

# Solvencia II: estado de la cuestión



Foto: Comisión Europea

**E**sa ambición se despliega en los diferentes aspectos que integran el proyecto. Así, técnicamente se asume la necesidad de una supervisión basada en todos los riesgos que una entidad aseguradora o reaseguradora afronta en su negocio sobre la base de un balance valorado de forma consistente con el mercado, junto con unos estándares máximos de calidad en la gestión de riesgos y en el contenido y oportunidad de la información facilitada al mercado.

Normativamente, se aspira a una máxima armonización como requisito imprescindible para conseguir un real Mercado Único en el ámbito asegurador comunitario, abordando al detalle el contenido de las reglas que se adopten. Junto a ello, y con gran influencia de las conclusiones que surgen de la reciente crisis financiera, se aspira a una actuación supervisora única en cuanto a reglas y prácticas de los diferentes supervisores de seguros comunitarios.

Por último, institucionalmente, Solvencia II exige una actuación armónica de los distintos protagonistas que integran el proceso regulador comunitario y el nuevo marco supervisor que nace de la creación de las Autoridades de Supervisión Financiera de la Unión Europea ("ESAs", de sus siglas en inglés). Por un lado,

## FRANCISCO SOLA FERNÁNDEZ

Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Jurídicas Universidad de Alcalá

**Solvencia II nace en los primeros años de este siglo como un fuerte desafío que se impone la Comisión Europea para lograr un ambicioso marco regulatorio de la supervisión de seguros en la Unión Europea.**

aparece el necesario equilibrio entre los reguladores europeos: Comisión, Consejo y Parlamento Europeos; por otro, la capacidad normativa de EIOPA y su progresiva implicación en la actividad de los supervisores nacionales<sup>1</sup>.

La conjunción de todos los elementos enunciados explica en parte la situación en la que en esta primera mitad de 2013 nos encontramos, la cual refleja lo que Solvencia II ha sido durante su largo proceso de gestación: bajo una aparente calma, sus protagonistas y afectados se encuentran desarrollando actividades de gran complejidad y ajustado calendario (estudio de impacto sobre productos a largo plazo, elaboración de las normas técnicas de EIOPA, preparación de la fase interina para la aplicación de Solvencia II,...).

Visto lo anterior, la presente actualización sobre Solvencia II debe, a nuestro juicio, abordar tres temas:

1. Puesta al día del sistema de fuentes normativas, una vez que el marco de las Autoridades Europeas de Supervisión Financiera ha entrado en vigor a partir de 1 de enero de 2011;
2. Explicación de la situación en la que se encuentra el proyecto desde el punto de vista del proceso regulatorio en el que se inserta;
3. Previsión del posible desarrollo futuro de su tramitación, con especial referencia a la fase interina prevista por EIOPA.

<sup>1</sup> El Reglamento (UE) nº 1094/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, por el se crea la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones (EIOPA, de sus siglas en inglés) regula en sus artículos 10, 15 y 16 los poderes normativos de dicha Autoridad, a través de Normas técnicas de regulación, de Normas técnicas de ejecución y de Directrices y Recomendaciones, respectivamente.

### ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES NORMATIVAS DE SOLVENCIA II

**S**olvencia II nace como proyecto regulatorio comunitario con la finalidad de aplicar el denominado marco Lamfalussy, el cual fue extendido a partir de 2004 a las normas dirigidas a regular los seguros y las entidades de crédito<sup>2</sup>. Así, Solvencia II debe manifestarse a través de tres niveles normativos, bajo los principios de conseguir una máxima armonización, superando el anterior sistema de Directivas “de mínimos”, a la vez que se intentaba garantizar unos procedimientos de elaboración normativa más ágiles para adaptarse rápidamente a los cambios que el mercado exigía. Con arreglo a esto, surgen los ya conocidos tres niveles normativos:

- Nivel 1, el cual recoge los principios del sistema y, en la medida en que se presume de ellos una mayor estabilidad en el tiempo, su elaboración es más compleja, al requerir un acuerdo de los legisladores comunitarios, Parlamento Europeo y Consejo, sobre la propuesta presentada por la Comisión. Como todos sabemos, la Directiva “Solvencia II”<sup>3</sup> 2009/138/UE, definió en su momento el conjunto de principios en los que Solvencia II debería basarse.
- Nivel 2, que contiene las normas de ejecución aprobadas por la Comisión, con el visto bueno de los legisladores;
- Nivel 3, que recoge las directrices que aplicarán los supervisores de forma armonizada y que elaboraría y aprobaría el ya desaparecido Comité de supervisores europeos de seguros (CEIOPS).

Elemento esencial de este esquema era que los dos primeros niveles contienen normas vinculantes para los Estados Miembros, mientras que el Nivel 3 sólo contenía un conjunto de buenas prácticas dirigidas a los supervisores. Sólo en el ámbito de la regulación sobre mercados de valores el enfoque Lamfalussy se mani-



festó en su plenitud, ante la irrupción del nuevo marco de Autoridades Europeas de Supervisión y sus poderes normativos.

### NUEVO ESQUEMA NORMATIVO DERIVADO DE LAS AUTORIDADES EUROPEAS DE SUPERVISIÓN (ESAS, DE SUS SIGLAS EN INGLÉS).

**L**a aprobación de los Reglamentos comunitarios sobre las ESAs y, en concreto, el referente a la Autoridad Europea de Seguros y Fondos de Pensiones (EIOPA), refleja el espíritu que resultaba del informe técnico que les sirvió de inspiración. Así, el Informe Larosiere, veía como un paso necesario para evitar el surgimiento de crisis financieras globales como la que en 2008 se presentó en los mercados europeos, principalmente en el ámbito bancario, la creación de unas únicas normas de supervisión, aplicadas de manera obligatoria por los supervisores nacionales. Ese “single rule book” debería ser elaborado por las nuevas autoridades europeas, por lo que procedía regular su poder normativo en este nuevo contexto. La consecuencia de todo ello fue que la función normativa de estas autoridades va a infiltrarse en los niveles normativos que surgieron en el esquema Lamfalussy:

<sup>2</sup> Decisión del ECOFIN de diciembre de 2002. Creación del Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS) por Decisión de la Comisión 2004/5/CE y del Comité Europeo de Supervisores de Seguros (CEIOPS) por Decisión de 2004/6/CE.

<sup>3</sup> Directiva 2009/138/CE, de 25 de noviembre, sobre el acceso y el ejercicio de las actividades de seguro y reaseguro (refundición).

<sup>4</sup> Además de los poderes normativos citados en la Nota 1, debe destacarse, entre otras, las funciones que el artículo 19 le confiere en cuanto a la solución de diferencias entre autoridades competentes en situaciones transfronterizas, esto es, en caso de entidades pertenecientes a grupos transnacionales comunitarios.

<sup>5</sup> Incluyen las denominadas Normas técnicas de regulación y Normas técnicas de ejecución del Reglamento de creación de EIOPA.

<sup>6</sup> La Directiva 2010/78/UE, de 24 de noviembre (“Ómnibus 1”) modifica las principales Directivas sobre entidades de crédito y mercado de valores, para adaptarlas al marco de las ESAs.

- En el Nivel 1 supone una necesaria actualización de las Directivas existentes, ya que éstas deberán recoger los nuevos poderes normativos de las ESAs<sup>4</sup>. Bajo la denominación de Estándares Técnicos Vinculantes (Technical Standards -TS-)<sup>5</sup>, las Directivas existentes deben reformarse para reflejar las materias que tales estándares deben desarrollar. Unas veces se tratará de materias antes reservadas a la Comisión en su Nivel 2; otras contendrán elementos técnicos nuevos que buscan una mayor armonización en el desarrollo de ese “single rule book”. Para cumplir esa finalidad se utilizan las denominadas Directivas “Ómnibus”, actualizaciones necesarias para aplicar el nuevo marco supervisor europeo<sup>6</sup>.
- En el Nivel 2, nos encontraremos con un “subnivel” que, utilizando la propia terminología de la Comisión<sup>7</sup> podría denominarse como “Nivel 2,5”. Así, se mantienen las normas de ejecución, ahora denominadas como “actos delegados de la Comisión”<sup>8</sup>, los cuales siguen siendo elaborados y aprobados por la Comisión, pero aparece ese Nivel 2,5, igualmente vinculante pero elaborado y propuesto por EIOPA, y que recogerá las materias o contenido que la Directiva de Nivel 1 reserva para los Estándares Técnicos Vinculantes. Su manifestación normativa será también una Directiva o un Reglamento de la Comisión, pero su proceso de elaboración será en parte diferente, ya que la normativa de EIOPA exige que los borradores de estos TS se sometan a información pública antes de someterlos a la aceptación de la Comisión Europea, que dictará el acto normativo.
- Por último, el Nivel 3 se mantiene en su esencia, al recoger directrices elaboradas por la Autoridad Europea de Supervisión EIOPA, pero con un grado más

de obligatoriedad, ya que los supervisores nacionales o las entidades destinatarias de tales directrices están obligadas a pronunciarse expresamente sobre su intención de cumplirlas o no debiendo justificar los motivos por los que no se aplican, los cuales serán públicos<sup>9</sup>.

## TRAMITACIÓN DE LA DIRECTIVA ÓMNIBUS 2

Ya se ha visto cómo las Directivas Ómnibus se presentaban como el instrumento jurídico necesario para adaptar el nuevo sistema de las ESAs a las Directivas de servicios financieros de la Unión Europea. Así, la Directiva 2009/138/UE también debió someterse a tal adaptación, por lo que el 21 de enero de 2011 la Comisión Europea presentó la propuesta de Directiva denominada Ómnibus 2. Su contenido principal consistía en señalar las materias en las que EIOPA debería dictar TS y definir sus poderes de mediación en caso de entidades transnacionales, pues esas eran las principales exigencias del nuevo marco. Junto a ello, se aprovecha para proceder a la adaptación de los poderes normativos delegados de la Comisión al Tratado de Lisboa, tema complejo de fuerte contenido político. Además, se insertan otras disposiciones sobre las competencias de EIOPA para emitir determinados elementos técnicos para asegurar unos criterios uniformes en el cálculo de los requerimientos de capital. Igualmente, se procede a introducir un nuevo artículo 77 a) acerca de las competencias de EIOPA para el diseño de la curva de tipos libre de riesgo, que serviría de base para el cálculo de la mejor estimación como componente esencial de las Provisiones Técnicas. La propuesta de la Comisión mencionaba como posible componente de esa curva la prima de liquidez, elemento que se había incluido en el Estudio de Impacto Cuantitativo n°5<sup>10</sup>.

Así, en los debates que se producen en el Grupo de Trabajo del Consejo y en la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros (ECON) del Parlamento Europeo el citado artículo 77 a) tendrá un gran protagonismo, en un entorno en el que los resultados del QIS 5 habían

CUADRO 1.

| ESQUEMA DE LA NUEVA ESTRUCTURA NORMATIVA |   |                  |                                   |                               |
|--|---|------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
|  | Instrumento normativo                             | Propuesta por... | Adoptada por...                   | Controles previos a adopción  |
| Nivel 1                                  | Directiva/Reglamento del Parlamento y del Consejo | Comisión Europea | Parlamento y Consejo (codecisión) |                               |
| Nivel 2                                  | Reglamento/Directiva de la Comisión Europea       | Comisión Europea | Comisión Europea                  | Parlamento y Consejo Europeos |
| “Nivel 2,5”                              | Reglamento/Directiva de la Comisión Europea       | EIOPA            | Comisión Europea                  | Parlamento y Consejo Europeos |
| Nivel 3                                  | Decisión de EIOPA                                 | EIOPA            | EIOPA                             |                               |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>7</sup> Así figura en la página de la Comisión Europea [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/solvency/future/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/future/index_en.htm)

<sup>8</sup> Artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

<sup>9</sup> Se podrían invocar, presumiblemente, las propias características del mercado nacional y de las entidades que lo forman, la existencia de normativa propia que hace innecesaria su aplicación,...

<sup>10</sup> Ver resultados del QIS 5 en [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/reports/QIS5\\_Report\\_Final.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/QIS5_Report_Final.pdf)

mostrado una gran volatilidad en los fondos propios, consecuencia de las condiciones de los mercados, que afectaban especialmente a los productos de seguros cuyas prestaciones se materializaban a largo plazo, víctimas de esa gran volatilidad, que se calificó como “artificial”, debido a que las características de las obligaciones derivadas de esos productos no debían ser afectadas por la misma.

La Comisión Europea se comprometió igualmente a afrontar esta problemática, para lo cual creó un grupo técnico específico para el estudio de esta problemática y proponer diversas medidas a adoptar, en un marco en el que las características de los productos específicos de cada Estado Miembro afectado hacían especialmente difícil proponer una solución regulatoria única<sup>11</sup>.

En paralelo al trabajo técnico de la Comisión, se continúa con el debate en la Ómnibus 2, llegando a un acuerdo en el Consejo en septiembre de 2011 y abriéndose los trílogos entre Parlamento, Consejo y Comisión para llegar a un acuerdo político entre Parlamento y Consejo, con el telón de fondo de las 472 enmiendas que los parlamentarios de ECON presentaron.

Dados los distintos puntos de vista sobre los componentes de la curva libre de tipos y su diseño, en julio de 2012 se llegó al acuerdo, dentro del trílogo, de proceder a un amplio Estudio de Impacto sobre las distintas alternativas técnicas que se propusieron para hacer frente a los problemas de los productos con garantías a largo plazo.

De este modo, y recibidos los *Terms of Reference* de la Comisión, en donde se establecían las bases sobre las que tenía que realizarse el Estudio de Impacto, EIOPA se dispuso a elaborar las especificaciones técnicas para este estudio, cuyo calendario es el que sigue:

- Desarrollo del ejercicio: del 28 de enero hasta el 31 de marzo de 2013;
- Informe de EIOPA sobre los resultados: 14 de junio de 2013;
- Informe de la Comisión Europea al Parlamento y Consejo Europeos: 12 de julio de 2013.

Obtenida esa información, los legisladores deberán continuar la negociación para llegar a una Posición

<sup>11</sup> El 14 de febrero de 2011 se produce la primera reunión de este Grupo de Trabajo, que aún se reuniría siete veces más, y que debatió las posibles soluciones que luego serían sometidas a Consejo y Parlamento.

Común sobre el texto de Ómnibus 2. Una vez alcanzado el mismo, todo el procedimiento de creación normativa se pondría en marcha en lo concerniente a los demás niveles normativos, por lo que supondría que la Comisión presentara su propuesta sobre actos delegados (Nivel 2) para validación por Consejo y Parlamento, así como que EIOPA presentara sus propuestas de TS para su aceptación (“endorsement”) por la Comisión. Sería tarea de la Ómnibus 2 adoptada fijar la fecha de entrada en vigor de todo el marco Solvencia II<sup>12</sup> y, en su caso, establecer las disposiciones transitorias que se creyeran necesarias, así como los temas a los que afectan.

### LA APLICACIÓN INTERINA DE ALGUNOS ELEMENTOS DE SOLVENCIA II

La gran complejidad del nuevo marco Solvencia II y el retraso en su aplicación que el debate de la Ómnibus 2 ha supuesto para su plena aplicación, ha llevado a EIOPA a plantearse la conveniencia de proceder a la introducción entre los supervisores europeos de algunos elementos que permitieran una mejor transición de las entidades aseguradoras y reaseguradoras europeas al nuevo sistema. Fruto de ello ha sido la emisión de un documento por EIOPA el pasado 20 de diciembre de 2012<sup>13</sup>, en el que se identifican una serie de elementos de Solvencia II que podrían ser ya incorporados por las entidades con anterioridad a la entrada en vigor de todo el sistema. Los aspectos que permitirían introducir el enfoque supervisor orientado al riesgo que Solvencia II significa se centrarían en los requerimientos afectantes al Gobierno de las entidades y a su adecuada gestión de riesgos, a los procesos de pre aplicación para la futura autorización por los supervisores de los modelos internos para el cálculo de los requerimientos de capital, así como las obligaciones de informar a los supervisores.

Pendiente de su formulación concreta, el instrumento normativo utilizado sería una o varias directrices de Nivel 3, emitidas, pues, por EIOPA, correspondiendo a los Estados Miembros la decisión sobre los procesos internos de incorporación a su sistema jurídico y supervisor de tales directrices.

<sup>12</sup> La Directiva 2012/23/UE, de 12 de septiembre (“Fix Directive”) modifica la fecha de entrada en vigor de la Directiva “Solvencia II”, que la fijaba en el 1 de noviembre de 2012, para situarla en el 1 de enero de 2014. El estado de tramitación del proyecto en la actualidad no parece avalar el cumplimiento de dicha prescripción normativa.

<sup>13</sup> Ver documento en [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/opinions/EIOPA\\_Opinion-Interim-Measures-Solvency-II.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/EIOPA_Opinion-Interim-Measures-Solvency-II.pdf)