, y presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado cuando proceda de propuestas de revisión de la presente Directiva.

¹ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y reaseguro (Solvencia II) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1), modificada posteriormente por la Directiva 2011/89/UE (Directiva sobre los conglomerados financieros), la Directiva 2012/23/UE, la Directiva 2013/23/UE del Consejo, la Directiva 2013/58/UE, la Directiva 2014/51/UE (Directiva «Ómnibus II») y la Directiva (UE) 2016/2341 (Directiva sobre los fondos de pensiones de empleo, «FPE II»).

² Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (FPE) (DO L 354 de 23.12.2016, p. 37), que entró en vigor el 12 de enero de 2017 y debe transponerse en los Estados miembros a más tardar el 13 de enero de 2019.

³ El artículo 242, apartado 2, de la Directiva Solvencia II exige a la Comisión que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, evalúe los beneficios derivados de aumentar la supervisión de grupo y la gestión del capital en un grupo de empresas de seguros y de reaseguros. La Comisión debe presentar el informe al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2018.

El 1 de junio de 2017, la Comisión consultó a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) para obtener sus puntos de vista de cara a la elaboración del informe. Aunque no todas, gran parte de las observaciones de la AESPJ, enviadas el 24 de enero de 2018⁴, se han incluido en el presente informe.

a) Problemática general en relación con la supervisión de grupo

Los problemas fundamentales del capítulo I del título III de la Directiva Solvencia II son la definición de grupo y el ámbito de aplicación de la supervisión de grupo. La AESPJ expuso ciertas preocupaciones en relación con la definición de grupo con arreglo al artículo 212, apartado 1:

- dificultades para evaluar si, a través de la «coordinación centralizada», una empresa ejerce efectivamente una influencia dominante en las decisiones, incluidas las decisiones financieras, de todas las empresas que forman parte del grupo;
- en lo que respecta a grupos de terceros países que operan en varios países del EEE, dificultades para determinar las situaciones que conllevan una supervisión de grupo y la designación de un supervisor de grupo; y
- en lo que respecta a grupos de empresas de seguros con operaciones de gran calado fuera del EEE, las limitadas facultades de las autoridades nacionales de supervisión para imponer requisitos adicionales de capital cuando se identifique un riesgo importante de otras empresas del grupo no pertenecientes al EEE y para limitar las operaciones intragrupo.

La AESPJ informó sobre el surgimiento en la UE de diversas estructuras no pertenecientes al EEE con fondos de inversión conexos que invierten en empresas de seguros a través del EEE. Estas estructuras no se califican como grupos de conformidad con la directiva Solvencia II. La AESPJ hizo un llamamiento a la creación de «protocolegios» para intercambiar información a partir de la cual pudiesen evaluarse los posibles riesgos derivados de las actividades y las dudas en relación con la estrategia de la empresa matriz última con su domicilio social en un país no perteneciente al EEE.

Otro posible problema es la falta de coherencia entre las empresas del grupo y el ámbito de aplicación de la supervisión de grupo en relación con las empresas de seguros de terceros países, la sociedad de cartera de seguros, la sociedad financiera mixta de cartera o la sociedad mixta de cartera de seguros. Aunque esos entes pueden formar parte de un grupo, el artículo 214 dispone que la «supervisión de grupo a que se refiere el artículo 213 no implicará que las autoridades de supervisión estén obligadas a ejercer una función de supervisión», salvo en el caso del requisito de «aptitud y honorabilidad» que recoge el artículo 257. Esta posible falta de medidas de supervisión frente a la sociedad de cartera puede ser problemática cuando la valoración de las participaciones se considere inadecuada. Además, al delimitar el ámbito de aplicación de la supervisión de la solvencia de grupo, el artículo 218 impone el ejercicio de esa facultad en los casos de empresas de seguros o de reaseguros a que se refiere el artículo 213, apartado 2, letras a) y b), pero el artículo 214 permite al supervisor de grupo decidir, atendiendo a las particularidades de cada caso, la reducción del ámbito de aplicación de la supervisión de grupo.

b) Cooperación de las autoridades de supervisión en los colegios de supervisores y funcionalidad de estos

⁴<https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

La Directiva Solvencia II refuerza la cooperación entre las autoridades de supervisión y establece los derechos y deberes del supervisor de grupo y el resto de supervisores que formen parte de un colegio de supervisores. En cada colegio de supervisores se incluye al supervisor de grupo, a las autoridades de supervisión de todos los Estados miembros en los que esté situado el domicilio social de todas las empresas filiales y a la AESPJ. Según datos de la AESPJ, existían 92 colegios en 2016, que permitían a los supervisores nacionales intercambiar información periódicamente y debatir y abordar las divergencias entre los enfoques de los diferentes miembros.

La evaluación general concluye que los colegios funcionan correctamente, si bien los principales ámbitos en que pueden producirse divergencias son los que implican el ejercicio de un juicio de valor, como la supervisión de las provisiones técnicas calculadas por las empresas de seguros. Con el fin de reforzar la cooperación, el marco permite exámenes conjuntos *in situ*, en los que la AESPJ puede tomar parte con arreglo al artículo 21 del Reglamento (UE) n.º 1094/2010⁵ (Reglamento de la AESPJ). Este tipo de inspección es cada vez más habitual, lo que demuestra «una buena cooperación [entre las autoridades nacionales de supervisión] al planear y llevar a cabo inspecciones conjuntas *in situ*». El informe de la AESPJ señala un problema relacionado con la lengua utilizada durante los exámenes: «en ciertos casos, dependiendo de la normativa nacional, los gestores de la empresa solo están obligados a responder preguntas y a remitir información en la lengua nacional».

c) Supervisión de subgrupo

El artículo 215, apartado 1, de la Directiva Solvencia II establece una regla general según la cual el sistema de supervisión de grupo a escala de la Unión se basa en la empresa matriz última⁶. Sin embargo, el artículo 216, apartado 1, dispone, como excepción a esa regla, que los Estados miembros pueden autorizar a sus autoridades de supervisión a decidir, previa consulta al supervisor de grupo y a la empresa matriz última a escala de la Unión, someter a supervisión de grupo a la empresa de seguros o de reaseguros, sociedad de cartera de seguros o sociedad financiera mixta de cartera matriz última a escala nacional. Esto se conoce como supervisión de subgrupo.

Según los datos de la AESPJ, tres supervisores de la UE llevan a cabo supervisión de subgrupo en ocho grupos transfronterizos. El efecto inmediato es la creación de un colegio adicional para cada subgrupo (incluidos un acuerdo de coordinación y un plan de emergencia separados y un doble intercambio de información) y la existencia de solapamientos entre la información del grupo a los supervisores y la de sus subgrupos. Es necesario alcanzar un equilibrio entre estas complicaciones adicionales y la capital importancia que la supervisión de subgrupo reviste para aquellos Estados miembros que la practican.

d) Modelos internos de grupo

⁵ Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 48).

⁶ Cuando la empresa de seguros o de reaseguros participante o la sociedad de cartera de seguros o la sociedad financiera mixta de cartera contempladas en el artículo 213, apartado 2, letras a) y b), sea ella misma una filial de otra empresa de seguros o reaseguros o de otra sociedad financiera mixta de cartera con domicilio social en la Unión, se aplicarán los artículos 218 a 258 únicamente al nivel de la empresa de seguros o de reaseguros, sociedad de cartera de seguros o sociedad financiera mixta de cartera, matriz última que tenga su domicilio social en la Unión.

Con arreglo al enfoque basado en el riesgo aplicado al capital de solvencia obligatorio, la Directiva Solvencia II permite a las empresas individuales y grupos de seguros y de reaseguros usar modelos internos para el cálculo del capital de solvencia obligatorio en lugar de la fórmula estándar, siempre que lo aprueben los supervisores. El artículo 231 define los modelos internos de grupo y establece directrices, dirigidas a las autoridades de supervisión, sobre el modo de alcanzar una decisión conjunta acerca de la aplicación de dichos modelos. La AESPJ expone en su informe que once autoridades nacionales de supervisión han aprobado modelos internos de grupo (transfronterizos y nacionales) y que en diecisiete Estados miembros se utilizan modelos internos individuales.

Las autoridades nacionales de supervisión no consideran a la AESPJ una de las «autoridades de supervisión afectadas» [en el sentido del artículo 347, apartado 3, del Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión]⁷ en lo que respecta a las decisiones conjuntas sobre los modelos internos en los colegios, lo que conlleva que la AESPJ no ha recibido, en general, la documentación de solicitud formal. La AESPJ concluye que su limitado papel en la evaluación y aprobación de los modelos internos transfronterizos ha obstaculizado, en ocasiones, su trabajo de evaluación y fomento de la convergencia. Por otro lado, de conformidad con el artículo 248, apartado 3, de la Directiva Solvencia II, la AESPJ es miembro del colegio de supervisores, y el artículo 231, apartado 1, establece que el «supervisor de grupo informará a los demás miembros del colegio de supervisores y les remitirá la solicitud completa sin demora».

Si bien muchos de los colegios han mantenido complejos debates, hasta la fecha han alcanzado decisiones conjuntas acerca de los modelos internos de grupo sin solicitar la mediación de la AESPJ. No obstante, la AESPJ hace referencia a varios casos en que un grupo ha decidido eliminar a uno o más países del ámbito de aplicación del modelo interno de grupo por no tener la certeza de que, de otro modo, obtendría una decisión conjunta a tiempo para su aprobación antes del inicio de la aplicación de la Directiva Solvencia II el 1 de enero de 2016.

e) Adiciones de capital de grupo

Cuando no se refleje adecuadamente el perfil de riesgo del grupo, podrá imponerse una adición de capital al capital de solvencia obligatorio del grupo consolidado. La AESPJ informó de que un supervisor aplicó esta medida a cuatro grupos en 2016⁸. Tres adiciones de capital a nivel de grupo estaban relacionadas con una desviación significativa del perfil de riesgo con respecto a la fórmula estándar, mientras que en el caso restante la adición de capital se debía a un modelo interno que no abarcaba todas las desviaciones importantes del perfil de riesgo.

f) Otros problemas de la supervisión de grupo

La AESPJ no ha recibido ninguna solicitud de mediación en un colegio de supervisores con arreglo al artículo 19 del Reglamento de la AESPJ.

La supervisión de la solvencia de grupo en el caso de grupos con gestión centralizada de riesgos está regulada en los artículos 236 a 239 de la Directiva. A este respecto, la AESPJ

⁷ Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 12 de 17.1.2015, p. 1).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

indica que hasta el momento no hay acuerdos de gestión centralizada de riesgos entre los supervisores.

III. Periodo transitorio para las actividades de fondos de pensiones de las empresas de seguros de vida

El artículo 308 *ter*, apartado 15, de la Directiva Solvencia II, en su versión modificada por el artículo 63 de la Directiva FPE II, exige a la Comisión que informe acerca del funcionamiento del periodo transitorio a que se hace referencia en la introducción:

15. Si, en el momento de la entrada en vigor de la presente Directiva, los Estados miembros de origen aplican las disposiciones contempladas en el artículo 4 de la Directiva (UE) 2016/2341, dichos Estados miembros de origen podrán seguir aplicando las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas por ellos a fin de cumplir lo dispuesto en los artículos 1 a 19, 27 a 30, 32 a 35 y 37 a 67 de la Directiva 2002/83/CE, en la versión en vigor el 31 de diciembre de 2015, durante un período transitorio que expirará el 31 de diciembre de 2022.

[..]

A más tardar el 31 de diciembre de 2017, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la conveniencia de prorrogar el período contemplado en el párrafo primero, teniendo en cuenta la evolución de la legislación nacional o de la Unión derivada de la presente Directiva.

Aunque la legislación prevé que se presente un informe antes de que finalice 2017, el periodo transitorio no expira hasta el 31 de diciembre de 2022, de modo que el final de 2017 puede considerarse un momento algo prematuro para extraer conclusiones definitivas sobre el funcionamiento. En este momento, la Comisión no posee nuevos elementos que puedan justificar una nueva prórroga del periodo transitorio, pero continuará vigilando la situación posterior al inicio de la aplicación de la Directiva FPE II el 13 de enero de 2019. La vigilancia contribuirá a la revisión de dicha Directiva, prevista para el 13 de enero de 2023 (véase el artículo 62 de la Directiva FPE II).

IV. Conclusión

El artículo 242, apartado 1, de la Directiva Solvencia II dispone que el informe de la Comisión sobre la aplicación del título III (supervisión de grupo) puede acompañarse de propuestas legislativas.

Dado que la Directiva Solvencia II debe someterse a una evaluación general en 2020, y habida cuenta de la importancia de un marco regulador estable, la Comisión considera que solamente uno de los ámbitos mencionados anteriormente requiere de una modificación legislativa en este momento. Se trata del ámbito de los modelos internos de grupo, en el que se han identificado divergencias entre los Estados miembros, lo que hace necesario un refuerzo de las competencias de la AESPJ para que se alcance la convergencia.

No obstante, en vista de la urgencia de la cuestión y de la oportunidad que brindaba el paquete de propuestas de la Comisión para revisar el funcionamiento y la financiación de las Autoridades Europeas de Supervisión (adoptado el 20 de septiembre de 2017), se han tomado ya medidas al respecto. El paquete incluía una propuesta legislativa para la modificación de la Directiva Solvencia II⁹ con objeto de mitigar y prevenir las divergencias en la supervisión y la

⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a

aprobación de los modelos internos de grupo. El artículo 2 de la propuesta incluye modificaciones de la Directiva Solvencia II dirigidas a:

- otorgar a la AESPJ un papel más importante en la garantía de la convergencia de la supervisión en cuanto a las solicitudes de modelo interno (tanto de grupo como individuales) y en lo que respecta al intercambio de información sobre esas solicitudes; y
- autorizar a la AESPJ a emitir dictámenes a este respecto y a ayudar en la resolución de litigios entre autoridades de supervisión, a petición de estas, por su propia iniciativa o, en determinadas circunstancias, a petición de empresas interesadas.

Las modificaciones también establecen que la AESPJ elabore informes anuales sobre esta materia, lo que permitirá seguir de cerca la situación de las solicitudes de modelo interno, incluida la aclaración de las preocupaciones que aún existan en lo tocante a la convergencia de la supervisión en este ámbito.

En lo relativo al periodo transitorio para las actividades de fondos de pensiones de las empresas de seguros de vida, la Comisión podría tomar una decisión respecto de su posible prórroga cuando se acerque el final de dicho periodo (fin de 2022). Si se decide prorrogar el periodo, podría presentarse una propuesta legislativa con tiempo suficiente antes de que finalice 2022.

la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) [COM(2017) 537 final]. Véase también COM(2017) 536 final (propuesta de Reglamento por la que se modifican varios Reglamentos, entre ellos el Reglamento por el que se crea la AESPJ).