

EL PROYECTO “SOLVENCIA II”: MARCO CONCEPTUAL, NORMATIVO E INSTITUCIONAL

(*SOLVENCY II: THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK*)

Working Paper IE Law School

AJ8-198

11-03-2013

Cátedra PEREZ-LLORCA/IE de Derecho Mercantil

Francisco Solá Fernández

Inspector de Seguros del Estado, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá.

francisco.sola@mineco.es

Resumen/Absrtact

Solvencia II es un ambicioso proyecto que pretende transformar de una manera radical el marco legal e institucional de la supervisión prudencial de las entidades de seguro y reaseguro de la Unión Europea. Este artículo trata de ofrecer una explicación resumida de este nuevo sistema. Tres son los principales cambios que Solvencia II pretende afrontar: En primer lugar, los principios valorativos para la obtención del balance de supervisión y los mecanismos para calcular los requerimientos de capital. En segundo lugar, el marco legal que asegure la máxima armonización en el ámbito de los países que integran la Unión Europea. Y, en tercer lugar; una nueva arquitectura supervisora para las entidades financieras de la Unión Europea, en la que el papel de EIOPA será clave para lograr una forma única para entender y aplicar las nuevas reglas por los supervisores nacionales de seguros de la Unión Europea.

Solvency II is an ambitious project which aims to transform the legal and institutional framework for the prudential supervision of the insurance and reinsurance undertakings in the European Union. This article tries to offer a summary explanation of the new system. Three are the main changes that Solvency must deal with: Firstly, the technical issues of the future system; namely the valuation principles of the supervisory balance sheet and the mechanisms to calculate the capital requirements. Secondly, the legal framework which assures a maximum harmonization in the context of the different Member States of the European Union; and, Thirdly, a new supervisory architectural for the financial institutions of the European Union, where the role of EIOPA will be key to achieve a unique understanding and application of the new rules by the insurance supervisors in the European Union.

Palabras Clave/Keywords

Solvencia II, entidades de seguro, requerimientos de capital, nueva arquitectura supervisora.
Solvency II, insurance undertakings, capital requirements, new supervisory architectural

La publicación de la Serie Working Papers IE-Law School/Pérez- Llorca está patrocinada por la Cátedra IE Pérez-Llorca.
Copyright © 2013 Francisco Solá Fernández, Inspector de Seguros del Estado, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá.
Este working paper se distribuye con fines divulgativos y de discusión.
Prohibida su reproducción sin permiso del autor, a quien debe contactar en caso de solicitar copias.
Editado por el IE Law School e impreso por IE Publishing, Madrid, España

*The publishing of Serie Working Papers IE-Law School is sponsored by the Pérez Llorca IE Chair.
Copyright ©2013 by Francisco Solá Fernández, State Insurance Inspector, Directorate-General for Insurance and Pension Funds, Ministry of Economy. Adjunct Professor – School of Law at University of Alcalá.
This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only.
It may not be reproduced without permission of the copyright holder.
Edited by IE Law School and printed at IE Publishing, Madrid, Spain*

Introducción

El proyecto Solvencia II encara en la primera mitad de 2013 una fase decisiva en orden a su tramitación normativa dentro del procedimiento de codecisión (Parlamento Europeo y Consejo) a través del cual deben adoptarse los actos normativos de rango jerárquico superior en la Unión Europea. En concreto, en estos momentos se discute la modificación de la Directiva 138/2009, exigida por la implantación a partir del 1 de enero de 2011 de las nuevas Autoridades de Supervisión Financiera de la Unión Europea. Así, esta Directiva modificativa, denominada como “Ómnibus 2”, deberá introducir los cambios y la nueva atribución de competencias normativas que el nuevo marco de supervisión europea requiere.

Al final de este trabajo se resumirá cuál es la causa de esta situación de expectativa, que deberá ser resuelta cuando a comienzos del verano de 2013 el Parlamento Europeo conozca el resultado de las pruebas de impacto que afectan a la forma en que la curva libre de riesgo puede recoger las especificidades de los productos de seguros cuyas obligaciones se deben satisfacer a largo plazo.

1.- Génesis y justificación del Proyecto

Si una característica puede definir Solvencia II es su ambición al establecer un nuevo paradigma de normativa prudencial aplicable a las entidades aseguradoras en la Unión Europea. Este carácter ambicioso se manifiesta a través de sus tres componentes: el técnico, el normativo y el institucional, en la medida en que cada uno de ellos supone un desafío a resolver:

1. Componente técnico. El gran desafío de Solvencia II en este ámbito consiste en dar una respuesta regulatoria al problema de la estabilidad de la empresa aseguradora. Y ello a través de la conjunción de elementos cuantitativos y cualitativos, la consideración del riesgo y su manifestación concreta en cada entidad como eje del sistema, y asumiendo como un presupuesto que la regulación no sólo no impida sino que ayude a una mejor gestión de los riesgos de las entidades.
2. Componente normativo. El proyecto Solvencia II nace cuando la primera fase del Plan de Acción de Servicios Financieros de la Unión Europea estaba a punto de finalizar. Este Plan se concibió en su momento como la herramienta que permitiría, a través de las necesarias iniciativas legislativas, crear las condiciones para que las diferencias normativas no obstaculizaran la implantación de un Mercado Único para los servicios financieros. Así, la implantación del marco Lamfalussy, primero en el ámbito de las empresas de servicios de inversión y, posteriormente, ampliado a los sectores de entidades de crédito y de seguros, persigue una mayor eficacia de las normas y un mayor grado de armonización, incluyendo la actuación supervisora.
3. Componente institucional. Inmersos en este momento en un proceso en el que las instituciones comunitarias proponen el establecimiento de un supervisor único para todas o casi todas las entidades de crédito comunitarias, Solvencia II, por la larga duración de su génesis, ha ido adaptándose a los sucesivos cambios institucionales que

en el campo de la supervisión financiera se han producido en la Unión Europea. Así, desde la estructura de Comités normativos y supervisores que exigía el enfoque Lamfalussy, Solvencia II ha debido adaptarse al sistema de Autoridades Europeas de Supervisión Financiera establecido a partir del 1 de enero de 2011.

1.1 Deficiencias del sistema Solvencia I

Bajo la denominación Solvencia I se agrupa el sistema de supervisión prudencial de los seguros en el ámbito comunitario vigente hasta la entrada en vigor del marco Solvencia II. Los principios que lo configuran son tres:

1. Un margen de solvencia, que se concibe como una reserva adicional para hacer frente a las oscilaciones del negocio, y que se puede cubrir con los elementos del patrimonio (contable o extracontable) no afectos a las obligaciones derivadas de los contratos de seguro ¹;
2. Unas provisiones (o reservas técnicas) calculadas de forma prudente, entendiéndose por tal característica la inclusión de márgenes que no aparecen explícitos como parte de las mismas, no pretendiéndose que el cálculo de estos márgenes obedezcan a unas reglas armonizadas en el ámbito comunitario; y
3. Unos activos de calidad para cubrir el importe de las provisiones técnicas así calculadas, lo que implica una limitación en el poder de decisión inversora de la entidad.

Estos “Tres Pilares” (no confundir con los que fundamentan tanto Basilea II como Solvencia II), por tanto, se basaban en establecer una suerte de blindaje de las obligaciones derivadas de los contratos (reflejadas en las Provisiones Técnicas) por la vía de la prudencia valorativa e inversora, a lo que se añade una cantidad (margen de solvencia) que pretende hacer las veces de capital regulatorio para encarar las fluctuaciones que la marcha del negocio puede sufrir más allá del ejercicio económico (“capturado” en las provisiones técnicas), contribuyendo así a la solvencia dinámica de la entidad.

Desde el punto de vista normativo, el marco Solvencia I se materializó en una serie de Directivas que desde los años 70 del pasado siglo fueron promulgadas, diferenciando entre las aplicables al seguro de Vida y a los seguros No Vida, con sucesivas adaptaciones. La última de las mismas se produce en el 2002, y pretende introducir algunos elementales indicadores de riesgo para el cálculo de alguna magnitud cuantitativa, así como alguna herramienta al supervisor para adelantarse a futuras crisis de las entidades.

¹ Vid., GIL FANA. J. A., DEL POZO GARCÍA, E., “Vigencia de la regulación del margen de solvencia para seguros No Vida en la Unión Europea”, en *Gerencia de Riesgos*, nº 63, 1998, pgs. 9 a 24.

1.2 Deficiencias técnicas de Solvencia I

Las carencias técnicas de este marco fueron ya puestas de manifiesto por la doctrina actuarial poco después de su puesta en funcionamiento.

Con relación al margen de solvencia, se ha denunciado lo siguiente:

- Considerar sólo los riesgos de suscripción de la entidad a la hora de proceder a su cálculo, incluyendo sólo datos sobre primas y provisiones. Los riesgos procedentes de las inversiones de la entidad no se consideraban a la hora de su cálculo, no considerando así una fuente de inestabilidad de la empresa aseguradora, cuyo carácter de gestora-inversora de fondos ajenos es innegable. Además, también se han criticado las propias bases sobre las que se calcula el margen de solvencia, ya que el riesgo de suscripción que se calcula no incorpora ningún elemento que valore la calidad de la cartera aseguradora, al incluir indiscriminadamente todas las primas. Igualmente se generan efectos paradójicos, al suponer una mayor carga el caso de unas Provisiones más prudentes (por ejemplo en Vida si se descuenta con tipos más bajos). La experiencia en la aplicación de este margen de solvencia también probó cómo no había cumplido la función de alerta temprana que el capital regulatorio debe cumplir, permitiendo al supervisor la adopción de medidas de anticipación a las crisis.
- Sobre las Provisiones Técnicas, la Directiva de Cuentas de Entidades Aseguradoras² no reguló su cálculo, limitándose a definir los conceptos “provisionables”, o, lo que es lo mismo, las provisiones mínimas a constituir por las entidades aseguradoras comunitarias. Por lo tanto, la interpretación del concepto de “prudencia” quedó a la plena determinación de cada jurisdicción nacional. La falta de armonización era el tributo que se tenía que pagar por este sistema, generando una casi imposible comparación de los estados financieros de las entidades aseguradoras europeas, donde las Provisiones Técnicas constituyen el principal elemento patrimonial de su Pasivo, al reflejar los riesgos derivados del negocio asegurador. Igualmente, el hecho de que el componente prudencial de la Provisión no esté explícito no favorece la buena gestión ni el exacto conocimiento de los riesgos que la cartera de seguros contiene. Así, al analizar los pagos por prestaciones no se puede conocer el impacto de las pérdidas no esperadas, dado que no se diferencia este componente de las provisiones al calcularlas. No se conocen tampoco los cambios atribuibles al capital, al no discernir la pérdida esperada (resultante de la siniestralidad atribuible a la cartera) de la debida a las desviaciones sobre lo esperado.³

² Directiva 91/674/CEE, de 19 de diciembre, sobre las cuentas anuales y cuentas consolidadas de las empresas de seguros.

³ ALONSO GONZÁLEZ, P., ALBARRÁN LOZAN, I., *Análisis del riesgo en seguros en el marco de Solvencia II*, Fundación MAPFRE, Madrid 2008, pgs.13 a 15.

- Por último, la obligación de invertir en determinado tipo de activos el importe de las Provisiones Técnicas suponía añadir una prudencia arbitraria que trataba de compensar la falta de consideración de los riesgos de los activos en el cálculo del margen de solvencia. Cualquier sistema que fuera capaz de captar los riesgos asociados a las inversiones y fuera capaz de traducirlo en necesidades de capital llevaría a la eliminación de estas restricciones en favor de una gestión integral de la entidad aseguradora.

2.- El Complejo Marco Normativo e Institucional: de “*Lamfalussy*” a “*Larosiere*”

Solvencia II se configura como un proyecto de la Unión Europea, cuyo marco normativo en el área de los servicios financieros ha sufrido en los últimos años una serie de cambios esenciales. Como punto de partida de esta revolución normativa está el Plan de Acción de Servicios Financieros (1999-2004), puesto en marcha por la Comisión Europea, con el objetivo de hacer real el objetivo del Acta Única Europea (1986) de crear un mercado único que garantizara la libre circulación de mercancías, personas, capitales y servicios.

Detectados problemas de funcionamiento de un auténtico Mercado Único en los servicios financieros, desde el punto de vista normativo se apreció que el sistema de Directivas “de mínimos” permitía que los marcos legales nacionales presentaran rasgos divergentes, creando en la práctica barreras para la libre circulación de capitales y de servicios.

El resultado de esa reflexión es conocido⁴, dando lugar al denominado enfoque “*Lamfalussy*” en la normativa comunitaria para servicios financieros. Dirigido en un primer momento al sector de los valores, en 2002⁵ se decide extender el sistema a los sectores de seguros y banca, siendo Solvencia II el proyecto que va a aparecer como pionero en su aplicación a dichos sectores.

En la medida en que la entrada en vigor el 1 de enero de 2011 de los Reglamentos por los que se establecen las Autoridades Europeas de Supervisión Financiera modifica el sistema de creación normativa nacido en *Lamfalussy*, brevemente explicaremos su estructura.

Justificación del marco *Lamfalussy*.- Se basa en dos elementos:

⁴ Sesión nº 2283 del Consejo- ECOFIN -Bruselas, 17 de julio de 2000, 10328/00 (Presse 263).

⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 21 de Noviembre de 2002. Decisión del ECOFIN de 3 de diciembre de 2002. Creación del Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS) por Decisión de la Comisión 2004/5/CE, de 5 de noviembre de 2003 y del Comité Europeo de Supervisores de Seguros (CEIOPS) por Decisión de 2004/6/CE, de 5 de noviembre de 2003.

1. La constatación de que el sistema de directivas de mínima armonización no favorece la creación de un Mercado Único en los servicios financieros;
2. La necesidad de que las normas comunitarias contengan mecanismos de elaboración ágiles que permitan adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados financieros.

Solución: los niveles normativos

Así, se establecerán tres niveles normativos que diferirán en cuanto a contenido y complejidad de su proceso de aprobación, de forma que el nivel más bajo será más sencillo en su adopción pero contendrá preceptos más detallados, favoreciendo la armonización. Lo que trata, pues, es de reproducir el esquema normativo de la mayor parte de los Estados Miembros, con un nivel reglamentario potente y unas normas supervisoras de gran complejidad (piénsese en las Circulares del Banco de España o de la Comisión Nacional del Mercado de Valores).

Nivel 1.- Contiene los principios del sistema, presumiblemente con una vocación de mayor estabilidad, por lo que para su aprobación se procede conforme al procedimiento de codecisión (acuerdo conjunto entre el Consejo y el Parlamento Europeos), lo que implica un fuerte compromiso político sobre los elementos esenciales del nuevo marco legal. Se materializa en una Directiva del Parlamento y Consejo Europeos⁶.

Nivel 2.- Denominadas en su momento como "medidas de ejecución", son elaboradas y aprobadas por la Comisión Europea, con el visto bueno del Comité de reguladores respectivo y del Parlamento Europeo, y contienen las normas técnicas de desarrollo de los principios, teóricamente más fácil de modificar que los principios. Normalmente el papel de asesoramiento técnico del Comité de Nivel 3 es clave⁷ Su forma normativa es un Reglamento o Directiva de la Comisión Europea.

Nivel 3.- Contiene directrices elaboradas y aprobadas por los Comités de supervisores, no vinculantes. Pretenden garantizar que los supervisores nacionales van a interpretar y aplicar las normas de los demás niveles de forma armonizada.

⁶ La propuesta de Directiva de la Comisión de junio de 2007 se basará en el consejo técnico del CEIOPS emitido desde junio de 2005 hasta mayo de 2006, como respuesta a los "calls for advice" de la Comisión.

⁷ Desde noviembre de 2009 hasta abril de 2010, CEIOPS emite documentos de asesoría sobre la mayor parte del contenido de lo que en el futuro serán las medidas de Nivel 2 o actos delegados de la Comisión.

2.1 Marco normativo de Solvencia II: Directiva de Nivel 1: su papel codificador. Estructura y contenido. Normas de ejecución

La Directiva 2009/138/CE, de 25 de noviembre, es el instrumento legal que recoge el nuevo sistema de Solvencia II, es decir, el Nivel 1 *Lamfalussy*. Esto implica la formulación de los principios que regirán el nuevo sistema de supervisión prudencial de las entidades aseguradoras, cuya entrada en vigor se fijó para el 1 de noviembre de 2012, siendo modificado en 2012 a través de la Directiva 23/2012/UE, de 12 de septiembre, para establecer como nueva entrada en vigor el 1 de enero de 2014, si bien el actual desarrollo del proyecto, en la medida en que su aplicación exige, además de la Directiva, la aprobación del Nivel 2 y de un gran número de normas de Nivel 3, parece prever nuevos aplazamientos.

Debe hacerse notar que la naturaleza y alcance de la Directiva es doble: por una parte, supone un ejercicio de codificación o refundición de las Directivas sobre supervisión de seguros existentes y en vigor a la fecha de su aprobación⁸ y, por otra parte, incluye las bases del nuevo sistema de supervisión prudencial, cuyo contenido corresponde con los Tres Pilares nacidos en el ámbito de Basilea II, pero adaptado a las entidades aseguradoras.

De este modo, los preceptos que no se refieran al contenido de los Tres Pilares (en esencia, requisitos de capital, provisiones técnicas, información al supervisor, revelación pública de información) permanecen en vigor, una vez sometidos a la labor de refundición, lo cual afecta principalmente a la autorización para realizar operaciones de seguro, libertad de establecimiento y de prestación de servicios y otras de carácter general (ámbito de aplicación, entidades y operaciones sometidas,...). Esta labor de refundición se manifiesta, entre otros puntos, en los siguientes:

1. Se integra, con las adaptaciones terminológicas necesarias, la Directiva 2001/17/CE, de liquidación y saneamiento de entidades aseguradoras.
2. La Directiva 98/78/CE, sobre supervisión adicional de grupos de seguros, sufre una transformación sustancial a través de las nuevas normas que sobre el particular contiene la Directiva 2009/138/CE.
3. No se derogará ni se integrará en la refundición la Directiva de Cuentas de entidades de seguros (1991/674/CE), lo que implica un claro mensaje de que la nueva normativa tiene un alcance meramente prudencial.
4. No se incluirán en el ejercicio de refundición las Directivas sobre seguro de responsabilidad civil del automóvil, las cuales fueron objeto de codificación a través de la Directiva 2009/103/CE.

⁸ Principalmente, las Directivas 2002/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de marzo de 2002, por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE del Consejo en lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia de las empresas de seguros distintos del seguro de vida y 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 sobre el seguro de vida http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/current/index_en.htm

Con relación a la estructura de la Directiva, contiene 312 artículos y seis Anexos, debiendo destacarse entre estos últimos el Anexo IV, el cual recoge la metodología general o estándar para el cálculo de los requerimientos de capital de solvencia (SCR). En dicho Anexo figura la estructura de la fórmula para el cálculo del SCR básico y para los módulos de riesgo de suscripción (Vida y No Vida) y de mercado. Debe destacarse que para el cálculo del SCR básico se incluye la tabla de correlación entre los riesgos que se tendrán en consideración en la misma.

También merece la pena destacar que la Directiva no va a hacer distinciones entre entidades aseguradoras y reaseguradoras o entre Vida y No Vida a la hora de hacer sus pronunciamientos de tipo general. Las normas son aplicables a todos estos ámbitos indistintamente, y luego las especificidades aparecerán cuando sea técnicamente necesario, como, por ejemplo, la diferenciación entre el módulo de riesgo de suscripción en Vida y en No Vida. Con ello desaparece una tradición normativa en las normas europeas en materia de seguros, donde existían Directivas propias de cada uno de estos ámbitos (Vida, No Vida y Reaseguro). No obstante, se mantiene la prohibición de que una entidad aseguradora actúe a la vez en Vida y No Vida.

2.2 La irrupción de las Autoridades Europeas de Supervisión en el Proyecto Solvencia II: el informe Larosiére y la alteración del sistema de fuentes

La crisis de los mercados financieros que comienza a partir de mediados de 2008 hizo reaccionar a las instituciones comunitarias, acordándose en el Consejo Europeo de octubre de 2008 varias medidas de emergencia, entre las que figuraba la creación de un Grupo de Trabajo de alto nivel con la finalidad de elaborar propuestas para una mejor eficiencia de la estructura de supervisión financiera en la Unión Europea.

Así, en febrero de 2009, se emite tal informe, denominado Larosiére por el nombre del presidente del Grupo. Su contenido recoge los siguientes puntos:

1. Un diagnóstico que pone en relieve errores en la cooperación entre autoridades europeas de supervisión durante la crisis;
2. La necesidad de mejorar la regulación en materias hasta entonces no cubiertas (derivados de crédito, “banca en la sombra”, agencias de calificación crediticia,...)⁹;

⁹ Informe de progreso sobre las reformas en marcha en “*Regulating financial services for sustainable growth*”. Comisión Europea. Febrero de 2011. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/110209_progress_report_financial_issues_en.pdf

3. La creación de un Sistema Europeo de Autoridades de Supervisión.

Acogidas tales sugerencias por el Consejo Europeo de primavera de 2009, su concreción se produce, desde el punto de vista regulatorio a través de cuatro Reglamentos que la Comisión Europea propone en septiembre de 2009, con el siguiente contenido¹⁰:

1. Creación del Comité Europeo de Riesgo Sistémico (ESRB en sus siglas en inglés), con competencias de supervisión “macro”, controlando y alertando de los riesgos que puedan afectar a las estabilidad de los mercados financieros;
2. Creación del Sistema Europeo de Supervisores Financieros (ESFS, en sus siglas en inglés), compuesto por las autoridades de supervisión nacionales y;

2.1. La Autoridad Europea de Seguros y Fondos de Pensiones (EIOPA), que sustituye al CEIOPS, Comité de Nivel 3 en el marco *Lamfalussy*;

2.2.- La Autoridad Europea Bancaria (EBA), que remplace al CEBS; y

2.3.- La Autoridad Europea de Mercados e Instrumentos Financieros (ESMA), en sustitución del CESR.

Estas Autoridades además asumirán nuevas competencias supervisoras y reguladoras.

Se apuesta por un enfoque evolucionista, al subsistir todas las competencias de las autoridades nacionales de supervisión sobre sus entidades supervisadas, con la posibilidad de una intervención de las Autoridades Europeas sólo en casos excepcionales. El reciente proyecto de una Autoridad Supervisora Bancaria, con poderes de supervisión directos y exclusivos sobre ciertas entidades supone un paso hacia una supervisión financiera europea más integrada¹¹. A 1 de septiembre de 2011, las Autoridades Europeas de Supervisión comenzaron a desempeñar sus funciones.

¹⁰ Reglamento (UE) N° 1093/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (EBA); Reglamento (UE) N° 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) (EIOPA); Reglamento (UE) N° 1095/2010 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 Valores y Mercados) (ESMA), y Reglamento (UE) N° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Junta de Riesgo Sistémico) (ESRB)

¹¹ Propuesta de la Comisión Europea de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, Bruselas, 12.9.2012, COM(2012) 511 final, 2012/0242 (CNS).

2.3 Competencias de las nuevas Autoridades Europeas

Muy sucintamente se relacionan sus competencias, debiendo hacer una especial referencia a las de tipo normativo.

1. Funciones de coordinación y cooperación, con el recién creado ESRB y con las autoridades nacionales, a las que someterá a revisiones de sus procedimientos y funcionamiento;
2. Función de mediación vinculante entre supervisores, en los casos que así lo prevea la normativa comunitaria de tipo sectorial. El marco en el que va a actuar esta función es el de las entidades con actividad transfronteriza, en las cuales podrán surgir conflictos entre la autoridad que supervisa la matriz del grupo y las que lo hacen sobre las diferentes filiales situadas en los Estados Miembros;
3. Funciones de supervisión, a través de la adopción de decisiones sobre entidades individuales, en los casos previstos en los Reglamentos de creación y a través de la participación en los Colegios de Supervisores formados para gestionar los grupos transnacionales.
4. Funciones de regulación. Estas consisten en la elaboración de los proyectos de las normas técnicas de regulación y de ejecución (BTS), así como de las directrices y recomendaciones dirigidas a los supervisores del Sistema.

Poder regulatorio de las nuevas autoridades europeas.- Lógicamente nos referimos a la EIOPA, por ser la Autoridad que se encarga de los seguros. Con base en la propuesta contenida en el Informe Larosiére en el sentido de crear un “*single rule book*” para el ejercicio de la supervisión financiera en la Unión Europea, se regula el poder normativo de las nuevas autoridades.

El punto de partida es evitar que los diferentes supervisores apliquen la normativa comunitaria de forma diferente, por lo que se intenta evitar que en el escalón supervisor puedan darse divergencias en la forma de actuar de los supervisores. De esta forma se regula el poder normativo de las autoridades, diferenciando unas normas de carácter vinculante y otras que adoptan la forma de directrices. Así surge la categoría normativa de “Estándares Técnicos Vinculantes” (*Binding Technical Standards –BTS-*), los cuales son elaborados por la Autoridad y aprobados por la Comisión Europea, dado que sólo el Consejo-Parlamento y la Comisión tiene poder normativo en la Unión Europea. La capacidad de la Comisión de enmendar o no aceptar las propuestas de las Autoridades se limitan por los Reglamentos constitutivos, teniendo en cuenta que, en todo caso, se trata de normativa delegada, por lo que existiría siempre un control del legislador comunitario para verificar lo adecuado del ejercicio de tal delegación. Por tanto, con respecto al régimen anterior, aparecen normas supervisoras de carácter vinculante para los Estados Miembros, lo cual demuestra la

trascendencia que se da a la labor de supervisión a la hora de asegurar una real armonización en los mercados financieros de la Unión Europea.

Junto a los BTS, las Autoridades pueden emitir directrices no vinculantes, que deberán ser cumplidas por las autoridades nacionales salvo que exista justificación suficiente que aconseje no aplicarlas en su mercado debido a las especiales características de éste y de las entidades que lo constituyen (mecanismo de “*comply or explain*”).

De este modo, el proyecto Solvencia II será en su momento completado por un conjunto de normas que obligarán a los supervisores y entidades, y que garantizarán que la forma de aplicar el marco normativo formado por la Directiva y por las normas de implementación o ejecución es uniforme en todo el ámbito del Mercado Único.

La coexistencia de normas de supervisión de dos niveles (los BTS y las directrices no vinculantes (“*guidelines*”) se basa en los distintos objetivos de las mismas de cara a la armonización:

1. Los BTS como vinculantes obligan a su cumplimiento como tales normas, esto es, todos los supervisores deberán considerar esas normas como directamente aplicables, dejando, por tanto, una discrecionalidad muy reducida a su actividad en las materias objeto de las mismas;
2. Las directrices no vinculantes persiguen el resultado, por lo que cada supervisor puede evitar la aplicación de las mismas si demuestra que a través de otras normas o prácticas puede conseguir lo que la directriz pretende (además de probar que su mercado no presenta la problemática que se pretende resolver, por lo que no es, igualmente aplicable)¹².

Las Directivas Ómnibus. Partiendo de lo ya manifestado, en el sentido de que los Estándares Técnicos Vinculantes (BTS) son una forma de legislación delegada, debe precisarse cuál es la materia o materias que deben ser objeto de tales estándares. Ello implica modificar las diferentes Directivas sectoriales (en banca, valores y seguros) para sustentar normativamente tal delegación. En el caso de los sectores de banca y valores esta tarea ha sido encomendada a la denominada Directiva Ómnibus 1¹³

Otro de los elementos que deben regular las Directivas Ómnibus es la identificación de aquellos casos en los que las Autoridades deben ejercer su labor de mediación vinculante

¹² Resulta controvertido cómo las entidades, a las cuales pueden ir dirigidas las directrices, pueden explicar el no cumplimiento concreto de esa directriz por no ser aplicable o cumplirla a través de otros medios.

¹³ Directiva 2010/78/UE, de 24 de noviembre. Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados)

entre las autoridades nacionales que adopten posiciones diferentes en torno a una cuestión propia de entidades transfronterizas. Las Directivas sectoriales (por ejemplo, la directiva de Adecuación de Capital de la Banca –CRD-) ya contemplaban esta labor mediadora de los antiguos Comités de Nivel 3; pero ahora la decisión de la nueva Autoridad adquiere fuerza vinculante para las autoridades nacionales receptoras. Es el caso, a título de ejemplo, de la aprobación de modelos IRB para un grupo bancario en el que hay diferentes opiniones entre las autoridades nacionales implicadas, o la imposición de un capital adicional a una entidad que forma parte de un grupo transnacional.

La Propuesta de Directiva Ómnibus 2. Aprobada tal propuesta a finales de 2010, el contenido de la misma afecta directamente al marco normativo que regula Solvencia II, en la medida en que identifica los temas que habrán de ser objeto de Estándares Técnicos Vinculantes y las materias en las que EIOPA podrá emitir una decisión mediadora vinculante para las autoridades nacionales que discrepen sobre una medida de supervisión en el ámbito de grupos aseguradores transnacionales. Pero la Propuesta de Directiva no sólo incluía los elementos necesarios para incluir el nuevo marco normativo y supervisor derivado de las nuevas autoridades europeas, sino que regula los siguientes elementos:

1. La adaptación de los poderes delegados de la Comisión al nuevo régimen regulado en el Tratado de Lisboa, pasando las antiguas medidas de ejecución a ser actos delegados de la Comisión, con un mayor papel del Parlamento en su adopción¹⁴.
2. Regulación de la declaración de equivalencia para que sean considerados los sistemas supervisores de Terceros Estados como equivalentes a efectos del cálculo de los requerimientos de capital en caso de que una entidad comunitaria se integre en un grupo internacional, bien como filial, bien como matriz; y
3. Regulación de la información técnica que EIOPA debe emitir a efectos de que determinados cálculos se realicen de forma homogénea. Esto afecta a ciertos elementos a considerar en el cálculo del SCR (técnicas de mitigación de riesgo en el riesgo de mercado, riesgo de suscripción en el seguro de enfermedad,...), pero sobre todo afecta a la estructura temporal (curva) de los tipos sin riesgo. Dada la importancia de esta curva para el cálculo de la mejor estimación de las Provisiones Técnicas, y la diversidad de efectos de este diseño en función de los diferentes contratos de seguro, sobre todo si contienen obligaciones a largo plazo, esta cuestión ha centrado gran parte del debate de la Directiva y explica el retraso en su adopción, como se explicará.

¹⁴ Artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3.- Marco Conceptual de Solvencia II

El objetivo que la Comisión Europea se planteó en sus estudios preliminares sobre el futuro proyecto se centraba en crear un marco normativo través del cual se llegara al objetivo de la solvencia global de la entidad aseguradora. De ahí el esquema de Tres Pilares, cada uno de los cuales con un doble funcionamiento o ámbito:

- El Pilar I se ocupa del ámbito cuantitativo. Tiene como elemento central el Balance de supervisión, el cual refleja una valoración del activo y del pasivo a precios de mercado, y sobre el cual actúan los riesgos que afectan a sus partidas y al funcionamiento de la entidad. Pero también supone la evaluación que hace la aseguradora de sus requerimientos de capital regulatorio con arreglo a su perfil de riesgo, el cual se considera como único y exclusivo de la entidad por parte de Solvencia II, a pesar de la existencia de un enfoque estándar para su cálculo.
- El Pilar II se caracteriza por su componente cualitativo. Contiene elementos de naturaleza dispar, ya que abarca la regulación sobre la forma correcta de gestionarse la entidad aseguradora para que dicha gestión se oriente al riesgo, si bien contiene la forma en la que el supervisor debe llevar a cabo su labor, la cual puede suponer la imposición de un capital regulatorio adicional, debido a la existencia de riesgos no detectados o mal capturados por la entidad en el Pilar anterior. Subyaciendo en este Pilar está el reconocimiento por el regulador de que las deficiencias en la gestión implican un riesgo de difícil formulación matemática que debe encararse a través de unos procesos adecuados, un adecuado reparto de responsabilidades y unas líneas claras de información empresarial sobre una base de retroalimentación continua.
- El Pilar III obliga a la entidad a revelar al mercado, a través de la información financiera su situación no sólo patrimonial, sino los componentes de su perfil de riesgo y su actitud frente al mismo. De este modo, se cede al mercado un cierto papel supervisor, al entender que sus decisiones con respecto a la entidad (que no se circunscriben solamente a las propias de los mercados de instrumentos financieros) se basarán en esa revelación.

4.- El balance a efectos de supervisión como elemento central del pilar cuantitativo

La base para el cálculo del capital regulatorio va a ser en el marco de Solvencia II un balance elaborado con arreglo a los principios de las normas contables de la IASB, que concibe el *fair value* o valor razonable como el factor clave para la valoración de las partidas contables. Este denominado “balance económico” es la expresión de uno de los principios sobre los que

asienta Solvencia II: "el enfoque de balance total". Bajo este enfoque todos los riesgos, tanto del activo como del pasivo, se tienen en cuenta a la hora de calcular el capital regulatorio, actuando conjunta y simultáneamente al efectuar ese cálculo¹⁵.

Unos criterios de valoración comunes permitirán la comparabilidad de las cifras obtenidas a la vez que evitan la introducción de criterios de valoración prudenciales por parte del supervisor o de las distintas normas contables nacionales. No obstante este enfoque tropieza con un obstáculo de inicio: la diferencia en la valoración de los elementos de activo y de pasivo del balance asegurador.

Con respecto a los activos, el artículo 75 de la Directiva opta por reproducir la definición de *fair value* de las normas internacionales de contabilidad, por lo que se determinará conforme al valor de mercado. No debe ignorarse que el mercado al proceder a la valoración de un activo considera los riesgos que le puedan afectar, por lo que el balance que resulta lleva implícita una valoración de la pérdida esperada.

Con relación a los pasivos (provisiones técnicas), Solvencia II se enfrenta a dos problemas:

- En primer lugar, la inexistencia de un estándar contable internacional en la valoración de las obligaciones que derivan de los contratos de seguro, dado que en la primera fase de la denominada IFRS 4 no se abordó tal cuestión, lo cual se reserva a la segunda fase, víctima de sucesivos aplazamientos¹⁶.
- En segundo lugar, adoptar un enfoque que contemple los principios de un balance económico, es decir la consistencia con el mercado, habida cuenta de la inexistencia de un mercado como tal (líquido, profundo y) para los pasivos aseguradores.

En todo caso, la valoración de las obligaciones de seguro debe ser compatible con un enfoque de mercado, sin que incluya márgenes prudenciales ocultos, que no sean adicionales a los que el mercado considera. Desde el punto de vista del marco de Solvencia II, se entiende que, como en el marco de Basilea II, las pérdidas esperadas se reflejan en el balance, siendo las que considera el mercado en su valoración, mientras que las pérdidas inesperadas surgen al someter a tales componentes del balance a una situación de estrés que se produce en un marco probabilístico, propio del ámbito de los requerimientos de capital regulatorio. Identificar la prudencia correspondiente a cada marco permite una mejor gestión de la cartera, al discernir las distintas fuentes de riesgo de la que proceden; en suma, conocer si las pérdidas habidas proceden de una u otra fuente y adoptar las decisiones correctas.

¹⁵ "A Global Framework for Insurer Solvency Assesment. International Actuarial Association, 2004" http://www.actuaries.org/LIBRARY/Papers/Global_Framework_Insurer_Solvency_Assessment-members.pdf

¹⁶ Exposure Draft on Insurance Contracts. ED/2010/7/8. IASB. Julio 2010. http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Insurance-Contracts/Exposure-draft-2010/Documents/ED_Insurance_Contracts_Standard_WEB.pdf

4.1 Valoración de las obligaciones de seguros

Planteado este problema, la Directiva establece que los pasivos de seguros se valorarán con arreglo al valor actual que una entidad aseguradora o reaseguradora debería pagar si fueran a transferir sus obligaciones de forma inmediata a otra entidad aseguradora o reaseguradora. [En terminología propia de las NIC esto se conoce como el “*current exit value*”, el cual descansa en la hipótesis de que la entidad va a continuar funcionando, por lo que se incluye en la valoración los beneficios futuros de la cartera].

Enunciado el principio valorativo, la concreción en la forma de cálculo permite discernir dos elementos fundamentales en la valoración de los pasivos en Solvencia II, cuya importancia se ha manifestado esencial en la tramitación del proyecto, dado que el principal obstáculo para conseguir que las fechas de entrada en vigor del sistema se cumplan lo constituye la valoración de las obligaciones de seguro que corresponden a contratos cuyas prestaciones se proyectan en un horizonte a largo plazo (normalmente seguros de vida de rentas, con un prioritario componente de ahorro).

Así, la Directiva, consciente de que es imposible que el valor total o final de las obligaciones esté totalmente definido por factores de mercado distingue dos elementos valorativos en su composición: la mejor estimación y el margen de riesgo. El denominado “*Best Estimate*” reflejará el valor actual de todos los flujos de caja que surjan o puedan surgir de los contratos de seguro durante todo su período de vigencia. La determinación de este elemento exigirá conocer la distribución de probabilidad correspondiente a esos flujos, además del tipo de interés aplicable para descontarlos a la fecha actual. La Directiva exige que se aplique para el descuento de flujos la “pertinente estructura temporal de tipos de interés sin riesgo”. Por tanto la elección de la curva libre de riesgo resulta esencial. El resultado que se quiere obtener son unos flujos sin riesgo, al haberse eliminado de los mismos el riesgo de crédito “esperado” y descontados a una tasa de interés que nos ofrece el rendimiento que espera el mercado de los activos una vez eliminado, asimismo, el riesgo de crédito. La consecuencia de este sistema de valoración de esta parte de las provisiones técnicas es que el riesgo que pueden contener está implícito en dicha valoración, por lo que el mismo es soportado por la entidad y no por el asegurado o tomador de los contratos para el caso de que el sistema de valoración incluyera elementos subjetivos difícilmente explicables, bien por exceso o bien por falta de prudencia.

4.2 El margen de riesgo

Siendo el *Best Estimate* un valor medio, reconoce el sistema que es necesario un margen prudencial que refleje la incertidumbre que el mecanismo de cálculo implica. Por ello se establece que a dicha mejor estimación debe añadirse un margen de riesgo. La Directiva, fiel a su principio de consistencia con el mercado, opta por definir el mismo como aquel importe que, junto con la mejor estimación, sería necesario para que un asegurador asumiera y cumpliera las obligaciones de seguro derivadas de la cartera. El legislador europeo opta para la valoración de esta parte del pasivo por el enfoque del coste de capital, ya adoptado por Suiza en su sistema de solvencia SST (*Swiss Solvency Test*), el cual se estima relacionado con el funcionamiento del mercado, al recoger el exceso sobre la mejor estimación que exigiría un inversor racional. Otra alternativa hubiera sido añadir a la mejor estimación, que recoge la media de la distribución de probabilidad de la siniestralidad, un margen, por ejemplo de un 25% (como el sistema australiano estableció a comienzos de la década de 2000) como margen “prudencial”, y ahí situar el importe final de las obligaciones. El hecho de que tal margen no procedía del comportamiento del mercado, sino de un margen discrecional de prudencia aplicable a todas las entidades sin diferenciación entre ellas, hizo optar al legislador europeo por el sistema del coste de capital, más consistente con el mercado, armonizable y explícito en cuanto a la prudencia que incorpora.

4.3 Algunos puntos para la reflexión sobre las obligaciones derivadas de los contratos de seguro y su valoración en Solvencia II

Dado lo avanzado del proyecto en las fechas actuales, debe hacerse mención a algunos elementos de controversia sobre el cálculo de las provisiones técnicas.

- En primer lugar, las exigencias en materia de gestión de datos que implica el sistema, máxime si se tiene en cuenta que los flujos previstos incluyen tanto los de signo negativo (gastos, siniestros,...) como los positivos (primas futuras, recobros,...), y que el comportamiento de dichos flujos depende en gran parte de los riesgos que contienen los distintos tipos de contratos, por lo que la Directiva exige que los cálculos se hagan por grupos homogéneos de riesgos.
- Consecuencia de lo anterior, la necesidad de reducir a un modelo probabilístico toda una serie de elementos de alta aleatoriedad que intervienen en el cálculo de la mejor estimación, que van desde los componentes típicos de un siniestro (importe, gastos,

evolución de la jurisprudencia y del marco legal en ciertos ramos, como responsabilidad civil o de la coyuntura económica, como en el seguro de crédito) hasta los que dependen de decisiones empresariales (por ejemplo cambio de la política de inversiones) o de decisiones de los tomadores (ejercicio de opciones en el contrato, valor de las garantías financieras ofrecidas,...).

- El horizonte temporal a considerar a la hora de proyectar los flujos. En este sentido, se produce una diferenciación entre la duración contractual del seguro y la duración económica. Dado que la experiencia económica muestra que una parte de los contratos son objeto de renovación más allá de la fecha de vencimiento contractual, el tiempo a considerar en la proyección de flujos y, por lo tanto, en el tipo aplicable al aplicar la curva libre de riesgo, es diferente, extendiéndose a un plazo mayor. De este modo se genera un concepto clave cual es el límite (temporal) del contrato, cuya determinación y concreción presenta un desafío normativo para el Nivel 2 o actos delegados, que lo tendrá que desarrollar. Igualmente produce una incertidumbre prudencial, dado que este esquema supone incluir en los flujos a las primas futuras, con el beneficio que generan. Al incluir estos beneficios (futuros) el importe final de las provisiones técnicas será menor que de no incluirlas, derivándose unos mayores fondos propios (principalmente compuestos, como ya veremos, de la diferencia entre el valor de los activos y de los pasivos).
- La importancia que tiene el diseño de la curva libre de tipos en este marco. Y ello se manifiesta principalmente cuando de los contratos de seguro nacen obligaciones a largo plazo, debido a que cuanto más largo es el plazo al que hay que proyectar las obligaciones menos conocimiento se tiene de la estructura de los tipos a esos plazos al existir menos información procedente de instrumentos que actúan en el mercado con ese término temporal, por lo que hay más incertidumbre. Al tratar de los actuales trabajos (2013) sobre los productos con garantías de seguro a largo plazo se desarrollará más profundamente el tema.

5.- Los requerimientos de capital de solvencia: SCR y MCR

Al enfrentarse al problema de los requerimientos de capital, Solvencia II persigue que el capital regulatorio sea un instrumento que permita una mejor gestión para la entidad aseguradora y un instrumento de análisis prospectivo para el supervisor. Así, al capital regulatorio en Solvencia II se le exige que cumpla las siguientes funciones:

- Reducir el riesgo de incumplimiento de las obligaciones de seguro a un determinado nivel de confianza en un concreto horizonte temporal. Solvencia II sitúa ese nivel de

confianza en un 99,5% a un año, lo que implica, según el Considerando (64) de la Directiva, que el nivel de fondos propios que define el nivel del capital regulatorio (SCR) tiene un riesgo de incumplimiento de sus obligaciones de un 0,5% en el próximo año.

- Reducir la pérdida final para los asegurados en caso de crisis, lo cual se persigue a través de la calidad de los elementos que componen los fondos propios;
- Ayudar a la gestión, lo que exige un nivel mínimo de desagregación de los riesgos que afectan a la entidad para conocer los riesgos más “consumidores” de capital; y
- Servir como elemento anticipador de crisis futuras (alerta temprana). Por ello en ocasiones se ha definido el SCR como un capital objetivo (*target capital*) en el que los diferentes niveles de descubierta advertirían anticipadamente de la crisis futura.

En suma, el diseño del capital regulatorio implica desarrollar los siguientes rasgos (nos centraremos en el denominado SCR –*Solvency Capital Requirement*- por reunir todas las características exigidas a este nivel de capital. El MCR, por tratarse de una simplificación y basarse en otros principios, se abordará más adelante):

- El SCR se define como los fondos propios necesarios para mantener el nivel de confianza fijado en la regulación;
- La medida de riesgo que se utiliza, y que servirá para calibrar las distribuciones de probabilidad que describen el comportamiento de los diversos riesgos cuantificables es el V.A.R (“*Value at Risk*”) o la pérdida máxima en los fondos propios que se obtendría al nivel de confianza y horizonte temporal citados.
- El SCR deberá recoger todos los riesgos cuantificables que afectan a la entidad.
- El SCR recoge las pérdidas inesperadas de la entidad en el horizonte temporal definido y con el nivel de confianza citado. Por poner un ejemplo, un saldo impagado de un reasegurador se recoge en la cuenta correspondiente del balance mientras que el riesgo de crédito que se cubre por el requerimiento de capital trata de cubrir la pérdida máxima que se derivaría de situar todos sus créditos en la situación de estrés que se define por el nivel de confianza y tiempo dados.
- En el cálculo del SCR deben introducirse todos los elementos propios de la teoría del riesgo, destacando la diversificación, en el sentido de que el riesgo global de una cartera (de una entidad) no implica que todos los subriesgos que lo componen se den a la vez, pudiéndose incluso darse situaciones en las que la producción de uno supone una menor probabilidad de manifestarse otro. Junto a la diversificación se admite que la utilización de técnicas de mitigación de riesgos reduzcan en la práctica el riesgo soportado, dependiendo de cómo cada entidad gestiona esas técnicas.

5.1 La necesidad de una fórmula estándar o general para el cálculo del SCR

Como norma regulatoria de alcance general, Solvencia II “traiciona” en cierta medida sus propios principios al regular la estructura y, en su momento, a través de los actos delegados de la Comisión, los métodos e hipótesis de cálculo de cada riesgo o módulo.

En puridad, el SCR es único para cada entidad, ya que el perfil de riesgo de la misma es como su huella dactilar, singular e irreplicable. Por ello, cada entidad debería calcular su SCR con arreglo a ese perfil (sólo riesgos cuantificables) a través de la alternativa que la propia regulación da de la elaboración de un modelo interno.

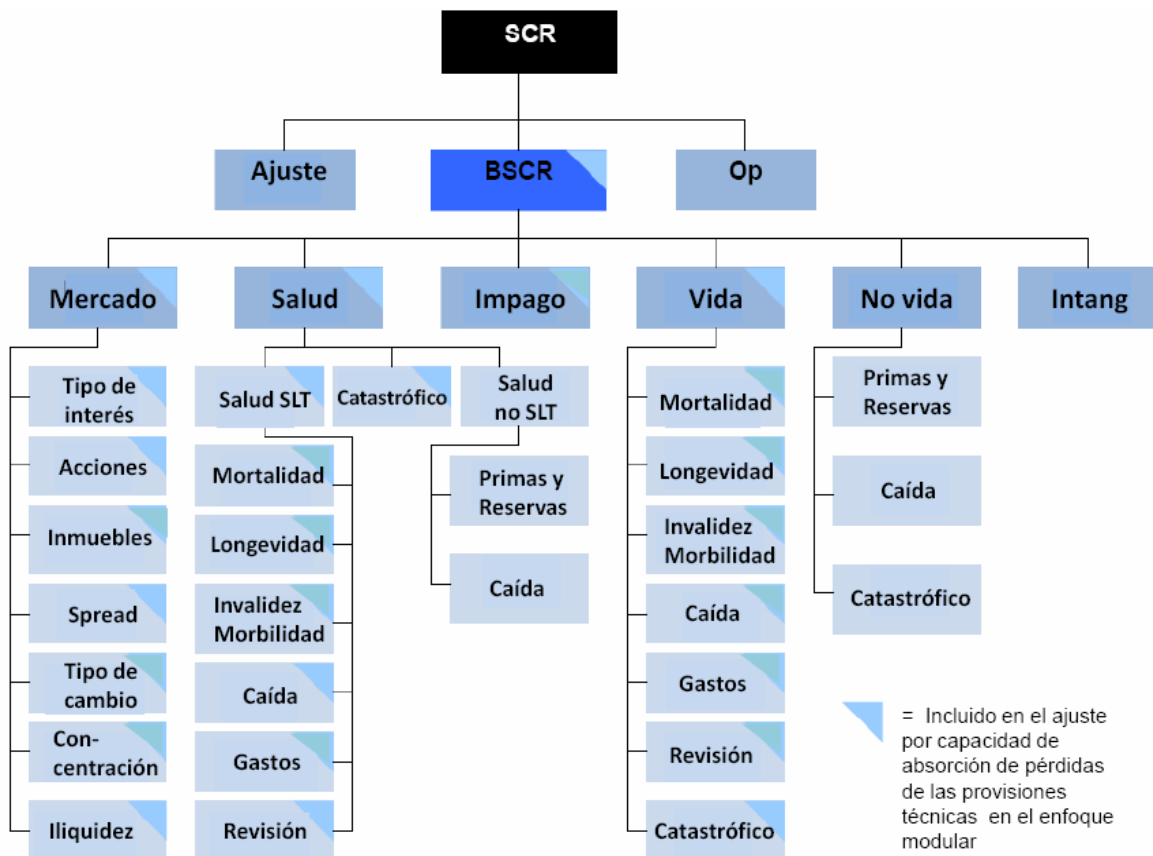
Sin embargo, se impone un enfoque general bajo la evidencia de la complejidad que su elaboración supondría para las entidades de tamaño pequeño o mediano y bajo la hipótesis de que existiría una entidad “media” de referencia que serviría como modelo para la calibración de los módulos y submódulos. El paso final para conseguir el ideal del sistema en cuanto a reflejar el real perfil de riesgo de la entidad se conseguiría bien por la propia entidad (mediante la herramienta de la autoevaluación de la solvencia –ORSA–), bien por el supervisor, mediante las herramientas que se desarrollarán más adelante (capitales adicionales o exigencia de un modelo interno parcial o total).

Teniendo claros los principios y la necesidad de definir una fórmula o método estándar para el cálculo del SCR, el legislador comunitario ha debido de optar por definir cuáles son los riesgos y subriesgos que deberán integrar tal fórmula, sobre la base de su mayor capacidad de cuantificación y su presencia habitual en esa entidad media de referencia.

Así, la Directiva define como riesgos principales los siguientes:

1. Riesgo de mercado
2. Riesgo de salud (gestionado como seguro de Vida o como seguro No Vida)
3. Riesgo de crédito (impago)
4. Riesgo de suscripción de Vida
5. Riesgo de suscripción No Vida
6. (Riesgo de intangibles). No figura expresamente en el Directiva, pero se incluyó en el Estudio de Impacto Cuantitativo nº5 (“QIS 5”).

Junto a estos riesgos principales se enumeran unos subriesgos o submódulos, que se derivan de cada uno de ellos, formando una estructura de árbol, como la que el esquema muestra



El objetivo de esta estructura es derivar un denominado SCR básico, con dos ajustes posteriores, que se explicarán al final del epígrafe. Centrándonos en el SCR básico, interesa introducir el sistema de obtención del mismo. Vista la diversificación como un elemento técnico necesario exigido por la concepción del riesgo global, el cálculo del SCR básico se obtiene no por la suma aritmética de las cantidades calculadas en cada submódulo o módulo, sino a través de la agregación de las mismas. Ello conlleva “cribar” los diferentes importes obtenidos a través de una matriz de correlación, la cual define las dependencias entre los distintos riesgos. En suma, un factor 1 entre un riesgo y otro nos habla de una máxima correlación (si se da un riesgo X se da el riesgo Y con la misma intensidad), mientras que la correlación 0 nos dice lo contrario (dado un riesgo X no se manifiesta en absoluto el riesgo Y). Este mecanismo se da entre los riesgos principales definidos en la Directiva y entre los distintos riesgos que integran los submódulos. La Directiva es consciente de la importancia de este mecanismo al determinar en el Anexo IV los coeficientes de correlación entre los riesgos principales. Las correlaciones en el interior de los submódulos deberán ser concretadas en los actos delegados que desarrollen la Directiva.

Cada submódulo muestra cómo afecta a los fondos propios básicos de la entidad aseguradora cada uno de los riesgos previstos, bien a través del escenario establecido, bien a través de una

fórmula. Los cálculos basados en escenarios predominan en la mayoría de los submódulos, de forma que el requerimiento de capital lo determina el impacto de un específico e instantáneo escenario sobre los fondos propios básicos de la entidad. Los parámetros que definen el escenario de estrés son el resultado de aplicar la medida del riesgo (V.A.R) y el nivel de confianza del 99,5% a la distribución de probabilidad que refleje el comportamiento del riesgo de que se trate, siempre con el horizonte temporal de un año. No habiendo sido aún propuestos los actos delegados, donde se reflejarán los métodos de cálculo, pero con los borradores existentes y los Estudios de Impacto realizados, resulta una preferencia por los cálculos basados en escenarios. El cálculo basado en una fórmula es elegido en ocasiones para los riesgos propios de suscripción, como el de primas o reservas, cuando la entidad tiene un profundo conocimiento de la distribución de probabilidad de esos factores de riesgo y puede reducir su comportamiento a una fórmula cuyos parámetros reflejan tal conducta.

Por último, la obtención del SCR final exige la consideración de otros dos factores:

1. El riesgo operacional. Se trata de un riesgo que no correlaciona con ninguno de los restantes, dado que su producción o no afecta a la entidad de forma global, al ser el riesgo que puede producir una reducción en los fondos propios por motivo de deficiencias en el funcionamiento de los procesos administrativos de la aseguradora;
2. El ajuste por la capacidad de absorción de las provisiones técnicas e impuestos diferidos. Fiel a su base económica, se considera que en caso de producirse los shocks que se prevén en los módulos y submódulos pueden tener como efecto una reducción en algunos componentes de las provisiones técnicas (por ejemplo los beneficios discrecionales), que pueden proporcionar un efecto mitigador del riesgo. Lo mismo ocurre con los impuestos diferidos, menores en caso de que los shocks provoquen pérdidas no esperadas en la entidad.

5.2 El cálculo del MCR: un mínimo en la escala del supervisor

El denominado Capital Mínimo Obligatorio (*Minimum Capital Requirement*) se configura como un nivel de fondos propios admisible por debajo del cual se iniciaría el proceso de exclusión de la entidad del mercado. Dadas las consecuencias legales que ello conlleva se pretende que se calcule de forma simple, sobre variables de fácil obtención (provisiones técnicas, primas, capitales en riesgo...), fácil de auditar y, dada, en consecuencia, su elemental consistencia técnica, el nivel de confianza de la función utilizada para su cálculo se fija en el 85% con un horizonte de un año.

La existencia de los dos requerimientos de capital permitirá que el supervisor pueda fijar una escala de intervención con distintas medidas a adoptar en cada caso.

5.3 El cálculo del SCR a través de un modelo interno

En el marco de Basilea II los modelos IRB (básico y avanzado) supusieron la mejor manera de conseguir que el requerimiento de capital por riesgo de crédito de los bancos reflejara lo mejor posible su perfil de riesgo, además de incentivar buenas prácticas en la gestión de éste. Idealmente, la utilización de estos modelos internos permitiría obtener unos menores requerimientos de capital, al basarse los modelos generales o estándar en una entidad modelo media, con unos parámetros incapaces de captar las características del perfil de riesgo de cada entidad.

Solvencia II afronta un reto mayor, en la medida en que los riesgos que afectan a las entidades aseguradoras son múltiples, como ya queda reflejado en la estructura de la fórmula estándar del SCR. Así, en el momento de admitir sistemas alternativos para el cálculo de los requerimientos de capital de solvencia SCR, el marco Solvencia II ofrece un gran número de opciones, en aras a esa adaptación al perfil de riesgo específico de la entidad:

1. Un modelo interno total. Comprende todos los riesgos cuantificables, lo que incluye los previstos en la fórmula estándar, si bien podría incluir otros significativos propios de la entidad, ya que los que integran tal fórmula tienen carácter de mínimos (artículo 121.4);
2. Un modelo interno parcial. El concepto de “parcial” que maneja la Directiva es muy amplio, ya que no sólo permite que uno o varios de los riesgos cuantificables se aparten de la fórmula estándar, sino que se podrá aplicar tal modelo interno “al conjunto de la actividad de las empresas de seguros y reaseguros, o únicamente a uno o varios de los segmentos principales de su actividad”. Por tanto, las combinaciones posibles son muy variadas, no sólo por los riesgos y subriesgos que integran la fórmula estándar, sino porque podría limitarse a todas las actividades (por ejemplo, el riesgo de reservas de todos los ramos en los que opera) o sólo a una o varias partes de esa actividad (por ejemplo, todos los riesgos del ramo de responsabilidad civil); y
3. Utilización de parámetros específicos de la entidad en el módulo de riesgo de suscripción. Esta posibilidad, permitida en el artículo 104.7 debe ser autorizada por el supervisor, y se basa en el conocimiento específico que se presume que una entidad puede tener de su cartera en cuanto a los riesgos que incluye este módulo. En los ramos No Vida este módulo incluye los riesgos de primas, reservas y catastrófico, pero en Vida se incluyen un gran número de riesgos con un componente muy técnico y gran

dependencia de las características de las carteras (mortalidad, longevidad, gastos, ejercicio de opciones,...), por lo que, si las diferencias en cuanto a los requerimientos de capital lo aconsejan, las entidades pueden verse motivadas para estudiar el comportamiento específico de su negocio, con la mejora en la gestión de riesgos que conlleva. Asimismo, hace más compleja la labor supervisora y difícil la comparabilidad entre entidades operando en los mismos ramos.

Junto a esta multiplicidad de formas de cálculo del SCR, debe subrayarse que la Directiva se preocupa de dejar claro que el uso de un modelo interno no implica meramente una formulación matemática, sino la implementación de todo un sistema óptimo de gestión de riesgos, lo que incluye:

- Una metodología adecuada al perfil de riesgo de la entidad;
- Una alta calidad estadística de los datos utilizados;
- Una prueba de utilización, lo que supone demostrar cómo el proceso de toma de decisiones es causa y efecto de las hipótesis insertas en el modelo;
- Unas exigencias muy estrictas con relación al sistema de gobierno, ya que el órgano de administración está implicado y responde no sólo en el proceso de la aprobación del modelo, sino también en su seguimiento, actualización y cumplimiento, estando obligado a comprenderlo.

Lo anterior implica la existencia de un proceso de validación, que es doble, en la medida en que afecta a la propia entidad, con un especial protagonismo de su órgano de administración, y al supervisor, que ostenta la potestad para autorizar la utilización del modelo.

Siendo imposible agotar esta compleja materia, dos factores deben subrayarse sobre la misma:

1. El supervisor se reserva la potestad de pedir a la entidad que realice una estimación del SCR con arreglo a la fórmula estándar; y
2. Desde un punto de vista puramente técnico debe resaltarse la complejidad de integrar en una fórmula final de cálculo del SCR, con sus correspondientes correlaciones, todas las posibilidades de aplicar modelos parciales.

5.4 La calidad de los fondos propios. La clasificación por niveles (“Tiers”)

En el marco Solvencia II los fondos propios están implícitos en la base del sistema, que es en el Balance de supervisión. Así, uno de los elementos conceptuales integrantes del enfoque del balance total es que la diferencia entre el valor de los activos y de los pasivos, valorados con arreglo al valor de mercado o consistente con el mercado, es el primer componente de los fondos propios y de máxima calidad para cubrir el SCR. Son esos fondos plenamente

disponibles los que pueden absorber las pérdidas que, bajo el nivel de confianza legalmente prescrito, son calculados como SCR, requerimiento de capital que se obtiene al estresar los diferentes componentes de riesgo que pueden afectar al balance de la entidad.

Ello nos lleva al sustrato en el que se basa Solvencia II a la hora de determinar los componentes de los fondos propios: de nuevo el enfoque económico. En vía de principio, se rehúye de categorías de carácter jurídico (capital social, reservas de libre disposición, reservas de revalorización,...) y, partiendo de esa diferencia entre activos y pasivos, acepta otros componentes para integrar los fondos propios a los que clasifica en función de determinadas características.

En suma, el importe de los fondos propios es la suma de ítems que se deducen del balance más determinados compromisos fuera de balance.

Entre los que están en Balance estaría lo que resulta de la diferencia entre activo y pasivo a lo que se añade determinados pasivos que genéricamente podíamos denominar como subordinado

Fuera del balance se integrarían determinados compromisos que pueden ser reclamados en determinados momentos y circunstancias, como es el caso de las derramas exigibles a los mutualistas, el capital pendiente de desembolso no exigido o ciertas garantías (letras de crédito, menciona la Directiva).

Siendo los fondos propios la garantía frente a pérdidas inesperadas, la Directiva, acogiendo un sistema ya consagrado en el marco de Basilea II, procede a establecer criterios para clasificarlos (primer paso) y fija límites para que los fondos propios de mayor calidad prevalezcan para cubrir tales pérdidas.

Este sistema por niveles (“*Tiers*”) pone límites a la cobertura por fondos propios de peor calidad de los requerimientos de capital¹⁷, siendo más restrictiva la exigencia cuando se trata del MCR, al ser un nivel de capital próximo a la liquidación de la entidad, por lo que garantiza una mayor cobertura de las pérdidas que puedan sufrir los asegurados.

Con base en la gran multiplicidad de instrumentos de deuda que pudieran servir como fondos propios básicos, la Directiva da una serie de criterios para establecer una clasificación de los mismos, a fin de ubicarles en el *Tier* o nivel apropiado. Estos criterios son: disponibilidad permanente, subordinación, y duración suficiente del elemento. Además deberá examinarse si dicho elemento está libre de incentivos para reembolso, de costes obligatorios para el servicio de la deuda y de compromisos. Con una evaluación de estos factores, la entidad establecerá la

¹⁷ El artículo 98.1 de la Directiva pone unos límites mínimos que las medidas de Nivel 2 pueden modular:

- Para el SCR: 1/3 mínimo del *Tier* 1 y 1/3 máximo de *Tier* 3;
- Para el MCR: El *Tier* 1 debe ser superior a la mitad del total de fondos propios admisibles, no admitiéndose elementos del *Tier* 3.

estructura de sus fondos propios y los atribuirá al nivel o *Tier* que corresponda. Por último, el supervisor verificará este proceso. Un gran número de normas de los Niveles 2 y 3 completarán este complejo mecanismo para asegurar una aplicación armonizada por los supervisores europeos.

Como fondos propios complementarios se situarían aquellos que describimos como fuera de balance, cuya valoración debe ser autorizada por el supervisor, y cuya calificación lo relega al *Tier* o nivel 3.

6.- La doble naturaleza organizativa y supervisora del Pilar II

6.1 Planteamiento

La detallada regulación que la Directiva establece sobre el Gobierno o gestión de las entidades aseguradoras bajo Solvencia II, y la previsible gran producción normativa que tanto los actos delegados como los estándares técnicos vinculantes y directrices dedicarán a este tema, enfrenta el derecho de la entidad aseguradora a abordar su propia organización con el exceso intervencionista de la regulación. Deberá esperarse al conocimiento de todo el paquete normativo para poder analizar en qué medida cada nivel normativo posee un valor añadido o, simplemente, incrementa los costes de funcionamiento sin mejorar la consecución de los objetivos de la regulación.

Lo mismo cabe decir del gran número de normas que desarrollarán la forma de ejercer la supervisión por las autoridades competentes, navegando entre la necesaria armonización en la aplicación de las normas y la flexibilidad que el caso concreto puede demandar de dicho ejercicio.

En puridad, las normas sobre el Pilar 2 persiguen, en lo que se refieren a la entidad, que los riesgos no cuantificables, generados por una mala gestión de la entidad, no se manifiesten en la medida en la que se cumplan unos principios organizativos básicos.

6.2 El Buen Gobierno de la entidad aseguradora. Elementos, responsabilidad y funciones clave

Desde un punto de vista meramente empresarial, la buena gobernanza tal como la prevé Solvencia II exige la conjugación de cuatro verbos: CONOCER, COMPRENDER, DECIDIR Y COMUNICAR. Lo anterior configura una estructura circular, dado que la comunicación alimenta el conocimiento y favorece la toma de decisiones adecuadas.

Desde el punto de vista jurídico, la gobernanza descansa en la responsabilidad del órgano de gestión en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas derivadas de la Directiva (artículo 40), entendiéndose que se incluyen las normas internas de funcionamiento entre ellas.

Esa responsabilidad, que exige un conocimiento y entendimiento adecuados en contenido y tiempo, dada la complejidad técnica de la materia aseguradora, descansa en la necesidad de establecer una serie de funciones obligatorias. El Considerando 31 de la Directiva define la función como la capacidad administrativa para hacer frente a ciertas tareas de gobierno, debiendo los titulares de las mismas reunir los requisitos de adecuación (*fit*) y honorabilidad (*proper*), junto con los administradores y directivos.

Función principal es la de gestión de riesgos, por la propia naturaleza del negocio asegurador, siendo las restantes la de control interno (incluye al de cumplimiento), la de auditoría interna, la actuarial y la, en su caso, función de gestión de la externalización (“*outsourcing*”). La Directiva no pretende que estas funciones impliquen departamentos o un número mínimo de personas. Cabe la posibilidad de ser ejercidas por profesionales externos, siendo una limitación la independencia de quien desarrolle la función de auditoría interna con respecto al resto de las funciones.

6.3 La evaluación interna de los riesgos y de la solvencia (O.R.S.A.- *Own Risk and Solvency Assesment*-)

El artículo 45 de la Directiva establece como una obligación de las entidades dentro del sistema de gestión de riesgos la realización “periódica o inmediatamente después de cualquier cambio significativo de su perfil de riesgo” de una evaluación interna de los riesgos y de la solvencia. Se trata de un instrumento que juega un doble papel: como herramienta para la mejor gestión de riesgos y como información que se suministra al supervisor.

Su carácter es prospectivo, ya que enfrenta las necesidades de capital a la evolución futura del negocio y somete el perfil de riesgo real y previsible con el que se recoge en las reglas que regulan el requerimiento de capital de solvencia SCR, bien sea calculado mediante un modelo general o estándar, bien lo sea a través de un modelo interno. El carácter crítico e introspectivo de este análisis ha despertado dudas en las entidades al temer que pudiera ser la base para que el supervisor pudiera establecer unos capitales adicionales, dada la obligación de remitirle el resultado de esta evaluación. Por ello, la Directiva se preocupa en dejar claro que el ORSA no consiste en un sistema de cálculo de capital obligatorio (artículo 45.7), sino en un elemento para la gestión de riesgos, por lo que debe entenderse que no contendría una cifra alternativa, debiéndose ceñir el supervisor para sus posibles exigencias de capital adicional a los preceptos que explícitamente se ocupan del ejercicio de esta potestad. Esta figura tiene sus antecedentes en el *Internal Capital Adequacy Assessment (ICAA)*¹⁸ previsto en el acuerdo de Basilea II, siendo aplicado por el supervisor de seguros británico a partir de los primeros años de la década de este siglo¹⁹.

Desde el punto de vista normativo, la Directiva no prevé que el ORSA sea objeto de un acto delegado, por lo que será el supervisor de seguros europeo el que tenga que desarrollar las directrices para una aplicación armonizada por todos los supervisores europeos.

6.4 El perfil de riesgo como elemento central de la gobernanza y de la supervisión

Siendo heterogéneo el contenido del Pilar 2, al abarcar tanto las obligaciones de gobernanza para las entidades aseguradoras como las potestades y funciones que conforman el ejercicio de la supervisión, el perfil de riesgo aparece como el elemento aglutinador que condiciona tanto las citadas obligaciones como el desarrollo de la función supervisora.

La base conceptual de un sistema que se pretende orientado al riesgo es reconocer que cada entidad aseguradora es única, y que su perfil de riesgo es una categoría dinámica. Al examinar el Pilar I se reconoce que los enfoques estándar no son sino una simplificación de la realidad. Por ello, a lo largo de la Directiva 2009/138/CE encontramos que el perfil de riesgo aparece como protagonista de distintos preceptos de los que se derivan bien obligaciones de los gestores, bien potestades del supervisor.

El concepto de perfil de riesgo ya aparece en la legislación bancaria derivada de Basilea II, siendo el eje de una supervisión basada en el riesgo.

¹⁸ http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/icas_isb.pdf "ICAS. Lessons learned and looking ahead to Solvency II"

A lo largo de la Directiva encontramos múltiples preceptos que establecen obligaciones y otorgan poderes con base en dicho perfil:

1.- Para la entidad aseguradora:

- Obligación de valorar sus necesidades de capital con arreglo a su perfil de riesgo y el alcance de la desviación de su perfil de riesgo con respecto a las hipótesis en las que se basa el SCR estándar (artículo 45.1);
- Obligación de informar al mercado de la valoración realizada sobre el grado en que se adecúa el sistema de gobierno a su perfil de riesgo (artículo 51);
- Obligación de recalculer el SCR si el perfil de riesgo se desvía de forma significativa de las hipótesis subyacentes en el cálculo del SCR estándar (artículo 102.1);
- Responsabilidad del órgano de administración de verificar que el modelo interno para el cálculo del SCR refleja de forma adecuada el perfil de riesgo de la entidad (de forma continua).

2.- Para el supervisor:

- Poder para imponer un capital adicional a aquél que resulte de la aplicación de la fórmula estándar si del proceso supervisor resulta que el perfil de riesgo de la entidad se desvía de forma significativa de las hipótesis que sirven de base para el cálculo del SCR (artículo 37.1 a);
- Poder para imponer un capital adicional al que resulte de la aplicación del modelo interno para el cálculo del SCR si el perfil de riesgo no ha sido capturado suficientemente por dicho modelo en el período que se considere adecuado (artículo 37 1 b);
- Poder para exigir a la entidad que en el módulo de cálculo de los riesgos de suscripción sustituya los parámetros de la fórmula estándar por otros propios si el perfil de riesgo de la entidad se desvía de forma significativa de las hipótesis subyacentes en la fórmula estándar (artículo 110);
- Poder para exigir a la entidad el desarrollo de un modelo interno parcial o total para el cálculo del SCR si el perfil de riesgo se desvía de forma significativa de las hipótesis que subyacen en la fórmula estándar (artículo 119);
- Derecho a exigir que la entidad recalculé su SCR si desde la fecha en la que se informó de los resultados de su cálculo el perfil de riesgo se ha alterado de forma significativa (artículo 102.2)

6.5 El proceso de revisión supervisora

Visto como el perfil de riesgo parece un objetivo común de conocimiento y monitorización tanto por la entidad como por el supervisor, las disposiciones de la Directiva se preocupan principalmente en asegurarse de que todos los supervisores que apliquen en el mercado asegurador europeo el marco de Solvencia II van a disponer de unos poderes idénticos sobre los obligados a aplicarlo.

Debe destacarse que la supervisión se basará en dos elementos clave: su carácter prospectivo y estar enfocada al riesgo. Ello configura una supervisión más basada en la previsión o adelanto de acontecimientos futuros que sobre la información financiera aprobada y disponible. No se tratará, pues, de una supervisión basada únicamente en la comprobación de la veracidad de datos o cifras reflejadas en estados contables o financieros sino que incluirá una proyección de la marcha del negocio en el futuro, por lo que muchas decisiones supervisoras tendrán esos elementos como base. Como muestra, se puede citar el artículo 41.5 de la Directiva que encomienda a los supervisores la labor de evaluar los riesgos emergentes a los que hará frente la entidad.

Junto al poder del supervisor de exigir más capital que el que resulta de aplicar los métodos aceptados (bien general, bien modelo interno), que ya había sido anticipado por la reforma que en el 2002 se aplicó a las Directivas sobre supervisión prudencial de seguros, la Directiva regula de forma expresa las actuaciones que los supervisores pueden llevar a cabo con relación a las funciones y actividades externalizadas (artículo 38), de forma tal que establece un deber de colaboración del proveedor del servicio con respecto a las autoridades de supervisión y un derecho de acceso de éstas a los locales donde se desarrollen tales actividades.

Por último, debe tenerse en cuenta las normas que, bien con fuerza vinculante (estándares normativos), bien como directrices bajo el régimen de “*comply or explain*”, deberá desarrollar la EIOPA para lograr una interpretación común por las autoridades nacionales en la forma de ejercitar la supervisión.

6.6 La revelación pública de información en el marco de Solvencia II

Solvencia II tiene en el Pilar 3 una de las principales novedades de cara a una transformación de la manera en que las entidades aseguradoras deben relacionarse con el mercado. Al igual que en Basilea II, el Pilar 3 pretende mejorar la disciplina de mercado de la entidad aseguradora a través de la divulgación de los elementos básicos que definen su perfil de

riesgo, los cuales permitirían que los participantes en el mercado compararan los requerimientos basados en el Pilar 1 con los que se deducen de dicho perfil de riesgo declarado.

Junto a esto, y debido al gran esfuerzo armonizador que Solvencia II supone, el Pilar 3 se va a ocupar de establecer una información común al supervisor. La consagración de la Autoridad Europea de Seguros (EIOPA) favorecerá la consecución de esa armonización en la práctica, reduciendo los costes que los grupos de seguros con presencia en distintos Estados Miembros tienen que encarar hasta el momento en su relación con distintos supervisores.

Volviendo al componente de divulgación de este Pilar 3, sus normas se asientan sobre dos principios informadores:

- Proporcionalidad. Principio común a todo el marco, trata de evitar cargas injustificadas a las entidades, de forma que la información se base en el tamaño y complejidad de la entidad. No obstante lo anterior, en ocasiones el volumen de primas o de activos o pasivos no es el principal factor definitorio de la complejidad, ya que una gran compañía en volumen de primas puede presentar un perfil de riesgo simple por los productos que comercializa o los activos en los que invierte;
- Materialidad. Este criterio actúa como una cláusula abierta en materia de información, ya que obliga a informar de todo lo que puede influir en las decisiones u opiniones del supervisor o de la entidad. La dependencia de todo el marco Solvencia II sobre el específico perfil de riesgo está en la base de estas soluciones normativas.

La revelación de información al público se realizará a través del denominado Informe sobre la situación financiera y de solvencia (*Solvency Financial Condition Report*), de periodicidad anual, que informará sobre:

1. Desarrollo del negocio. Contendrá datos generales sobre la entidad y sus productos e inversiones;
2. Sistema de gobierno. Toda una revelación de su organización, líneas de responsabilidad, políticas y rasgos básicos de las funciones esenciales compondrán esta parte;
3. Perfil de riesgo. De nuevo este concepto deviene el protagonista de otro de los Pilares de Solvencia II, exigiéndose que la información sea exhaustiva, comparativa y analice la sensibilidad de la entidad hacia sus riesgos (pruebas de estrés, escenarios,...);
4. Valoración a efectos de solvencia. Con base en el principio general del sistema de que la diferencia entre el valor de los activos y de los pasivos valorados conforme al marco Solvencia II es el principal elemento, y de máxima calidad, de los fondos propios, resulta clave la revelación de cómo se valoran sus elementos patrimoniales, con especial incidencia en las provisiones técnicas; y

5. Gestión del capital. Sus componentes integrantes, su evolución y la política sobre esto deben ser objeto de esta parte del informe.

Queda evidenciada, pues, la importancia que este Pilar tendrá en el futuro desarrollo de Solvencia II, debiendo puntualizar dos elementos para la configuración definitiva del mismo:

1. La prevalencia de lo narrativo sobre lo cuantitativo. Solvencia II trata de evitar que la revelación al mercado se base en estados cuantitativos de difícil entendimiento, por lo que la explicación de cada uno de los componentes de este Informe debe prevalecer, siendo las cifras y las hipótesis técnicas utilizadas meramente apoyo a lo relatado; y
2. La necesidad de que las cifras que se utilizan para explicar los diferentes elementos que componen el Informe estén o no auditadas. La Directiva no dice nada al respecto, por lo que no hay base legal comunitaria para exigirla. No obstante, al no coincidir necesariamente el balance “contable” con el supervisor, las cifras presentarán divergencias. No obstante, al supervisor le corresponde en última instancia esta validación.

6.7 La supervisión de los grupos de seguros en la Directiva Solvencia II

Dos son los principales factores que definen la posición de Solvencia II sobre los grupos de seguros:

1. La necesidad de favorecer la actuación de las entidades europeas que operan en diferentes mercados a través de filiales, lo que se consigue por el gran esfuerzo armonizador que el marco implica, dejando a las autoridades nacionales un reducido margen de actuación, tanto en regulación como en supervisión;
2. Las consecuencias que el enfoque económico que rige Solvencia II supone en la forma de acometer la supervisión y en la consideración de los requerimientos de capital del grupo considerado como un todo.

Ciñéndonos a este segundo punto, la Directiva regula la supervisión de los grupos de seguros se basa en los siguientes principios:

- 2.1. El reconocimiento del supervisor del grupo, con poderes específicos de decisión y coordinación, liderando el necesario colegio de supervisores en caso de filiales en diferentes Estados Miembros.
- 2.2. La solvencia del grupo se calcula aplicando beneficios de diversificación si se utiliza como método de cálculo el basado en las cuentas consolidadas. De este modo se reconoce que el grupo como unidad económica compensa sus riesgos a través de la aportación que al riesgo global realizan las filiales que lo componen.

2.3. Se reconoce la posibilidad de que los requerimientos de capital de solvencia del grupo se calculen a través de un modelo interno, en cuya aprobación se reconoce un papel de mediador vinculante a EIOPA, para el caso de que el grupo lo formen filiales de distintos Estados Miembros.

Como fuente de conflicto en este enfoque de Solvencia II sobre los grupos está la consideración del mismo como una unidad económica y la realidad de la independencia jurídica de cada una de las filiales que lo componen, por lo que individualmente consideradas éstas deben disponer de los fondos propios necesarios para cubrir su SCR individual bajo la supervisión y responsabilidad del supervisor nacional.

7.- El estado de tramitación del Proyecto Solvencia II en la primera mitad de 2013

La aplicación de Solvencia II exige que los actos delegados o Nivel 2 hayan sido aprobados por la Comisión Europea y que los Estándares Técnicos Vinculantes previstos en la Directiva los haya adoptado la Comisión a propuesta de EIOPA en el plazo establecido por la Directiva. Junto a lo anterior, EIOPA puede dictar las directrices que estime conveniente.

Con relación a los actos delegados, la Comisión Europea ha elaborado borradores de normas, en los cuales, y en lo referente sobre todo al Pilar 1 han tenido importancia los resultados de los últimos Estudios de Impacto Cuantitativo de los cinco llevados a cabo hasta el momento²⁰. Aparte de ello, sólo hasta la aprobación de la Directiva Ómnibus 2 se conocerá el exacto alcance y contenido de estos actos delegados de la Comisión.

Igualmente ocurre con los Estándares Técnicos Vinculantes, dependientes del acuerdo final en Ómnibus 2, pero cuyos posibles contenidos han sido profundamente estudiados en los Grupos de Trabajo de EIOPA.

Sin embargo, pese a todo el gran trabajo técnico realizado hasta el momento, el marco Solvencia II afronta en estos momentos una demora en su aplicación, que prevé su plena aplicación al inicio del ejercicio 2016 como mínimo. ¿Cuáles son las razones principales?

Objetivo: evitar la volatilidad artificial en los fondos propios al encarar las obligaciones de seguro a largo plazo

²⁰ Véase la página de la Comisión Europea sobre todos los Estudios de Impacto Cuantitativo llevados a cabo: <https://eiopa.europa.eu/consultations/qis/insurance/index.html>

Como ya se mencionó anteriormente, la propuesta de Directiva denominada como Ómnibus 2 abordó la regulación de los poderes de EIOPA para definir la estructura de la curva de tipos de interés libre de riesgo. Durante la tramitación de la misma, el Parlamento Europeo mostró un gran interés en la regulación de los elementos del cálculo de las provisiones técnicas. Estas provisiones representan las obligaciones de las entidades de seguros por razón de sus contratos, lo que en un negocio como el asegurador, caracterizado por la inversión del ciclo productivo resulta clave para la defensa de los usuarios de este sector.

Por ello, la intención del Parlamento es que en la Directiva se recojan los principios básicos que rigen la estructura de esta curva.

Sin embargo, a esta cuestión se une la preocupación de una parte considerable del sector asegurador europeo de regular el tratamiento que en la curva de tipos deben tener las obligaciones de seguro que se van a satisfacer en el largo plazo (principalmente en seguros de vida con cobertura de supervivencia con finalidad de previsión por jubilación o circunstancias semejantes). Esta preocupación surge al examinar los resultados del Estudio de Impacto Cuantitativo nº5²¹, en el que se detecta una gran volatilidad en los fondos propios para este tipo de productos. La volatilidad de los activos en un mercado en tensión, con unos diferenciales (“spreads”) muy elevados penalizaban a estas obligaciones, dado que la curva de descuento utilizada era libre de riesgo, por lo que no oscilaba con arreglo a ese movimiento de spreads. Dado que los activos destinados al pago de esas obligaciones serán realizados en el largo plazo, se habla de que los fondos propios afectados sufren una volatilidad artificial, en la medida en que los movimientos a corto afectan su valoración.

La gran variedad de productos de cobertura a largo plazo en los Estados Miembros ha generado que las soluciones sean diferentes, por lo que todas estas son objeto de un Estudio de Impacto²² cuyos resultados se prevé conocer a comienzos del verano de 2013²³. Con ese resultado, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán llegar a un compromiso para incluir las enmiendas que se consideren adecuadas, abriéndose el camino para la aprobación de la Ómnibus 2 y para la continuación del resto de las fases normativas de Solvencia II.

²¹ “EIOPA Report on the fifth Quantitative Impact Study (QIS5) for Solvency II”. 14.3.2011 https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/QIS5_Report_Final.pdf

²² Ver las especificaciones técnicas en <https://eiopa.europa.eu/consultations/qis/insurance/long-term-guarantees-assessment/technical-specifications/index.html>

²³ Calendario en la página de la Comisión Europea <https://eiopa.europa.eu/consultations/qis/insurance/long-term-guarantees-assessment/index.html>

8.- Conclusión

El presente trabajo se ha centrado en la descripción de un proyecto que, cuando se materialice, cambiará la forma de supervisar y, en parte, gestionar, las empresas de seguros en la Unión Europea. Del mismo surge una idea de gran complejidad, no sólo institucional y normativa, sino principalmente técnica. Calibrar los múltiples riesgos a que una empresa aseguradora debe hacer frente, aparece como un gran desafío tanto para entidades como para reguladores.

Por otro lado, Solvencia II está aún en un proceso de formación que ha hecho aflorar peculiaridades propias del sector asegurador. Así, este proceso se concebía como un “Basilea II de los seguros”, por lo que los requerimientos de capital regulatorio se situaron en el primer nivel de atención. Sin embargo, la génesis y el debate del proyecto ha puesto en primera línea la valoración de las obligaciones derivadas de los contratos de seguro, esto es, las provisiones técnicas. De esta manera, la esencia de la operación de seguro (la inversión del ciclo productivo) y de las empresas de seguros (los riesgos de pasivo como predominantes en su balance) han ocupado el protagonismo en esta última fase del proyecto.

Referencias normativas

- Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados)
- Directiva 2002/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de marzo de 2002, por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE del Consejo en lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia de las empresas de seguros distintos del seguro de vida.
- Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 sobre el seguro de vida.
- Directiva 91/674/CEE, de 19 de diciembre, sobre las cuentas anuales y cuentas consolidadas de las empresas de seguros.
- Reglamento (UE) N° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (Banca).
- Reglamento (UE) N° 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° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión (Seguros).
- Reglamento (UE) N° 1095/2010 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 Valores y Mercados), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión (Valores).
- Reglamento (UE) N° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Junta de Riesgo Sistémico).
- Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, Bruselas, 12.9.2012, COM(2012) 511 final, 2012/0242 (CNS).

Bibliografía

- ALONSO GONZÁLEZ, P., ALBARRÁN LOZAN, I., *Análisis del riesgo en seguros en el marco de Solvencia II*, Fundación MAPFRE, Madrid 2008.
- GIL FANA. J. A., DEL POZO GARCÍA, E. “Vigencia de la regulación del margen de solvencia para seguros No Vida en la Unión Europea”, en *Gerencia de Riesgos*, nº63, 1998.
- ICAS. *Lessons learned and looking ahead to Solvency II*.
http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/icas_isb.pdf
- Informe de progreso sobre las reformas en marcha en “*Regulating financial services for sustainable growth*”. Comisión Europea. Febrero de 2011.
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/110209_progress_report_financial_issues_en.pdf
- INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION, *A Global Framework for Insurer Solvency Assessment.*, 2004,
http://www.actuaries.org/LIBRARY/Papers/Global_Framework_Insurer_Solvency_Assessment-members.pdf

Otras referencias

- Sesión n.º 2283 del Consejo- ECOFIN -Bruselas, 17 de julio de 2000, 10328/00 (Presse 263)Resolución del Parlamento Europeo de 21 de noviembre de 2002
- Decisión del ECOFIN de 3 de diciembre de 2002.
- Decisión de la Comisión 2004/5/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité de supervisores bancarios europeo (CEBS)
- Decisión de la Comisión 2004/6/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación(CEIOPS)