

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco: Sistemas de garantía de seguros»

[COM(2010) 370 final]

(2011/C 218/10)

Ponente: **Joachim WUERMELING**

El 12 de Julio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Libro Blanco: Sistemas de garantía de seguros»

COM(2010) 370 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre los sistemas de garantía de seguros, y apoya los esfuerzos de la Comisión para proponer medidas de protección destinadas a los tomadores de seguros en el interior de la UE.

1.2 El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión encaminados a introducir normas armonizadas para la garantía de seguros. Coincide con la Comisión en la idea de utilizar una Directiva europea con un elevado nivel de protección en forma de armonización mínima, de modo que los sistemas nacionales también puedan prever un nivel de protección adicional. El sistema de garantía deberá establecerse como último recurso («last resort») cuando se hayan agotado otros instrumentos, como los de tipo prudencial.

1.3 Debería tenerse en cuenta al respecto que en los últimos años se han adoptado precauciones mucho mayores para la solvencia de las empresas de seguros mediante la supervisión y requisitos de capital propio. El porcentaje de concursos de acreedores en las empresas de seguros es bajo en la práctica y debería seguir bajando gracias a estas medidas. Esta circunstancia debería tomarse en consideración en el diseño de los sistemas de garantía, para que los beneficios y los costes guarden una relación equilibrada. Por este motivo, el CESE se pronuncia a favor de procedimientos de la UE que, por una parte, logren el objetivo de dar garantías a los consumidores y a los trabajadores y, por otra, mantengan un nivel reducido de gasto para las empresas y los asegurados.

1.4 El CESE considera acertado que en el Libro Blanco la Comisión explique los problemas que plantea la cuestión de una cobertura ilimitada de los sistemas de garantía. Debe evitarse que empresas sólidas de seguros se vean en dificultades debido a obligaciones de responsabilidad ilimitadas. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción que en el Libro Blanco la Comisión considere introducir limitaciones de las reclamaciones.

1.5 La Comisión debería prestar especial atención, en caso de una iniciativa legislativa, a la cuestión de cuál puede ser el momento adecuado para aplicar el sistema de garantía de seguros. No obstante, deberían agotarse todas las posibilidades de intervención de tipo prudencial antes de poner en marcha el sistema de garantía. Para poner en marcha el sistema de garantía de seguros debería bastar con no cumplir los requisitos en materia de capital de solvencia obligatorio con arreglo a Solvencia II («Solvency Capital Requirement»).

1.6 El CESE recomienda, en lo que se refiere a la dotación financiera del sistema, volver a estudiar las distintas opciones sobre la base de los resultados del «quinto estudio cuantitativo de impacto (QIS4)» sobre «Solvencia II». Se podría recomendar el establecimiento de un nivel de protección determinado a escala de la UE, y fijar la dotación específica en función de los correspondientes riesgos nacionales y de las distintas ramas.

1.7 Teniendo en cuenta los sistemas nacionales de garantía existentes, la normativa europea debería establecer un nivel de protección elevado y adecuado. Las cuestiones relativas a su desarrollo podrían dejarse en manos de los Estados miembros, como la recaudación detallada de las contribuciones, el plazo de financiación, la posibilidad de optar por la indemnización o la reconducción y la introducción de sistemas de garantía específicos para las distintas ramas.

2. Introducción

2.1 Las compañías de seguros cubren riesgos elementales para los consumidores, como la enfermedad, los accidentes o la responsabilidad civil, y proveen para la vejez ⁽¹⁾. El concurso de acreedores de una empresa de seguros puede conducir a una pérdida irreparable de la totalidad o de una parte importante del patrimonio del consumidor y puede conducirle a la pobreza.

2.1.1 La cuestión de la necesidad de un sistema de garantía de seguros se plantea de manera diferente en las distintas ramas de seguros. Mientras que en los seguros de vida siempre existe el peligro de perder el capital ahorrado, esto no sucede en los seguros de siniestros.

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, pt. 1.4.

2.1.2 Los seguros de vida, basados en la acumulación de capital, están destinados a proveer a largo plazo para la vejez o para los supervivientes. Con su pérdida y sin garantía frente a las insolvencias se deprecia un componente importante de la prevención privada. En casos graves deberían intervenir los sistemas sociales estatales. Por lo tanto, el CESE considera que aquí es más urgente introducir sistemas de garantía.

2.1.3 En el caso de los seguros de siniestros y de responsabilidad civil, debe protegerse a los tomadores de seguros si en el momento de producirse la insolvencia tienen pendiente una reclamación por daños aún no resuelta. Para los demás asegurados no se plantea, sin embargo, el problema de la obtención de un nuevo contrato con otra aseguradora en condiciones más desfavorables debido al envejecimiento del tomador del seguro o al deterioro de su salud durante el tiempo transcurrido. Puede conseguirse en el mercado un nuevo contrato, por lo general en condiciones similares.

2.2 Según los datos de la Comisión, de las 5 200 empresas de seguros existentes (datos correspondientes a 2008) solo 130 suspendieron pagos desde 1994. Hay que tener en cuenta que las empresas están obligadas por ley a mantener un capital propio con el que puedan satisfacerse en su totalidad o al menos parcialmente las reclamaciones de los tomadores de seguros en estos casos.

2.3 Hasta ahora no se había considerado necesario introducir sistemas de garantía al nivel europeo para los raros casos de insolvencia de una aseguradora. Aunque la Comisión inició en 2001 los trabajos preliminares para una directiva, el proyecto fue abandonado. Los sistemas colectivos de garantía de seguros no son habituales en las economías de mercado, pero han sido ampliamente introducidos en el sector de las finanzas a fin de tener en cuenta los riesgos específicos para los consumidores.

2.4 En el sector bancario ya existe desde 1994 una garantía de depósitos al nivel europeo contra el peligro de una retirada masiva de fondos fuertemente desestabilizadora de los mercados financieros⁽²⁾, que ahora va a actualizarse⁽³⁾. No obstante, los riesgos en el sector de los seguros no son los mismos que los de los bancos. Concretamente, no hay riesgo de retirada masiva de fondos ni necesidad de refinanciación. Por lo tanto, para los seguros debe establecerse un sistema eficaz estructuralmente distinto al de la banca.

2.5 A fin de proteger a los clientes de la pérdida de sus reclamaciones de indemnización, el legislador ha adoptado importantes precauciones en el sector de los seguros: una amplia supervisión proactiva, elevados requisitos en materia de capital propio, normas estrictas para la inversión de capital y la protección de los derechos adquiridos en la legislación concursal. Con la aplicación de la Directiva «Solvencia II» se reduce aún más el riesgo de dificultades financieras de las empresas de seguros⁽⁴⁾.

2.6 Además, los riesgos del seguro directo quedan asegurados expresamente mediante los reaseguros, lo cual reduce aún más el riesgo de concurso de acreedores. Mediante la concentración y diversificación de una multitud de riesgos con el reaseguro se crea una mayor solidaridad entre las aseguradoras, que protege mejor a los consumidores.

2.7 Asimismo, la Comisión Europea, a raíz de la crisis de los mercados financieros, se ha planteado la supervisión financiera desde una base europea, completamente nueva. En este contexto, y en relación con el sector de los seguros, hay que incluir también la creación de una «Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación» (EIOPA).

2.8 El sector de los seguros ha permanecido en gran medida estable en la crisis financiera. No ha sido su desencadenante⁽⁵⁾, pero se ha visto afectado por sus consecuencias. Las empresas europeas de seguros han tenido que proceder a amortizaciones, y el mantenimiento de los bajos tipos de interés debido a las acciones de rescate y a la política monetaria dificulta a las aseguradoras la obtención de la rentabilidad necesaria de las inversiones de capital. Los casos espectaculares de dificultades sufridos por el sector, como el de la norteamericana AIG o recientemente Ambac, no surgieron a raíz de la actividad aseguradora clásica, sino por los negocios de seguros similares a los bancarios. Esto también es posible que suceda en el futuro, sobre todo en el caso de empresas y conglomerados financieros que tienen tanto negocios bancarios como de seguros.

2.9 En doce de los 27 Estados miembros ya existen sistemas de garantía para los seguros⁽⁶⁾. Son muy complejos: En algunos Estados miembros solo existe una garantía para determinadas ramas. Además, la cobertura de los sistemas es diversa, existiendo también parcialmente garantías estatales.

2.10 Los consorcios de seguros que ejercen sus actividades en toda Europa trabajan en los mercados nacionales por regla general con filiales nacionales independientes que contribuyen a los sistemas nacionales de garantía correspondientes. En caso de dificultades de una gran empresa europea, los sistemas nacionales de garantía bastarían, por regla general, para proteger a los clientes. No obstante, el CESE propone que se prevea un sistema de garantía europeo para las empresas de seguros con actividades transfronterizas, para intervenir en caso de que no sean suficientes los sistemas de garantía nacionales.

2.11 Los costes generados por un sistema de garantía se trasladan en último término a los tomadores de seguros en forma de primas más elevadas. Es cierto que el consumidor individual queda protegido frente a la insolvencia, pero el conjunto de los consumidores corre con los costes.

3. Observaciones sobre las reflexiones de la Comisión en el capítulo 3 del Libro Blanco

3.1 *Índole de la posible actuación de la UE (Libro Blanco, 3.1.)*

Los mercados de seguros nacionales se diferencian fuertemente en cuanto a la estructura de los productos y del riesgo. Debería, pues, elegirse el instrumento de la directiva de armonización mínima, para dejar que los Estados miembros tengan debidamente en cuenta las especificidades nacionales en materia de legislación sobre insolvencias, contratos, fiscalidad y legislación social, así como para preservar los sistemas de garantía existentes que han demostrado su eficacia en la medida en que sean compatibles con las disposiciones de la Directiva.

⁽²⁾ DO L 135 de 31.5.1994, p. 5; DO L 84 de 26.3.1997, p. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 final, 2010/0207 (COD) de 12.7.2010.

⁽⁴⁾ DO C 224/11, de 30.8.2008, pt.3.1.

⁽⁵⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, pt. 1.3.

⁽⁶⁾ El Informe nº DAF/AS/WD (2010)20 de la OCDE de 10 de noviembre de 2010 proporciona una visión general de estos sistemas en los países de la OCDE.

3.2 Grado de centralización y función de los sistemas de garantía de seguros (Libro Blanco 3.2.)

3.2.1 Se trata ante todo de que no llegue a producirse la insolvencia de una aseguradora. De ello debe ocuparse en primer lugar un sistema de supervisión eficaz. Si esto fracasa, puede recurrirse a los sistemas de garantía.

3.3 Ámbito geográfico (Libro Blanco 3.3.)

La Comisión favorece con razón el principio del país de origen. Esto es conforme a los principios de la supervisión de seguros europea: de conformidad con la Directiva «Solvencia II», la supervisión de todas las actividades de las aseguradoras establecidas en la UE se realiza en su país de origen. También es aplicable a las actividades realizadas en virtud de la libertad de establecimiento mediante sucursales dependientes o en virtud de la libre prestación de servicios mediante la prestación de servicios transfronterizos.

3.4 Pólizas cubiertas (Libro Blanco 3.4.)

3.4.1 Debido a las diferencias existentes entre los seguros de vida y de siniestros, es conveniente crear entidades de seguros separadas para estos ámbitos. Dentro de las distintas ramas, el riesgo es más o menos homogéneo. Aquí existe aún una justificación para la intervención recíproca. Por el contrario, resulta difícil de justificar por qué, por ejemplo, los afiliados a seguros del hogar deben soportar contribuciones a un sistema de garantía que pone a disposición recursos para el rescate de una aseguradora de vida. Como esto puede depender de especificidades nacionales, como, por ejemplo, de si en el mercado de que se trate existe una obligación para que las empresas de las distintas ramas de los seguros estén jurídicamente separadas (el denominado principio de separación de las ramas), el legislador europeo debería dejar un margen de libertad a los Estados miembros.

3.4.2 En lo que se refiere al seguro del automóvil, y en consonancia con el dictamen del CESSP, el CESE considera que debe incluirse en la futura Directiva de los sistemas de garantía de seguros por razones de claridad, equilibrio de la competencia y mayor facilidad de comprensión por parte de los consumidores.

3.4.3 Las propuestas de la Comisión no incluyen la protección de las pensiones profesionales. Solo los seguros de pensiones profesionales clásicos entran en el sistema de garantía. El CESE, sin embargo, estima que también es necesario actuar en el caso de otras pensiones profesionales, y se muestra favorable a incluir estas cuestiones en el marco de las medidas de seguimiento del Libro Verde sobre las pensiones.

3.4.4 Una participación adecuada y asequible de los tomadores de seguros es un incentivo eficaz para informarse sobre la solvencia de la aseguradora, en la medida en que ello sea posible para los consumidores.

3.4.5 Convendría establecer límites máximos u otras formas para la limitación de las prestaciones del sistema de garantía de seguros, como límites mínimos o franquicias deducibles, como propone también el CESSP (Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación) en su dictamen. No obstante, no debería exigirse demasiado a los tomadores de seguros mediante una acumulación de las limitaciones. De esta manera se lograría una descongestión apreciable del sistema de garantía

que repercutiría en los costes. De ello también se beneficiaría el colectivo de asegurados, que en último término soporta los costes.

3.5 Solicitantes admisibles (Libro Blanco 3.5.)

3.5.1 La Comisión explica con razón que una garantía de seguros en favor de todos los operadores del mercado entrañaría unos costes excesivamente altos. En la primera frase del Libro Blanco se presentan los sistemas de garantía de seguros como una medida de protección de los consumidores. Sin embargo, esto no significa que el círculo de personas protegidas debería limitarse a los consumidores. No obstante, habría que dar cobertura también a las entidades que en varios ordenamientos nacionales disfrutaban de la misma protección que los consumidores, ya sea como tomadores de seguros, asegurados o beneficiarios.

3.5.2 Debería dejarse libertad a los Estados miembros para excluir de antemano a los seguros exclusivamente profesionales, como, por ejemplo, para la suspensión de actividades o el transporte, del ámbito de aplicación del sistema de garantía. Además, los Estados miembros deberían decidir si parece conveniente la inclusión de pequeñas empresas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

3.6 En caso de promover una iniciativa legislativa, la Comisión debería otorgar especial atención a la cuestión de cuál sería el momento adecuado para aplicar el sistema de garantía de seguros y quién decidirá al respecto. La Comisión no considera la aplicación del sistema de garantía solo en caso de concurso de acreedores, sino también para evitar un concurso. El CESE estima que, en efecto, para ser eficaz y corresponder a su naturaleza y a los fines para los que fue concebido, no satisficiera los requisitos de capital mínimo de solvencia con arreglo a Solvencia II («Solvency Capital Requirement») debería ser suficiente para activar el sistema de garantía.

3.7 Financiación (Libro Blanco 3.6.)

3.7.1 Momento de la financiación (Libro Blanco 3.6.1.)

3.7.1.1 La cuestión de si debe optarse por una financiación *ex post* o *ex ante* es objeto de controversia. Todos los sistemas tienen ventajas e inconvenientes.

3.7.1.2 Una financiación *ex post* sustrae menos liquidez del mercado, lo cual, debido a los menores costes, también reduce las primas para los tomadores de seguros. Evita el problema de la existencia de una inversión intermedia de los fondos recaudados. En una financiación *ex post* no se destina una parte de los recursos a la administración antes de que se produzca un caso de insolvencia.

3.7.1.3 En cambio, una financiación *ex post* complica el problema de luchar contra el «moral hazard». Puesto que precisamente los operadores del mercado poco sólidos quedan excluidos del mercado en el momento de la financiación debido a su insolvencia, no puede hacerse que sigan contribuyendo a soportar los costes.

3.7.1.4 La ventaja de la financiación *ex ante* reside sobre todo en que pueden cuantificarse las contribuciones al riesgo de insolvencia. Se hace contribuir más a los operadores del mercado con prácticas comerciales arriesgadas. Además, en el caso de una financiación *ex ante* pueden evitarse mejor los efectos procíclicos que en el caso de una financiación *ex post*.

3.7.1.5 Para que un sistema de garantía de seguros sea eficaz puede ser decisiva la cuestión del momento de la financiación. Las ventajas de un sistema de financiación ex nunc superan con creces sus inconvenientes y no se vislumbran razones para que, en nombre de tradiciones y especificidades nacionales, la decisión al respecto se deje a los Estados miembros. La eficacia del sistema exige una forma única de financiación ex nunc plasmada en la Directiva.

3.7.2 Nivel objetivo (Libro Blanco 3.6.2)

3.7.2.1 Deberían limitarse los costes financieros de las entidades de garantía, como también solicita el CSESPJ en su dictamen. Una obligación de cobertura ilimitada haría que los riesgos financieros para las distintas empresas fuesen incalculables, y conduciría a que cada aseguradora se convirtiese en garante de la totalidad del mercado ⁽⁷⁾. La gestión de los riesgos de las distintas empresas ya no dependería de decisiones propias, sino sobre todo del comportamiento de riesgo de los demás competidores.

3.7.2.2 La Comisión ha fijado como primer margen un nivel objetivo para los sistemas de garantía del 1,2 % de las cuotas brutas emitidas. El CESE acogería favorablemente que pudieran examinarse una vez más las distintas opciones tomando como base las cifras actualmente disponibles con arreglo a Solvencia II. A tal fin también debería tenerse en cuenta que Solvencia II y otros mecanismos de intervención se han introducido para lograr una mejor protección de los tomadores de seguros. Esto también lo ha señalado el CSESPJ en su dictamen.

3.7.2.3 En sus estimaciones, la Comisión parte de una probabilidad media de intervención del sistema de garantía del 0,1 %. No obstante, el principio es el de cobertura de capital propio del 100 % de los requisitos de Solvencia en materia de capital (SCR). Si en los Estados miembros y en las distintas ramas el capital propio superase los SCR, el riesgo de concurso de acreedores disminuiría en consecuencia. Por ello, la Directiva debería permitir que los sistemas nacionales de garantía midan la dotación en función del riesgo real de daños en los mercados nacionales y en las distintas ramas.

3.7.2.4 En el Libro Blanco la Comisión no se ocupa de la cuestión de si debe contribuirse nuevamente al sistema de garantía cuando se hayan producido perjuicios. Son necesarias normas y límites más claros al respecto, para excluir una responsabilidad ilimitada y que las empresas conozcan de antemano sus obligaciones y puedan preverlas.

3.7.3 Contribuciones (Libro Blanco 3.6.3)

3.7.3.1 El ordenamiento de las contribuciones debería basarse en datos disponibles, a fin de reducir los gastos burocráticos. En los seguros de vida podrían vincularse al capital invertido y en los seguros de siniestros al nivel de las reservas técnicas. También podría ser un criterio la dotación de capital propio medida con arreglo a los SCR. El legislador europeo debería fijar la metodología y permitir a los Estados miembros establecer particularidades en el ordenamiento de las contribuciones, para que puedan tener en cuenta las especificidades nacionales.

3.7.3.2 Antes de recurrirse a los sistemas de garantía, debería darse la oportunidad a las aseguradoras solventes de hacerse cargo, sin contribución financiera, de las empresas en peligro si desean asegurarse la cartera de clientes.

3.8 Traspaso de carteras o compensación de las reclamaciones (Libro Blanco 3.7.)

3.8.1 Para los sistemas de garantía de seguros están disponibles dos técnicas diferentes: una compensación económica concreta al tomador del seguro o la reconducción del contrato a través de una entidad de garantía, a la que se traspasaría la cartera de clientes. Este traspaso de carteras, en opinión del CESE, presenta ventajas para el tomador del seguro en el caso de los seguros de vida. En cambio, en los seguros de siniestros y accidentes deberían ser suficientes las compensaciones para proteger al consumidor. En cualquier caso, la Directiva europea no debería impedir la utilización del sistema más favorable para el consumidor.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, punto 2.7.3.1.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el curso del debate (artículo 54, apartado 3, del Reglamento Interno).

Punto 2.10

Modifíquese:

«2.10 Los consorcios de seguros que ejercen sus actividades en toda Europa trabajan en los mercados nacionales por regla general con filiales nacionales independientes que contribuyen a los sistemas nacionales de garantía correspondientes. En caso de dificultades de una gran empresa europea, los sistemas nacionales de garantía bastarían, por regla general, para proteger a los clientes. No obstante, el CESE propone que más adelante se prevea estudie la posibilidad de un sistema de garantía europeo para las empresas de seguros con actividades transfronterizas, para intervenir en caso de que no sean suficientes los sistemas de garantía nacionales.»

Exposición de motivos

En estos momentos parece prematuro un rescate mutuo a escala europea para las empresas de seguros.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 68

Votos en contra: 78

Abstenciones: 13
