

Supervisión y regulación: ¿**JUNTAS** o separadas?

En el ámbito de la ordenación de los seguros privados, una cuestión que se viene planteando desde hace tiempo, con cierto carácter de recurrencia, es la de la posible separación entre las funciones de supervisión y de regulación de la actividad aseguradora. La alusión al carácter de recurrencia viene a cuento de que se trata de un tema que se ha puesto con frecuencia sobre la mesa, pero sobre el que, a nivel normativo, no se acaba de tomar una decisión; de modo que, de cuando en cuando, se plantea la cuestión, se formulan paralelismos y discrepancias con lo que sucede en, lo que, utilizando una expresión de utilidad polivalente, que ya ha caído en la categoría de tópico, suele denominarse "otros países de nuestro entorno", y se esbozan posibles líneas de actuación futuras; pero todo ello no acaba de cristalizar en la adopción de medidas concretas.

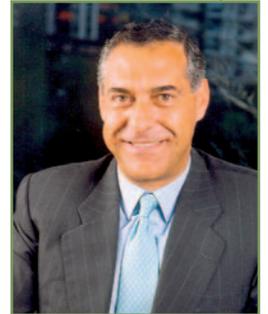
Ahora parece que el tema de la separación entre regulación y supervisión vuelve a plantearse, con mayores visos de que acabe terminando en una alteración sustancial del régimen hasta ahora vigente, conforme al cual ambas funciones se encuentran, hasta cierto punto, en una misma mano, que es la de la DGSFP. Decimos hasta cierto punto, porque una buena parte de las normas reguladoras de la actividad y, desde luego, las más importantes, no proceden de aquélla, sino de las Cortes o del Gobierno, al adoptar la forma de leyes o de reales decretos, por

más que sea la citada Dirección General la que asuma el impulso de su tramitación. Ahora parece que la iniciativa tendente a la disociación entre supervisión y regulación viene impulsada desde el Ministerio de Economía y Hacienda, y que cuenta con el beneplácito, en líneas generales, del principal partido de la oposición; por lo que no sería de extrañar que en un plazo no muy largo esta iniciativa se convirtiera en un nuevo sistema de ordenación de la actividad aseguradora, poniendo fin a una situación que, en nuestro país, tiene casi un siglo de existencia (en rigor, desde la Ley de Seguros de 1908).

Las razones que suelen esgrimirse a favor de ese cambio parecen, sin embargo, más de oportunidad y de imitación de lo que sucede en otras latitudes, que de auténtica certidumbre de que con ello vayan a mejorar los mecanismos de ordenación de la actividad aseguradora. Es cierto que la indicada separación es un hecho en la mayoría de los países de la UE, y que la situación española constituye casi una única excepción a ese régimen general; como lo es también que en el juicio emitido por determinadas instituciones de ámbito supraestatal, como el Fondo Monetario Internacional, sobre el funcionamiento de nuestros servicios de supervisión y regulación, casi la única objeción suscitada a un desempeño, por lo demás irreprochable, ha sido el mantenimiento de esa situación de confusión en un solo órgano, perteneciente, además, a la Admi-

nistración del Estado; lo que, en teoría, y según sus críticos, perjudica a la independencia de que deben gozar los supervisores.

A nuestro juicio, la idea de que esa independencia queda mejor garantizada por el hecho de que la supervisión resida en un organismo distinto del órgano de la Administración que en la actualidad tiene también encomendada la función reguladora y que, además, no se encuentre encuadrado en aquélla, es una cuestión opinable, contra la que cabe formular serias objeciones, tanto de índole conceptual como práctica. Las de índole conceptual se concentran en torno a la idea de que la Administración del Estado sirve con objetividad los intereses generales, de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia, y con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho; y que los funcionarios pertenecientes a la misma ejercen sus funciones con imparcialidad, como dice el artículo 103 de



**José Luis Maestro
Martínez**
*Inspector de Seguros del
Estado (excedente)*

la Constitución. De modo que pensar que un organismo autónomo, o ente similar, ajeno a la Administración, vaya a disfrutar de más independencia que otro integrado en la misma, no deja de ser una idea aventurada. Precisamente, los atributos de la condición de funcionario, entre los que se encuentra el de la inamovilidad, que a veces se critica, son una de sus mayores garantías de su independencia.

NO HAY RAZONES DE PESO

Afortunadamente, hace más de un siglo que desapareció la figura del funcionario cesante al cambiar el color político del Ministerio, que dio lugar a tantas obras literarias en la España finisecular del XIX, y de quien razones de puro clientelismo político y estricta supervivencia en lo material hacían un servidor punto menos que incondicional del partido de turno en el poder. No vemos razones de peso para sostener que, en este caso, un organismo de naturaleza diferente vaya a conferir a sus miembros, reclutados en régimen de derecho privado y sometidos, probablemente, a una relación laboral, una posición de mayor independencia de la que disfrutaban unos funcionarios que han ganado su puesto por oposición, y que a nadie deben su empleo, ni su permanencia en el mismo, salvo a su capacidad demostrada de superar unas difíciles pruebas de acceso y a su encuadramiento en un régimen reglado de la función pública, que les protege de las arbitrariedades del poder, ya sea político o económico. Certo es que también el funcionario puede hallarse sometido a presiones políticas o de otro tipo, pero no lo es menos que se encuentra en mejores condiciones para resistirlas que

cualquier profesional que trabaje en el seno de una organización empresarial, por la razón, tan sencilla como evidente, de que en el régimen de la función pública, no existe una figura análoga a la del despido, salvo casos muy excepcionales, cuya apreciación por la autoridad competente se halla sometida a un estricto régimen de garantías procesales; y, aunque la Administración se halla organizada conforme al principio de jerarquía, el ejercicio de ésta se halla plena e incondicionalmente sujeto al imperio de la Ley.

Pero, además, hay otras razones de índole práctica en pro del mantenimiento del actual status, que se orientan por la vía de la eficacia de la ordenación de la actividad, considerada en su conjunto. La mayor parte de las normas reguladoras de la actividad de ordenación de la actividad aseguradora se benefician, o son tributarias, de la función supervisora. En una actividad económica tan compleja, como lo es la industria aseguradora, la experiencia adquirida en la función de supervisión resulta de inestimable utilidad para el regulador, que, si optase por dictar normas elaboradas sobre la

base de un discurso puramente conceptual y abstracto, correría el riesgo de moverse en un terreno ajeno al de la realidad que disciplina. No es infrecuente que en la exposición de motivos de normas que corresponden al ámbito de la regulación se haga referencia a modificaciones que se introducen a raíz, o como consecuencia, de la experiencia adquirida, bien por medio de la inspección 'in situ', bien mediante el ejercicio de la función supervisora realizada a través de otros medios; y, en la mayoría, por no decir en la totalidad de las ocasiones, hay general consenso en lo oportuno de tales modificaciones, que permiten ir afinando las disposiciones normativas a las exigencias y a los condicionantes de la realidad que es objeto de regulación.

En todo caso, no hay la más mínima evidencia de que el actual sistema de supervisión, integrado en el órgano del que en la actualidad depende, se haya mostrado poco eficaz ni que haya supuesto perjuicio de ningún tipo para los intereses de los asegurados, cuya garantía es la finalidad última, o, al menos, principal de la ordenación del seguro privado, en general, y de la función supervisora, en particular. Un cambio tan radical como el que ahora se plantea debería adoptarse sobre la base de la certeza de que el desempeño de ambas funciones va a experimentar una mejoría notable respecto de su actual estado; pero, así como el satisfactorio funcionamiento de ambas con el vigente régimen jurídico es un hecho comprobado, las ventajas del cambio consistente en su separación constituyen un futuro, cuya conveniencia sólo el tiempo podrá demostrar cumplidamente, ya que, a priori, carecemos de constancia objetiva en tal sentido.

Un cambio tan radical como el que ahora se plantea debería adoptarse sobre la base de la certeza de que el desempeño de ambas funciones va a experimentar una mejoría notable respecto de su actual estado; pero, las ventajas del cambio consistente en su separación constituyen un futuro