

Informe Especial

La AESPJ realizó una importante contribución a la supervisión y la estabilidad en el sector de los seguros, pero persisten desafíos importantes

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV (presidida por Neven Mates, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo) que se ocupa principalmente de los ámbitos de regulación de mercados y economía competitiva. La auditoría fue dirigida por Rimantas Šadžius, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Colaboraron en la elaboración del informe Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė y Niamh Carey, de su Gabinete; Zacharias Kolias, director; y Kamila Lepkowska, jefa de tarea. El equipo auditor estaba compuesto por Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska y Josef Sevcik. La asistencia lingüística corrió a cargo de Mark Smith.



De izquierda a derecha: Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati y Aušra Maziukaitė.

ÍNDICE

	Apartados
Siglas y acrónimos	
Glosario	
Resumen	I - XIII
Introducción	1 - 8
El mercado de los seguros en la economía europea	1 - 3
La AESPJ como parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera	4 - 6
El proceso de reforma de las AES	7 - 8
Alcance y enfoque de la fiscalización	9 - 13
Observaciones	14 - 89
Parte I - Las medidas de la AESPJ para garantizar una supervisión coherente por parte de las ANC son adecuadas, pero falta un seguimiento sistemático	14 - 22
La AESPJ detectó insuficiencias considerables en la calidad de la supervisión	16
Las recomendaciones de la AESPJ reflejan las insuficiencias detectadas, pero no se realiza un seguimiento de las mismas	17 - 18
El trabajo subyacente era en su mayor parte meticuloso y exhaustivo, pero los procesos requerían mucho tiempo	19 - 22
Parte II: Persisten insuficiencias sistémicas en el sistema actual de supervisión de las actividades transfronterizas, pero la AESPJ se esforzó por proteger a los tomadores de seguros	23 - 36
La organización del sistema de colegios proporciona incentivos erróneos a los aseguradores y supervisores	25 - 29
La AESPJ responde creando herramientas <i>ad hoc</i> para proteger a los consumidores, pero la convergencia de la supervisión sigue planteando dificultades	30 - 32
La AESPJ desempeñó un papel útil en varios colegios de grupos transfronterizos a pesar de la escasa cooperación de las ANC	33 - 36

Parte III - Falta de convergencia en la supervisión de los modelos internos pese a las primeras medidas adoptadas por la AESPJ	37 - 50
La convergencia en el ámbito de los modelos internos sigue siendo muy limitada	39 - 42
La AESPJ trató de aumentar la convergencia a través de proyectos de coherencia	43 - 47
La AESPJ no tiene suficiente acceso a los datos sobre los modelos internos para llevar a cabo la supervisión	48 - 50
Parte IV - La AESPJ llevó a cabo un trabajo fiable para realizar la prueba de resistencia de los seguros de 2016, pero el Tribunal observa insuficiencias en su diseño y en sus recomendaciones	51 - 75
El alcance de la prueba de resistencia y los riesgos identificados eran adecuados, pero los escenarios utilizados presentaban insuficiencias en su calibración y justificación	52 - 63
La AESPJ validó y agregó los datos correctamente	64 - 65
La AESPJ presentó resultados pertinentes que mostraban la vulnerabilidad del sector	66 - 68
Algunas de las recomendaciones eran demasiado generales y no proponían medidas específicas	69 - 70
La AESPJ organizó la prueba de resistencia de manera estructurada, con algunos problemas de fecha y documentación	71 - 75
Parte V - La gobernanza y los limitados recursos de la AESPJ plantean una dificultad para cumplir los objetivos	76 - 89
La eficacia del trabajo de la AESPJ depende de las contribuciones de las ANC, y su gobernanza plantea dificultades	77 - 79
Los procedimientos para utilizar instrumentos jurídicos son eficaces, pero a veces carecen de transparencia y de un enfoque proactivo	80 - 84
Los recursos de la AESPJ para llevar a cabo su labor de supervisión eran limitados y no se transferían desde las actividades reguladoras	85 - 89
Conclusiones y recomendaciones	90 - 105
Anexo I - Sinopsis de las recomendaciones de la revisión por pares de la AESPJ	
Anexo II - Supuestos subyacentes de la prueba de resistencia de los seguros de 2016	

Anexo III - Cronología de la prueba de resistencia de 2016

Anexo IV - Conclusiones extraídas de la prueba de resistencia de 2014 y seguimiento en 2016

Respuestas de la ASPJ

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

pb	Punto básico
ABE	Autoridad Bancaria Europea
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
EEE	Espacio Económico Europeo
AESPJ	Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación
AES	Autoridades europeas de supervisión
SESF	Sistema Europeo de Supervisión Financiera
JERS	Junta Europea de Riesgo Sistémico
ETC	Equivalente a tiempo completo
ANC	Autoridad nacional competente
ORSA	Evaluación interna de los riesgos y de la solvencia

GLOSARIO

Autoridad nacional competente (ANC)	Autoridades nacionales de cada Estado miembro facultadas para supervisar a las empresas de seguros (por lo tanto, también se las denomina autoridades nacionales de supervisión). La ANC responsable de supervisar a un asegurador que ha obtenido su licencia en el Estado miembro de dicha autoridad se denomina supervisor de origen. Todas las demás ANC son supervisores de acogida del asegurador en cuestión si ejerce su actividad a través de una filial en sus respectivos Estados miembros.
Capital de solvencia obligatorio	Cantidad de capital de la que deben disponer las empresas de seguros para cumplir los requisitos del pilar 1 en el régimen de Solvencia II. Debe garantizar que los aseguradores cumplan sus obligaciones con respecto a los tomadores de seguros y los beneficiarios con un nivel muy alto de probabilidad (99,5 %) en un período de doce meses.
Colegio de supervisores	Estructura permanente, pero flexible, para la coordinación y la facilitación de la toma de decisiones sobre la supervisión de un grupo de seguros activo en más de un Estado miembro.
Evaluación interna de los riesgos y de la solvencia (ORSA)	Proceso interno anual llevado a cabo por los aseguradores para evaluar la idoneidad de su gestión de riesgos y niveles de solvencia en situaciones normales y de tensión. Representa la propia evaluación del asegurador de sus riesgos actuales y futuros.
Fórmula estándar	Método por defecto para calcular la situación de riesgo de un asegurador de conformidad con Solvencia II. Se divide en módulos de riesgo, que se agregan y determinan el capital obligatorio.
Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)	Se encarga de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la UE y de la prevención y mitigación del riesgo sistémico. Supervisa y evalúa los riesgos sistémicos y, cuando procede, emite advertencias y recomendaciones.
Modelo interno	Método avanzado para calcular riesgos derivados del negocio de un asegurador. Los aseguradores pueden decidir utilizar un modelo interno para calcular su situación de riesgo general mejor que con la fórmula estándar; la situación de riesgo calculada determina posteriormente el capital obligatorio. El modelo interno debe cumplir varios requisitos y ser autorizado por el supervisor o supervisores responsables.
Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)	Sistema de supervisión financiera micro y macroprudencial centrado en las tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES) —la ABE, la AESPJ y la ESMA—, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y las autoridades nacionales de supervisión.

Solvencia II	La Directiva Solvencia II de la UE, que entró en vigor en 2016, situó el riesgo de insolvencia en el centro de un marco regulador armonizado para las empresas de seguros. El marco impone exigencias sobre el capital económico obligatorio («pilar 1»), la gestión de gobernanza y riesgos («pilar 2») y las normas de presentación de información («pilar 3») de todas las empresas de seguros en Europa. Los objetivos declarados de Solvencia II son mejorar la protección de los consumidores, modernizar la supervisión, profundizar la integración del mercado de la UE armonizando los regímenes de supervisión y aumentar la competitividad internacional de los aseguradores de la UE.
Tipo de interés a plazo último	Tipo de interés exento de riesgo hacia el que converge la curva de rendimientos sin riesgo más allá del denominado último punto líquido (por ejemplo veinte años para el euro). Se utiliza para pasivos a muy largo plazo debido a un número limitado de transacciones (liquidez insuficiente) en el mercado con el fin de obtener la curva de rendimientos.

RESUMEN

- I. El sector de los seguros representa una parte significativa del sector financiero de la UE. Gestiona activos valorados en alrededor de dos tercios del producto interior bruto anual de la Unión. La quiebra de las empresas de seguros podría alterar las operaciones del sector financiero y afectar negativamente a la economía real y el bienestar de los consumidores.
- II. La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) se creó en 2011 a raíz de la reforma de la supervisión del sector financiero de la UE tras la crisis financiera de 2007-2008. Actúa como un órgano consultivo independiente de la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo.
- III. Sus responsabilidades básicas consisten en apoyar la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros, y proteger a los tomadores de seguros. También supervisa los posibles riesgos y vulnerabilidades en el sector. Sus responsabilidades se enmarcan en cuatro categorías amplias: regulación, supervisión y convergencia de la supervisión, estabilidad financiera y protección de los consumidores.
- IV. El Tribunal examinó si la AESPJ contribuye eficazmente a la supervisión y la estabilidad financiera en el sector de los seguros. En concreto, analizó las acciones de la AESPJ en el ámbito de la supervisión (cooperación con las ANC, trabajo relativo a los modelos internos y actividades transfronterizas), la prueba de resistencia de los seguros de 2016 y la idoneidad de los recursos y la gobernanza de la AESPJ.
- V. La fiscalización abarcó principalmente las actividades de supervisión de la AESPJ entre 2015 y 2017, y la prueba de resistencia de 2016. La evidencia de auditoría fue obtenida en las visitas a la AESPJ y a través de un examen documental sobre el terreno, así como en reuniones con los departamentos pertinentes de la Comisión, la Junta Europea de Riesgo Sistémico, autoridades nacionales competentes, expertos académicos y partes interesadas. La fiscalización también tuvo en cuenta los resultados de dos encuestas.
- VI. La conclusión general del Tribunal es que la AESPJ ha utilizado bien una serie de herramientas para apoyar la convergencia de la supervisión y la estabilidad financiera. Sin embargo, quedan importantes desafíos que deben afrontar la propia AESPJ, los supervisores

nacionales y los legisladores, por ejemplo, en el contexto de las revisiones de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) y de Solvencia II.

VII. Las acciones de la AESPJ para garantizar una supervisión coherente por parte de las ANC se basaban en un análisis riguroso y, en su mayor parte, tenían un alcance integral. La AESPJ detectó a través de su trabajo importantes insuficiencias en el funcionamiento de las ANC, pero no dispone de un dispositivo sistemático para hacer un seguimiento de sus recomendaciones.

VIII. El Tribunal constató que el actual marco jurídico para supervisar las actividades transfronterizas en la UE presenta insuficiencias sistémicas y crea una situación en la que la supervisión depende de la forma jurídica de las empresas y no de su naturaleza, lo que proporciona incentivos erróneos a los supervisores y los aseguradores, que se aprovechan de un nivel de supervisión más bajo en determinados Estados miembros. Pese a sus esfuerzos por resolver los problemas que esto plantea, la AESPJ no pudo superar las insuficiencias sistémicas ni lograr la convergencia de la supervisión.

IX. Las empresas de seguros utilizan modelos internos para ajustar mejor la evaluación de riesgos a su negocio y reducir sus requisitos de capital. Existen diferencias considerables en el grado de rigor con que las ANC supervisan los modelos internos. La AESPJ intentó mejorar la convergencia de la supervisión en este ámbito, pero no logró una eficacia plena debido, entre otras razones, a las limitaciones de acceso a la información impuestas por las ANC.

X. En 2016, la AESPJ realizó una prueba de resistencia para evaluar cómo reaccionaría el sector de los seguros a una evolución adversa del mercado, en particular a un período prolongado de tipos de interés muy bajos y a una sacudida en el precio de los activos. Varias empresas resultaron ser vulnerables a estas circunstancias, ya que su solvencia habría empeorado considerablemente. El alcance de la prueba de resistencia fue adecuado y los escenarios reflejaban los principales riesgos para el sector. Sin embargo, el Tribunal detectó deficiencias en su calibración. En particular, la AESPJ no pudo justificar la fuerza de uno de los dos escenarios de manera suficientemente detallada.

XI. Tras la validación exacta de los datos, por lo general la AESPJ presentó los resultados de la prueba de resistencia de manera adecuada y por su mandato jurídico, dichos resultados no se publicaron por empresas. Las recomendaciones emitidas después de la prueba de resistencia a veces eran demasiado generales, aunque la AESPJ se esforzó por hacer un seguimiento del grado en que las ANC las aplicaban.

XII. Para todas sus actividades, la AESPJ depende en gran medida de la cooperación con las ANC, pero no siempre recibe su pleno apoyo. Las ANC tienen un peso decisivo en el órgano de gobierno principal de la AESPJ, lo que significa que están en posición de decidir el alcance de la actuación de esta última para revisar su propia eficacia. La AESPJ todavía no ha logrado pasar de la regulación a la supervisión. Con solo veinte empleados que trabajan en cuestiones de supervisión y otros siete que se ocupan de temas relacionados, se enfrenta a una dificultad real para llevar a cabo la amplia variedad de complejas tareas de las que es responsable.

XIII. El Tribunal recomienda que, para mejorar la eficacia y la eficiencia de sus acciones, la AESPJ debería:

- a) orientar mejor sus herramientas de supervisión y darles seguimiento de manera sistemática;
- b) cooperar con la Comisión y los legisladores para corregir las insuficiencias sistémicas en la supervisión de actividades transfronterizas;
- c) cooperar con la Comisión y los legisladores para abordar las limitaciones de acceso a la información sobre los modelos internos, y prestar a las ANC mayor apoyo sobre la forma de supervisarlos;
- d) seguir mejorando la solidez de los escenarios de la prueba de resistencia;
- e) emitir recomendaciones más específicas y pertinentes para las ANC después de la prueba de resistencia;
- f) promover la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia por empresas;

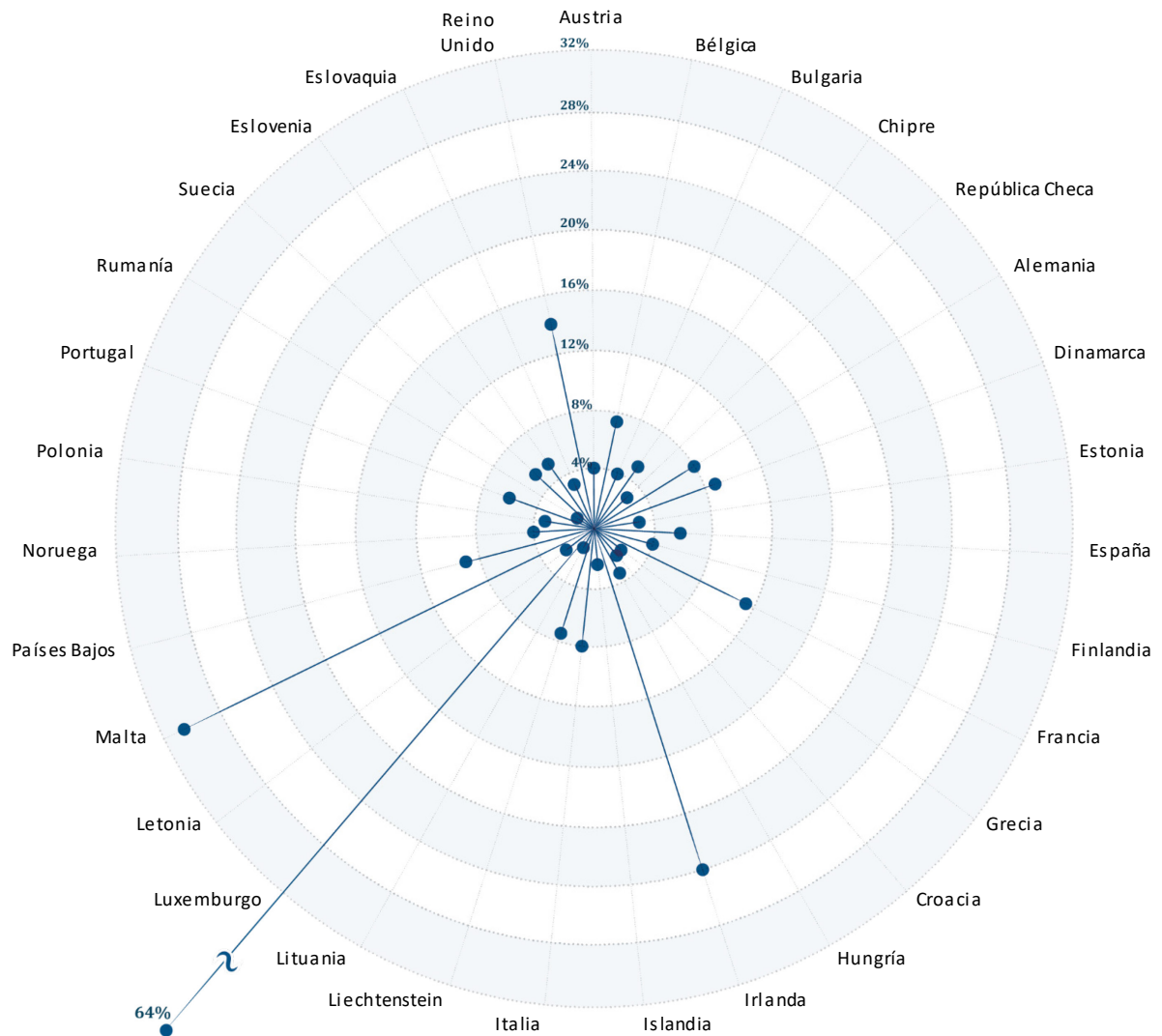
- g) garantizar que la metodología de la prueba de resistencia sea más transparente;
- h) reforzar los recursos humanos asignados a la supervisión.

INTRODUCCIÓN

El mercado de los seguros en la economía europea

1. Los seguros, que cuentan con activos valorados en más de dos tercios del PIB anual de la UE y con una penetración de mercado dispar entre los Estados miembros (véase la ***ilustración 1***), representan una proporción considerable del sector financiero. Contribuyen al crecimiento económico y a la estabilidad financiera asumiendo riesgos y movilizándolo ahorros. Teniendo en cuenta su importante papel, la quiebra de las empresas de seguros puede alterar la prestación de servicios financieros y la economía en su conjunto y también afectar negativamente a los consumidores.

Ilustración 1 – Penetración de los seguros en Europa (porcentaje de primas en el PIB)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe sobre estabilidad financiera de la AESPJ de 2018.

2. Actualmente, una de las principales dificultades para el mercado de los seguros la constituyen los bajos tipos de interés. Los aseguradores (especialmente de seguros de vida), que representan el 65 % del mercado de los seguros de la UE, se enfrentan a problemas considerables para obtener el tipo de interés garantizado en productos vendidos en años anteriores. Por lo tanto, los modelos de negocio de los aseguradores de vida están experimentando actualmente cambios de gran alcance, una de cuyas consecuencias es la asunción de riesgos adicionales. Además, las tecnologías digitales y el mayor uso de los macrodatos han modificado considerablemente el mercado de los seguros (tecnología

financiera), creando no solo oportunidades para las empresas, sino también una serie de nuevas dificultades y riesgos para los clientes.

3. Desde una perspectiva normativa, un cambio clave para los aseguradores fue la aplicación del marco de Solvencia II en enero de 2016. Solvencia II es el primer marco jurídico armonizado de la UE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio, y su objetivo es garantizar una igualdad de condiciones en el mercado único. Establece la cantidad de capital de la que deben disponer las empresas para cubrir su riesgo, así como los requisitos de gestión de riesgos, gobernanza y presentación de información.

La AESPJ como parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera

4. La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) se creó en 2011¹ en el marco de la reforma de la supervisión del sector financiero de la UE en respuesta a la crisis financiera de 2007-2008. La AESPJ actúa como un órgano consultivo independiente de la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Ejerce su actividad en los ámbitos de las empresas de seguros, las empresas de reaseguro, los intermediarios y los fondos de pensiones de jubilación.

5. La AESPJ forma parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que consta de tres autoridades europeas de supervisión (AES): una para el sector bancario (la Autoridad Bancaria Europea, ABE), otra para el sector de los valores (la Autoridad Europea de Valores y Mercados, ESMA), y otra para el sector de los seguros y pensiones de jubilación, así como la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). El motivo de la creación de las AES era garantizar una cooperación más estrecha y el intercambio de información entre los supervisores nacionales (también llamados autoridades nacionales competentes, ANC), facilitar la adopción de soluciones europeas a problemas transfronterizos y fomentar la aplicación e interpretación coherentes de las normas.

¹ Sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), que establece la misión, las tareas y la organización de la AESPJ (DO L 331 de 15.12.2010, p. 48).

6. Las responsabilidades básicas de la AESPJ consisten en apoyar la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros, y proteger a los tomadores de seguros y a los miembros y beneficiarios de planes de pensiones. La AESPJ tiene como cometido supervisar y determinar las tendencias, los posibles riesgos y las vulnerabilidades derivadas del nivel microprudencial, a nivel transfronterizo e intersectorial. Para ello, tiene competencias en cuatro grandes categorías interrelacionadas: regulación, supervisión y convergencia de la supervisión, estabilidad financiera, y protección de los consumidores (véase el **cuadro 1**). Tras la finalización de su trabajo en el principal marco legislativo para el sector de los seguros y en la necesidad de velar por su aplicación eficaz, la intención de la AESPJ era cambiar el enfoque estratégico de su trabajo pasando de la regulación a la supervisión. En esta fiscalización, el Tribunal se centra en la supervisión y en los mecanismos de convergencia de la supervisión, que son clave para los consumidores, y en la prueba de resistencia, que se inscribe en el objetivo de garantizar la estabilidad financiera.

Cuadro 1 - Responsabilidades de la AESPJ

Ámbito de responsabilidad	Función de la AESPJ
Regulación	Elaborar normas técnicas que son aprobadas posteriormente por la Comisión, y debatir las modificaciones que se introduzcan. Asesorar a la Comisión en los ámbitos en los que tiene facultad para adoptar actos delegados relacionados con el trabajo de la UE.
Supervisión y convergencia de la supervisión	Facilitar y coordinar las actividades de supervisión de las ANC para establecer prácticas de supervisión coherentes, eficientes y eficaces dentro del SESF y garantizar la aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la UE.
Estabilidad financiera y gestión de crisis	Contribuir a la labor de supervisión macroprudencial de la JERS presentando datos e informes. Realizar pruebas de resistencia del sector de los seguros y pensiones, y garantizar la prevención y la gestión coordinadas de crisis, así como mantener la estabilidad financiera en época de crisis.
Protección del consumidor e innovación financiera	Proteger a los consumidores de la asunción de riesgos excesivos al comprar/invertir en productos financieros mediante la elaboración de normativas, la supervisión de las tendencias del mercado, la mejora de la información disponible, etc. Prohibir productos financieros si plantean un riesgo para la estabilidad financiera en la UE, analizar e informar sobre nuevas innovaciones/productos financieros en el mercado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El proceso de reforma de las AES

7. Teniendo en cuenta la evolución de los desafíos en los mercados financieros de la UE, en septiembre de 2017, la Comisión propuso un paquete de reformas para reforzar el SESF. El objetivo general era mejorar los mandatos, la gobernanza y la financiación de las tres AES, así como el funcionamiento de la JERS. Varias propuestas de la Comisión serían directamente aplicables a la AESPJ, como por ejemplo la creación de una junta ejecutiva independiente (encargada de las decisiones caso por caso y determinados asuntos de supervisión), el refuerzo de la función de la AESPJ en la validación de los modelos internos, y la mejora de sus herramientas disponibles para fomentar la convergencia de la supervisión.

8. Las propuestas de modificación del marco jurídico de la AESPJ presentadas por la Comisión seguirán ahora el proceso legislativo ordinario y se debatirán en el Consejo y en el

Parlamento. Se espera que los actos jurídicos modificados se aprueben en 2019. La fiscalización del Tribunal puede contribuir de manera útil a este debate.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

9. La fiscalización examinó si la AESPJ contribuyó eficazmente a la supervisión y la estabilidad financiera en el sector europeo de los seguros. El enfoque de la fiscalización reflejó el reciente cambio en las prioridades de la AESPJ de la regulación a la supervisión. El Tribunal abordó en particular los siguientes aspectos:

- a) las acciones de la AESPJ en el ámbito de la supervisión y la convergencia de la supervisión, con el examen de una muestra de instrumentos utilizados por la AESPJ (partes I, II y III);
- b) la prueba de resistencia del sector de los seguros realizada en 2016 (parte IV);
- c) aspectos transversales cruciales para la eficacia de todas las acciones de la AESPJ como el uso de instrumentos jurídicos para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE, la adecuación de los recursos humanos, y la idoneidad de la estructura de gobernanza (parte V).

10. Las actividades de la AESPJ en materia de supervisión y convergencia de la supervisión abarcan en la práctica tres ámbitos amplios: i) fomento de la supervisión por parte de las autoridades nacionales, ii) garantía de una supervisión adecuada de las entidades transfronterizas, y iii) modelos internos. Para mayor claridad, el Tribunal analiza estos temas en las tres partes siguientes del informe (I, II y III), aunque contribuyen de forma conjunta a la evaluación de la labor de la AESPJ en el ámbito de la supervisión y de la convergencia de la supervisión. En el ámbito de la estabilidad financiera, el Tribunal se centró en la prueba de resistencia del sector de los seguros dada su importancia para detectar futuros riesgos en el mercado.

11. El informe no abarcó el trabajo de las ANC (que trabajan estrechamente con la AESPJ en todas sus actividades). No se fiscalizó a la JERS, que participó en el diseño de uno de los escenarios de la prueba de resistencia, puesto que la responsabilidad y la apropiación de

ambos escenarios corresponde a la AESPJ. Puesto que la fiscalización se centró en el mercado de los seguros, no incluyó las actividades de la AESPJ en el sector de las pensiones de jubilación.

12. La fiscalización abarcó las actividades de supervisión de la AESPJ que tuvieron lugar principalmente entre 2015 y 2017, y la prueba de resistencia de 2016 (además de las lecciones extraídas de la anterior prueba de resistencia de 2014). En cada actividad fiscalizada, el Tribunal seleccionó casos/expedientes para su revisión de forma que se garantizase que la muestra era representativa del trabajo de la AESPJ y presentaba una amplia gama de problemas típicos.

13. El trabajo de fiscalización principal consistió en visitas a la AESPJ y revisiones de documentos *in situ*. El Tribunal también obtuvo pruebas en reuniones de recopilación de información y videoconferencias con los departamentos de la Comisión pertinentes, la JERS, las ANC, expertos académicos y partes interesadas (asociaciones de consumidores y empresas). Los resultados de dos encuestas sirvieron también de base para la fiscalización:

- a) la primera se envió a todas las ANC de los Estados miembros de la UE y se refería a la cooperación general con la AESPJ (supervisión y prueba de resistencia), y respondieron veinticuatro de veintiocho ANC;
- b) la segunda, relativa a la prueba de resistencia, se envió a una muestra de empresas de seguros, y respondieron treinta y cinco de sesenta y seis empresas.

OBSERVACIONES

Parte I - Las medidas de la AESPJ para garantizar una supervisión coherente por parte de las ANC son adecuadas, pero falta un seguimiento sistemático

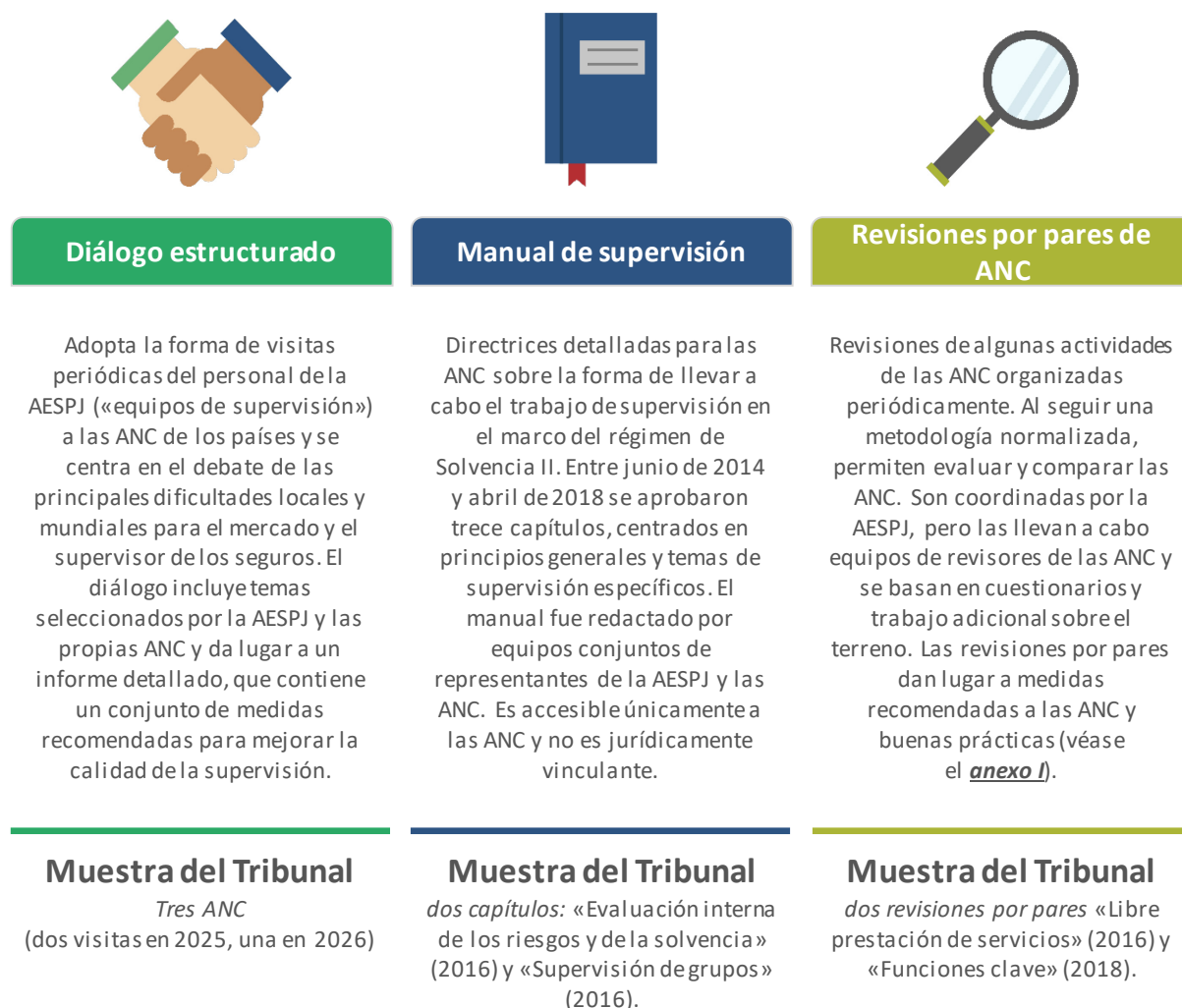
14. Con arreglo a sus objetivos de contribuir a una supervisión mejor y más coherente en todos los Estados miembros de la UE, la AESPJ lleva a cabo una serie de actividades para facilitar y coordinar el trabajo de los supervisores nacionales (ANC) con el propósito de crear una cultura europea de la supervisión, es decir, un entendimiento común sobre el modo en que piensan, actúan y trabajan los supervisores dentro de su comunidad. Para ello es

necesario que exista igualdad de condiciones entre las empresas de seguros de toda Europa y que la confianza de los consumidores europeos en el cumplimiento por sus empresas de seguros de los requisitos normativos tenga un nivel uniforme.

15. En cuanto a la coordinación del trabajo de las ANC, la fiscalización analizó los tres instrumentos principales que tienen como finalidad la convergencia de la supervisión: el diálogo estructurado con las ANC (con visitas sobre el terreno y a los países como componente clave), el manual de supervisión y las revisiones por pares (véase la ***ilustración 2***). El manual y las revisiones por pares fueron coordinados por la AESPJ, aunque el trabajo se llevó a cabo en estrecha cooperación con las ANC. Los revisores delegados por las ANC proporcionan la mayor parte del contenido y las evaluaciones por pares. Además de los que se han fiscalizado, la AESPJ aplicó otros instrumentos², tanto los establecidos directamente en el Reglamento de base como otros de iniciativa propia.

² Otras herramientas adoptan la forma de orientaciones por escrito para las ANC (por ejemplo, las directrices de la AESPJ sobre el proceso de revisión de la supervisión y dictámenes), otras interacciones con las ANC (por ejemplo formación y conferencias, y revisiones específicas de los balances llevadas a cabo en Bulgaria y Rumanía) y contactos permanentes.

Ilustración 2 – Herramientas de la AESPJ para garantizar la supervisión coherente



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La AESPJ detectó insuficiencias considerables en la calidad de la supervisión

16. A través del diálogo estructurado con las ANC, la AESPJ ha detectado una serie de insuficiencias en aspectos críticos de la supervisión de los seguros (véase la [ilustración 3](#)). Las revisiones por pares también revelaron importantes ámbitos donde las ANC deben mejorar sus prácticas de supervisión (véase el [anexo I](#)). Las evaluaciones de la AESPJ muestran que los enfoques de supervisión de las ANC a menudo presentaban diferencias en su carácter más o menos invasivo, basado en los riesgos y prospectivo. Esto significa que una determinada práctica de una empresa de seguros (por ejemplo en el ámbito de la gestión de riesgos) puede aceptarse en un Estado miembro pero cuestionarse en otro. En el marco del

proceso de diálogo estructurado, las ANC respondieron a las constataciones de los informes de la AESPJ. Sin embargo, esta no analizó sistemáticamente las respuestas ni envió sus impresiones por escrito de forma exhaustiva a las ANC.

Ilustración 3 – Ámbitos en los que se detectaron insuficiencias en la supervisión de las ANC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las constataciones de la AESPJ.

Las recomendaciones de la AESPJ reflejan las insuficiencias detectadas, pero no se realiza un seguimiento de las mismas

17. En vista de las insuficiencias detectadas, la AESPJ recomendó a determinadas ANC que adoptaran medidas. En el diálogo estructurado formuló más de treinta recomendaciones a cada una de las ANC de la muestra sin ningún criterio de prioridad. Las revisiones por pares dieron lugar a un número considerablemente menor de recomendaciones. Aunque las recomendaciones eran claras, a veces carácter general no se adecuaba a las situaciones específicas de las ANC.

18. Puesto que la AESPJ no ha previsto un seguimiento sistemático de la aplicación de las medidas recomendadas para el diálogo estructurado y para la revisión por pares, no puede saber si en general las ANC han adoptado sus recomendaciones. Sin embargo, se ha esforzado por realizar un seguimiento de algunas cuestiones específicas con carácter *ad hoc* (por ejemplo, durante visitas posteriores a las ANC o mediante contactos informales, o también en una revisión por pares específica de seguimiento) y pudo demostrar algunas mejoras concretas en las prácticas y la gobernanza de las ANC (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1 – Ejemplo de impacto de la AESPJ en el trabajo de las ANC

A raíz de las evaluaciones y el asesoramiento de la AESPJ, una ANC de la UE:

- cambió su procedimiento de toma de decisiones fusionando algunos departamentos e impulsando la capacidad de datos para reforzar su capacidad analítica;
- orientó sus prioridades internas hacia la supervisión de las actividades transfronterizas.

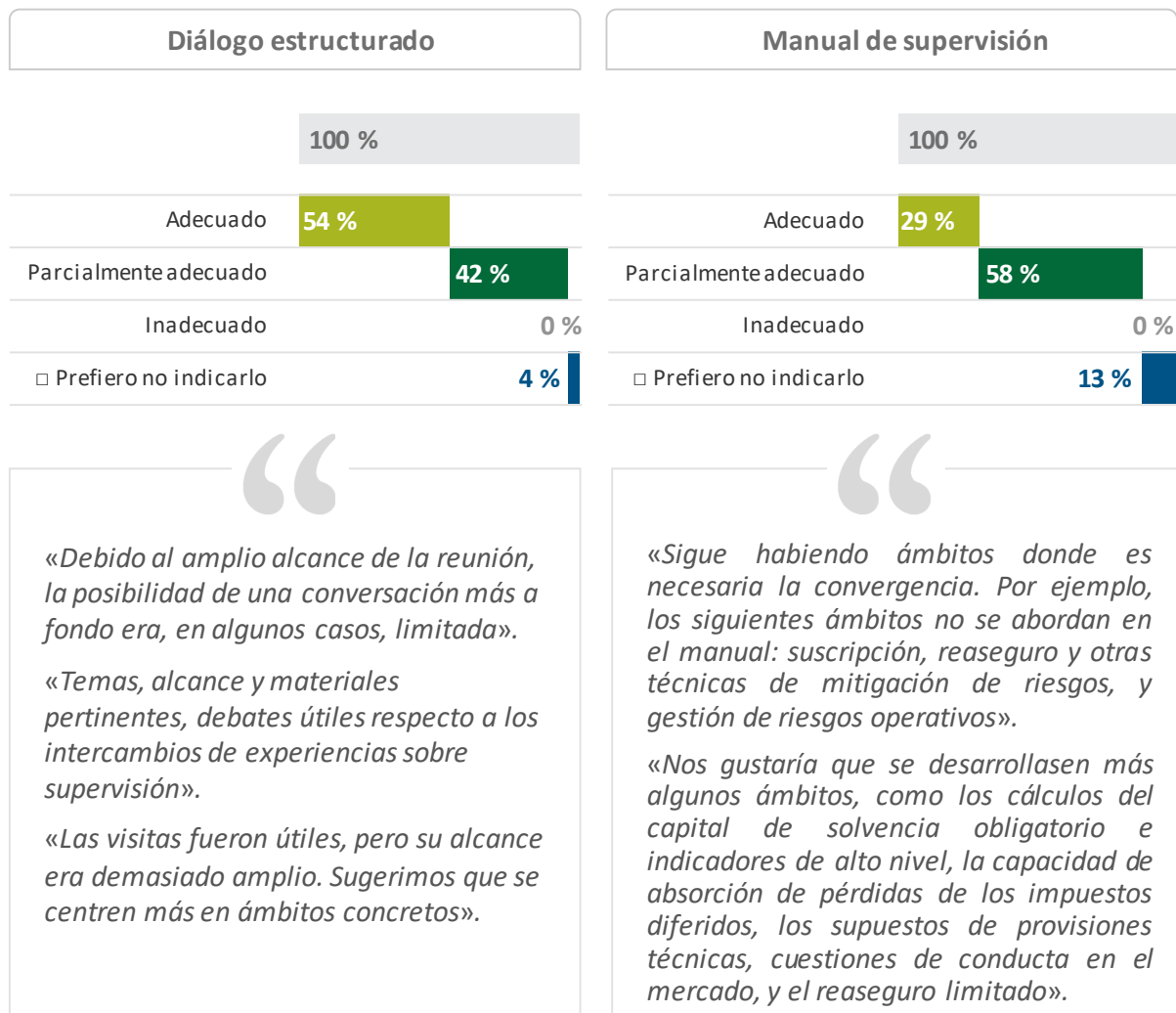
El trabajo subyacente era en su mayor parte meticuloso y exhaustivo, pero los procesos requerían mucho tiempo

19. A pesar de la complejidad del ámbito cubierto, la estructura y la claridad del trabajo de la AESPJ en el ámbito de la supervisión fueron generalmente buenas y se basaron en un análisis y metodología sólidos. El personal de la AESPJ preparaba sus visitas a los países recopilando gran variedad de documentos e información y elaboraba un cuestionario que debían rellenar las ANC. Esto permitió adaptar el alcance de las visitas en vista de los

problemas específicos que se encontraban las distintas ANC. Las revisiones por pares se basaron en una metodología detallada que especificaba todos los pasos que debía seguir el revisor. Sin embargo, las orientaciones que se dieron a los participantes a veces carecían de un enfoque estructurado y detalles específicos relacionados con los proyectos.

20. Los temas concretos abarcados por el trabajo de supervisión de la AESPJ eran amplios y pertinentes. El alcance de las herramientas garantizó un enfoque integral, pero a veces ello implicaba que no se priorizaban lo suficiente las cuestiones más importantes. El alcance de la aplicación del manual fue decidido por el comité director y abarcaba todos los principales ámbitos pertinentes, aunque algunas ANC identificaron lagunas (véase la ***ilustración 4***) que afectaban a aspectos importantes de supervisión, puesto que la convergencia real exige no solo unos principios comunes, sino también un enfoque coherente a nivel técnico.

Ilustración 4 – Opiniones de las ANC sobre el alcance de las herramientas de la AESPJ



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

21. La AESPJ perdió la oportunidad de lograr mayores sinergias recopilando mejores prácticas y centrando su asesoramiento en el ámbito de la supervisión de la conducta a través del diálogo estructurado con las ANC y las revisiones por pares, porque estas se centraron exclusivamente en la supervisión prudencial³. Sin embargo, el Tribunal observa

³ La regulación prudencial exige que las empresas financieras controlen los riesgos y dispongan de capital suficiente definido por los requisitos de capital, a diferencia de la regulación de la conducta en el mercado, que define las normas sobre cómo deben distribuir las empresas sus productos en el mercado.

que la AESPJ cuenta con herramientas específicas en el ámbito de la supervisión de la conducta.

22. La AESPJ ha desarrollado periódicamente herramientas de supervisión y aplicó la mayoría antes de 2014. Sin embargo, no terminó el manual de supervisión hasta abril de 2018, es decir, cuatro años después del inicio del proyecto (excluida la fase preparatoria) y más de dos años después de la entrada en vigor de la Directiva Solvencia II, a la que se suponía que debía apoyar. El tiempo necesario para concluir las revisiones por pares oscilaba entre 14,5 meses y 2 años, un plazo largo, pero que refleja la complejidad de los temas. Sin embargo, las ANC consideraban problemática la duración, ya que les exigía comprometer a largo plazo al personal que participaba en las revisiones.

Parte II: Persisten insuficiencias sistémicas en el sistema actual de supervisión de las actividades transfronterizas, pero la AESPJ se esforzó por proteger a los tomadores de seguros

23. La supervisión de los grupos de seguros transfronterizos en la UE se estructura a través de colegios de supervisores. Estos deben garantizar la supervisión adecuada mediante intercambios de información y supervisión cooperativa de todas las ANC en cuestión. El colegio está dirigido por el supervisor de origen, que supervisa la sede del grupo de seguros. Las demás ANC se denominan supervisores de acogida. Actualmente hay 88 colegios establecidos dentro de la UE.

24. La AESPJ es miembro de todos los colegios. Su función consiste en velar por que el Derecho de la UE se aplique de forma coherente y por que los colegios funcionen del mismo modo. Además, la AESPJ también debe facilitar una cultura de supervisión común y evitar el

arbitraje regulatorio⁴. El Informe De Larosière⁵ señaló estos objetivos como cruciales para el mercado único.

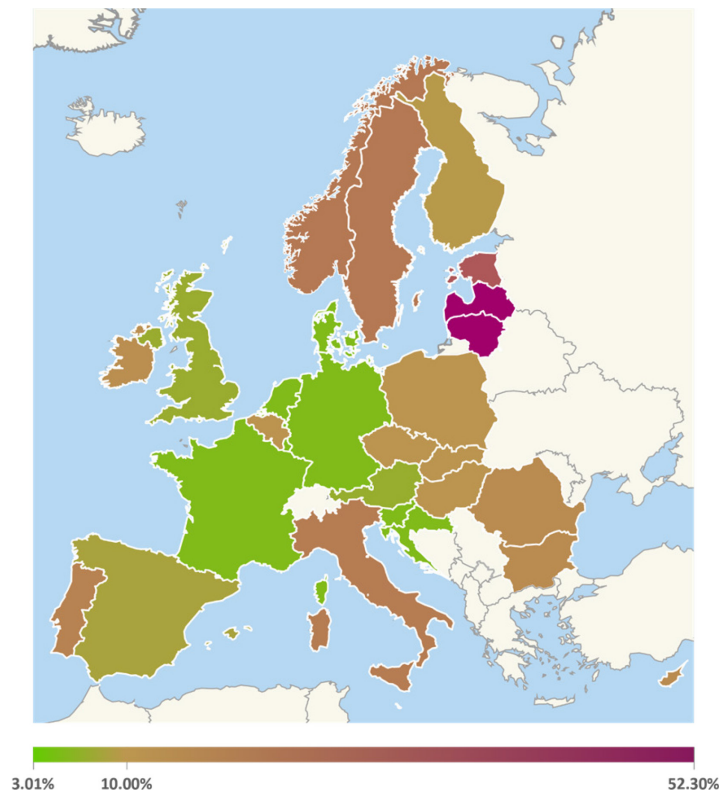
La organización del sistema de colegios proporciona incentivos erróneos a los aseguradores y supervisores

25. Aunque los servicios de seguros antes eran prestados principalmente por filiales establecidas en el país correspondiente, muchos aseguradores han empezado a prestar más servicios transfronterizos a través de sucursales o de forma directa (basándose tanto en la libertad de establecimiento como en la libre prestación de servicios con arreglo al mercado único). En 2016, 750 aseguradores prestaron servicios valorados en 59 000 millones de euros a otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) sin filial local (véase la ***ilustración 5***). Aunque la actividad transfronteriza permite a los aseguradores reducir su carga administrativa y reguladora, el sistema actual proporciona incentivos erróneos a los aseguradores y supervisores.

⁴ Las empresas se aprovechan de los vacíos en los sistemas regulatorios para evitar determinados tipos de regulación (por ejemplo, prestando servicios desde un lugar con menor supervisión).

⁵ En noviembre de 2008, la Comisión autorizó a un grupo de expertos de alto nivel presidido por Jacques de Larosière a elaborar una serie de recomendaciones sobre cómo reforzar las disposiciones de supervisión europeas con vistas a mejorar la protección del ciudadano y a restaurar la confianza en el sistema financiero. En febrero de 2009, el Grupo De Larosière publicó su informe final.

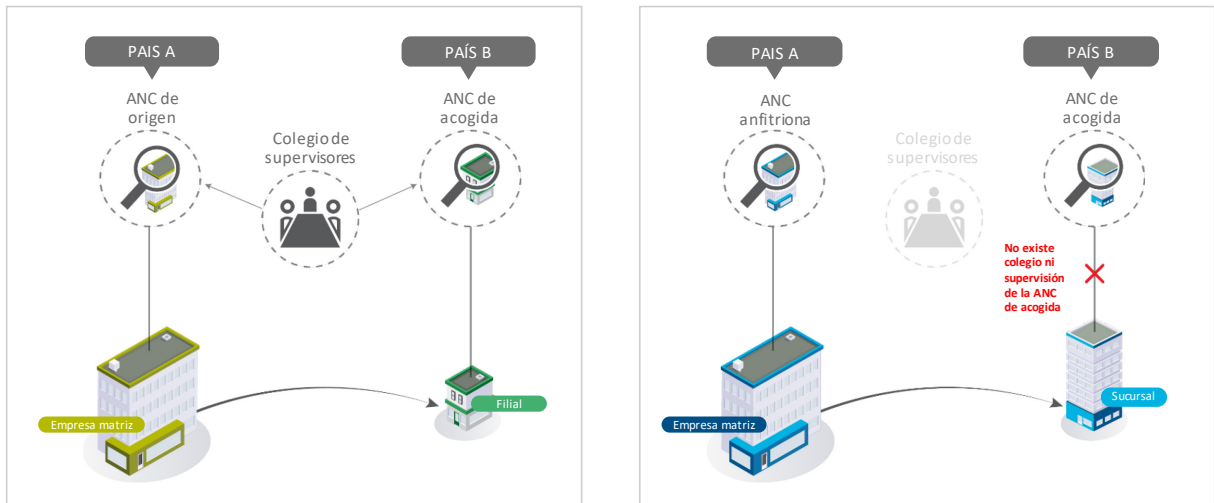
Ilustración 5 – Porcentaje de actividad transfronteriza recibida por Estado miembro



Fuente: AESPJ.

26. En el marco del actual sistema colegial, la supervisión viene determinada por la estructura jurídica del grupo y no por la naturaleza de la actividad. Así, debe establecerse un colegio para una empresa de seguros muy pequeña con una filial en otro Estado miembro, aunque una supervisión colegial que requiere tantos recursos no sería necesaria. En cambio, para los grandes grupos de seguros internacionales, que prestan servicios transfronterizos sin filiales, no se establecen colegios, aunque sería esencial garantizar la supervisión adecuada y la estabilidad financiera (véase la ***ilustración 6***).

Ilustración 6 - Los dispositivos de supervisión difieren en función de la estructura del asegurador



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

27. Esto conduce a una situación en la que las ANC supervisan actividades en otros Estados miembros sin tener que soportar las consecuencias de una mala supervisión, porque no tiene impacto en el mercado nacional. También carecen de conocimientos suficientes sobre las especificaciones y la legislación nacionales. Además, el Estado miembro en el que se presta el servicio tiene que depender totalmente de la supervisión del supervisor de origen del asegurador sin influir en el proceso. Este sistema no ha sido concebido para la supervisión de un mercado europeo con eficacia y atendiendo a los intereses de los ciudadanos de la UE. Varias ANC confirmaron que la supervisión actual de la cooperación y las actividades transfronterizas es insatisfactoria (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2 – Opinión de las ANC sobre la supervisión transfronteriza

«La supervisión de los grupos transfronterizos realmente mejora el nivel de protección del consumidor en todos los países de la UE. Sin embargo, [...] la organización actual todavía no garantiza la misma calidad de la supervisión y la cooperación entre supervisores de grupos, que ejercen una parte significativa de su actividad a través de la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios, como es el caso de los grupos, que desarrollan actividades dentro de filiales».

28. El Tribunal constató que varios problemas eran atribuibles a incentivos sistemáticamente erróneos. Por ejemplo, varias ANC priorizaban su supervisión sobre la

base de factores como el «*impacto en la estabilidad financiera nacional*». En consecuencia, se otorgaba escasa prioridad a la supervisión de empresas de seguros con una gran proporción de actividades transfronterizas, lo cual constituía un aliciente para que las empresas de seguros recurrieran al arbitraje regulatorio trasladándose a Estados miembros que hubieran adoptado este planteamiento y concentrándose después en la prestación de servicios transfronterizos (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3 – Ejemplo real de arbitraje regulatorio e impacto de la acción de la AESPJ

Varias ANC pusieron en conocimiento de la AESPJ que una empresa de seguros estaba desarrollando actividades transfronterizas en sus mercados, pero ofreciendo primas inusualmente bajas, y dando muestras de rápido crecimiento. Puesto que el supervisor de origen decidió no centrar sus actividades de supervisión en las actividades transfronterizas, no consideró que la empresa de seguros fuera una prioridad. Tras la intervención de la AESPJ, el supervisor de origen constató que la empresa de seguros no era viable, se encontraba en una situación financiera difícil y no cumplía sus requisitos de capital, de modo que se le retiró la autorización de emprender nuevas actividades.

29. Además, el Tribunal constató que la forma en que se desarrolla la actividad también incide directamente en la protección de los consumidores en caso de quiebra del asegurador. Debido a la actual fragmentación del sistema europeo de garantía de seguros, los consumidores no están informados sobre su nivel de protección cuando contratan servicios de seguro transfronterizos (véase el **recuadro 4**). Los consumidores no son necesariamente conscientes de que están comprando un producto de seguro a una filial, sucursal o empresa sin presencia física en su propio Estado miembro.

Recuadro 4 – Ejemplo del impacto en la protección de los consumidores



Puesto que los sistemas de garantía de seguros difieren de un país a otro, un consumidor que compra un seguro de vida en la sucursal de una empresa europea en otro Estado miembro de la UE está protegido por el sistema de garantía de seguros nacional, que es obligatorio en el país de origen de la empresa. Sin embargo, el mismo consumidor que compra un seguro idéntico en la filial de la misma empresa en otro Estado miembro de la UE no está protegido por el sistema de garantía de seguros del país de origen.

La AESPJ responde creando herramientas *ad hoc* para proteger a los consumidores, pero la convergencia de la supervisión sigue planteando dificultades

30. En vista de los riesgos y las dificultades que plantea el sistema actual de supervisión de las actividades transfronterizas de seguros, la AESPJ ha tratado de proteger a los consumidores creando plataformas de cooperación. Ante la falta de colegios, creó las plataformas con arreglo a su mandato de fomentar intercambios efectivos de información entre las ANC y garantizar una supervisión eficaz y coherente. Desde 2016, la AESPJ ha creado once plataformas de cooperación, tanto por iniciativa propia como en respuesta a solicitudes de las ANC. Las plataformas funcionan de manera similar a los colegios.

31. El Tribunal constató que las plataformas de la AESPJ ofrecían una solución *ad hoc* útil para atajar los problemas derivados de los servicios transfronterizos. En varios casos, la AESPJ ayudó a facilitar la comunicación entre las ANC y logró encontrar soluciones. Por ejemplo, pedía al supervisor de origen que respondiera a una serie de preguntas sobre los aseguradores que presentaban indicadores de riesgo típicos (véase la ***ilustración 7***). Con esto se garantizaba que la situación del asegurador se sometiera a evaluación.

Ilustración 7 – Indicadores de riesgo típicos y preguntas para identificar a empresas no viables

	<p>Indicadores de riesgo típicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primas muy bajas en comparación con los competidores 2. Crecimiento muy rápido de la cantidad de primas brutas suscritas 3. Actividad transfronteriza amplia
	<p>Preguntas planteadas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Son suficientes los precios para financiar el negocio y las reclamaciones previstas con el fin de garantizar la viabilidad a largo plazo? 2. ¿Son suficientes las provisiones técnicas para pagar las reclamaciones previstas en el futuro? 3. ¿Se realiza una gestión justa de las reclamaciones?

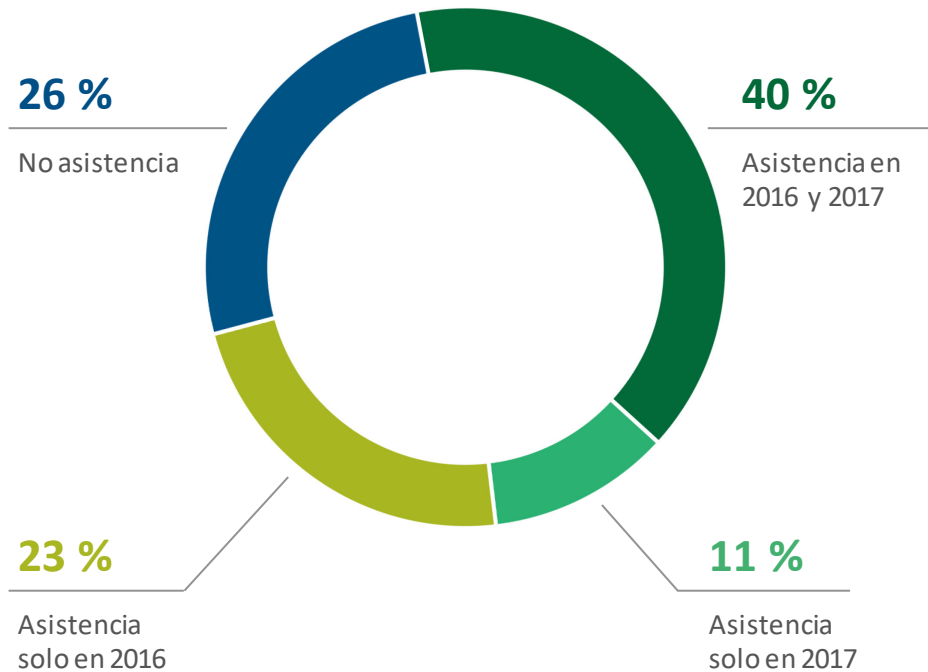
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

32. Las plataformas ejercían posteriormente presión recíproca sobre el supervisor de origen, que se sentía obligado a tomar medidas de supervisión adecuadas en vista de la información disponible. Esta medida garantizaba la protección de los consumidores. Sin embargo, a falta de un mandato jurídico firme en el ámbito de los servicios transfronterizos, la AESPJ tenía que depender de la voluntad real de cooperación de las ANC.

La AESPJ desempeñó un papel útil en varios colegios de grupos transfronterizos a pesar de la escasa cooperación de las ANC

33. La AESPJ debe garantizar que los colegios funcionen de manera coherente. El Tribunal constató que la AESPJ establecía sus prioridades de asistencia y contribución a los colegios basándose en criterios exhaustivos y bien establecidos. Para establecer prioridades tenía en cuenta diversos factores, entre ellos el tamaño y el riesgo del grupo de seguros, el tamaño y la experiencia de las ANC participantes, y el resultado de la evaluación conjunta de riesgos. Desde la entrada en vigor de Solvencia II en 2016, la AESPJ ha asistido a cien reuniones de colegios. Sin embargo, hay veintitrés colegios a los que nunca ha asistido (véase la ***ilustración 8***), lo que se explica también por la escasez de recursos (véase el ***apartado 86***).

Ilustración 8 – Asistencia de la AESPJ a reuniones de colegios de supervisores en 2016 y 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

34. Por otro lado, el grado de compromiso de la AESPJ en los colegios a los que asistió fue muy variable: por ejemplo, en algunos colegios aportó un valor significativo contribuyendo activamente a los debates y suministrando informes. Teniendo en cuenta sus prioridades, la AESPJ no aportó un valor añadido comparable a otros colegios, y se limitó a prestar apoyo administrativo y transversal.

35. Para apoyar a los colegios y aumentar la convergencia de la supervisión, la AESPJ solicitó a las ANC los informes de evaluación interna de los riesgos y de la solvencia (ORSA) de los aseguradores. El informe ORSA es un instrumento elemental de supervisión de los seguros y define la propensión al riesgo de los aseguradores, analiza el capital de riesgo disponible y decide cómo se asignará. Por lo tanto, es una herramienta prospectiva fundamental que debe utilizarse para la supervisión proactiva. El Tribunal constató que, aunque la AESPJ se esforzó por obtener los informes ORSA, no siempre los recibió. Algunos informes ORSA se facilitaron tras un largo proceso burocrático que exigía justificación jurídica y una

intervención de alto nivel. Las limitaciones y los costes de la obtención de ORSA restringió el apoyo de los instrumentos de la AESPJ a la convergencia de la supervisión y fue perjudicial para el uso eficiente de sus recursos.

36. Durante su trabajo en los colegios, la AESPJ detectó numerosos problemas en estos y en los grupos de seguros, como por ejemplo:

- a) Algunas ANC no compartían documentos importantes como el informe ORSA con otros miembros del mismo colegio. La AESPJ ayudaba a estos miembros a obtener documentos útiles, pero no siempre lo consiguió. La ausencia de información importante para los miembros del colegio reflejaba la falta de confianza entre las ANC e impide la supervisión eficaz de los grupos.
- b) Se detectaron importantes errores de valoración y deficiencias en la gestión de riesgos por parte de los grupos de seguros, y se recomendó que las ANC trataran de solventarlos. Aunque la AESPJ se esforzó por apoyar a los colegios y facilitar la supervisión adecuada, no realizó un seguimiento exhaustivo de los problemas que había detectado.

Parte III - Falta de convergencia en la supervisión de los modelos internos pese a las primeras medidas adoptadas por la AESPJ

37. Con arreglo al marco de Solvencia II, destinado a proteger a los consumidores y garantizar la estabilidad financiera, los aseguradores de Europa están obligados a calcular sus riesgos individuales. Para estos riesgos deben disponer de suficiente capital de absorción de riesgos (véase la ***ilustración 9***) con el fin de garantizar que pueden indemnizar por los siniestros. Los aseguradores pueden calcular sus requisitos de capital mediante una fórmula estándar dada o utilizar el denominado modelo interno. Mientras que la fórmula estándar es la opción por defecto, los aseguradores tienen que solicitar autorización para los modelos internos que quieran utilizar. Las ANC solo deben autorizar los modelos internos que cumplan varios requisitos definidos legalmente y, por lo tanto, sean aptos para calcular los riesgos de manera adecuada. Aunque la sobrestimación de los riesgos puede dar lugar a

primas no competitivas, la subestimación puede poner en peligro la protección de los tomadores de seguros y la estabilidad financiera.

Ilustración 9 – Fundamentos de los requisitos de capital para aseguradores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

38. Los modelos internos son muy complejos y ofrecen a los aseguradores una discrecionalidad considerable para calcular sus riesgos, incluidos criterios de expertos y utilización de datos históricos internos. En consecuencia, la supervisión de los modelos internos exige amplios recursos y especialización en las ANC. Debido a su impacto en la protección de los tomadores de seguros y la estabilidad financiera, y las dificultades que plantean a los supervisores, los modelos internos son un ámbito crucial en el que la AESPJ debe facilitar la convergencia de la supervisión entre Estados miembros. La supervisión incoherente, que da lugar a arbitraje regulatorio y, por ende, a la distorsión de la competencia leal, puede tener consecuencias adversas graves.

La convergencia en el ámbito de los modelos internos sigue siendo muy limitada

39. Uno de los cometidos principales de la AESPJ es garantizar que los aseguradores y supervisores apliquen las normas de manera coherente en toda la UE, así como los modelos internos. Para lograrlo, la AESPJ asistió a reuniones de los colegios cuando se debatían

modelos internos, visitó a las ANC para evaluar la supervisión de los mismos y actuó como facilitadora entre ANC. A pesar de estos esfuerzos, el Tribunal encontró varios problemas que demostraron un nivel persistentemente bajo de convergencia de la supervisión en este ámbito.

40. La autorización y la supervisión de los modelos internos consumen una enorme cantidad de recursos⁶. Para lograr una supervisión similar dentro de la UE es importante que las ANC cuenten con recursos suficientes para cumplir esta difícil tarea. Sin embargo, las ANC declararon que tienen dotaciones de personal muy distintas para supervisar los modelos internos, y la AESPJ lo confirmó durante sus visitas. Constató que varias ANC no disponían de recursos y especialización suficientes para supervisar los modelos internos de manera adecuada, lo que pone de relieve la importancia del trabajo de la AESPJ en este ámbito.

41. La AESPJ constató que la cultura de supervisión y la aplicación de normas comunes siguen siendo muy dispares en la UE. El rigor en la autorización de modelos internos variaba mucho en las distintas ANC: por ejemplo, algunas no comunicaban claramente prácticas de modelización inaceptables a las empresas de seguros. En otros casos, aplicaban requisitos de autorización muy estrictos. El Tribunal constató que algunos supervisores intentaron proteger a aseguradores locales mediante requisitos de capital más bajos, mientras que otros solicitaban una mayor supervisión y requisitos de capital más elevados.

42. En otro caso, la supervisión de un modelo interno debería haberse transferido de una ANC (país A) a otra (país B) para abarcar a todo el grupo. El supervisor del país B exigió a la empresa de seguros que mejorase su modelo interno considerablemente para poder autorizar su uso en su mercado. Sin embargo, el modelo interno ya había sido autorizado por el supervisor y se había aplicado en el país A. Este caso ilustra la existencia de distintas normas y enfoques para la aprobación de modelos internos. La AESPJ intentó mediar entre

⁶ Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas austriaco informó en su informe 46/2017 de que la ANC de su país había utilizado el 51 % de sus recursos humanos globales exclusivamente para autorizar modelos internos.

los dos supervisores, pero no pudo alcanzarse un acuerdo. Al final, el modelo interno siguió estando operativo solo en el país A.

La AESPJ trató de aumentar la convergencia a través de proyectos de coherencia

43. Para hacer un seguimiento de algunos de los riesgos e incoherencias recurrentes en los enfoques de supervisión, la AESPJ organizó proyectos de coherencia con el fin de abordar cinco ámbitos fundamentales (véase el **cuadro 2**). Puesto que todos estos ámbitos podrían dar lugar a una estimación inadecuada de los riesgos de los aseguradores, el Tribunal considera que la AESPJ definió adecuadamente el alcance de los proyectos de coherencia.

Cuadro 2 – Principales incoherencias detectadas y seguimiento

Se observaron diferentes enfoques en las ANC con respecto a...	Sometido a seguimiento por parte de la AESPJ a través de...
modelización del ajuste de volatilidad*	proyecto de coherencia
tratamiento del riesgo soberano	proyecto de coherencia
agregación de riesgos	todavía no ha sido objeto de seguimiento
criterios de expertos	todavía no ha sido objeto de seguimiento
cambios en los modelos	visitas a las ANC

* Reduce el impacto de la volatilidad del mercado en el capital de que debe disponerse.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

44. A través de sus proyectos de coherencia, la AESPJ confirmó que las ANC adoptaban enfoques de supervisión fundamentalmente diferentes al aprobar algunos métodos utilizados en los modelos internos por las empresas de seguros. Los distintos métodos tenían un impacto material en el riesgo global calculado por el asegurador, pero la AESPJ no pudo cuantificarlo. En general, la AESPJ no dispone de datos sobre el impacto de los modelos internos en comparación con la fórmula estándar, aunque sería esencial para una supervisión adecuada.

45. La AESPJ informó de manera detallada sobre los problemas detectados. Aunque utilizó herramientas adicionales (por ejemplo, dictámenes) para garantizar la coherencia, no siempre lo consiguió. Por ejemplo, todavía permite que se utilicen diferentes métodos para modelizar el ajuste de volatilidad. Sin embargo, exigió a las ANC que garantizaran que ningún método diera lugar a requisitos de capital más bajos.

46. La AESPJ también llevó a cabo un proyecto de coherencia especial sobre la modelización del riesgo de mercado. Este es uno de los numerosos riesgos que evalúan los modelos internos. La AESPJ pidió a los aseguradores que utilizaran sus modelos internos para calcular los riesgos de una cartera virtual realista definida por ella. El resultado permitió comparar por primera vez de forma directa distintos modelos internos. El proyecto reveló algunas insuficiencias fundamentales en los modelos internos utilizados dentro de la UE. Por ejemplo, se utilizaron expectativas de tipos de interés cuestionables para reducir los riesgos previstos. Además, la AESPJ consideró inaceptable la variación extrema de los riesgos estimados mediante los distintos modelos internos para los mismos activos.

47. El Tribunal constató que los proyectos de la AESPJ proporcionaron a las ANC información fundamental sobre los modelos internos supervisados y contribuyeron a mejorar la convergencia. Sin embargo, revelaron que los modelos internos en el sector de los seguros entrañan riesgos significativos y que el conocimiento de su impacto es insuficiente.

La AESPJ no tiene suficiente acceso a los datos sobre los modelos internos para llevar a cabo la supervisión

48. En junio de 2018 había 212 modelos internos en el EEE autorizados por diecisiete ANC (véase la ***ilustración 10***). Teniendo en cuenta sus escasos recursos, la AESPJ decidió establecer prioridades centrandose sus evaluaciones directas en los cinco mayores grupos de seguros con un modelo interno. Estos grupos representaban en conjunto el 47 % de los activos cubiertos por los modelos internos en el EEE. En 2015, la AESPJ comenzó a solicitar información completa sobre estos modelos a las respectivas ANC.

Ilustración 10 - Alcance de la intervención del equipo de modelos internos de la AESPJ



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Datos de junio de 2018.

49. Dada la reticencia de las ANC a facilitar información, la AESPJ adoptó un enfoque proactivo mediante intercambios comunicativos exhaustivos durante más de tres años. En particular, presentó una justificación legal por escrito de por qué solicita la información para cumplir su cometido. La encuesta del Tribunal muestra que una de las razones subyacentes de la negativa de las ANC a proporcionar información era la divergencia de interpretaciones del mandato de la AESPJ en el ámbito de los modelos internos. Como indicó explícitamente la encuesta, al menos dos ANC creen que la AESPJ se extralimita actualmente en su mandato. Por el contrario, varias ANC desearían que realizase un trabajo considerablemente mayor respecto a los modelos internos y consideran que no cumple lo suficiente su mandato en este ámbito crucial.

50. A pesar de adoptar un enfoque proactivo, la AESPJ no ha recibido suficiente información sobre ninguno de los cinco mayores modelos internos que priorizó para su trabajo. En consecuencia, no tenía un conocimiento pleno de los modelos y no pudo llevar a cabo las evaluaciones previstas. La falta de acceso a la información obstaculizó considerablemente las tareas de la AESPJ. Por otro lado, en 2016, una ANC proporcionó a la AESPJ toda la información sobre el modelo interno de un gran grupo de seguros. Aunque hubiera sido una buena oportunidad para evaluar un primer modelo interno, la AESPJ decidió no prestar apoyo a la ANC alegando que ese caso concreto no estaba entre sus prioridades. Así, la AESPJ todavía no ha evaluado en detalle ningún modelo interno.

Parte IV - La AESPJ llevó a cabo un trabajo fiable para realizar la prueba de resistencia de los seguros de 2016, pero el Tribunal observa insuficiencias en su diseño y en sus recomendaciones

51. Según su Reglamento constitutivo, la AESPJ es responsable de realizar pruebas de resistencia periódicas en toda la Unión para evaluar la resistencia de las instituciones financieras a una evolución adversa del mercado. Las pruebas de resistencia de los seguros realizadas por la AESPJ tienen como objetivo la estabilidad financiera y la protección de los tomadores de seguros y se organizan cada dos años (de forma alterna con la prueba de resistencia de los fondos de pensiones). Las pruebas de resistencia de la AESPJ no son exámenes que los distintos participantes «aprueban o suspenden», y sus resultados no motivan medidas reglamentarias específicas. El Tribunal se centró en la prueba de resistencia de 2016, que evaluó la vulnerabilidad de las empresas de seguros activas en el ámbito de los seguros de vida y otros seguros a largo plazo. Siguiendo su calendario inicial, la AESPJ puso en marcha el ejercicio en mayo de 2016 y publicó los resultados de forma agregada junto con las recomendaciones a las ANC, en diciembre de 2016.

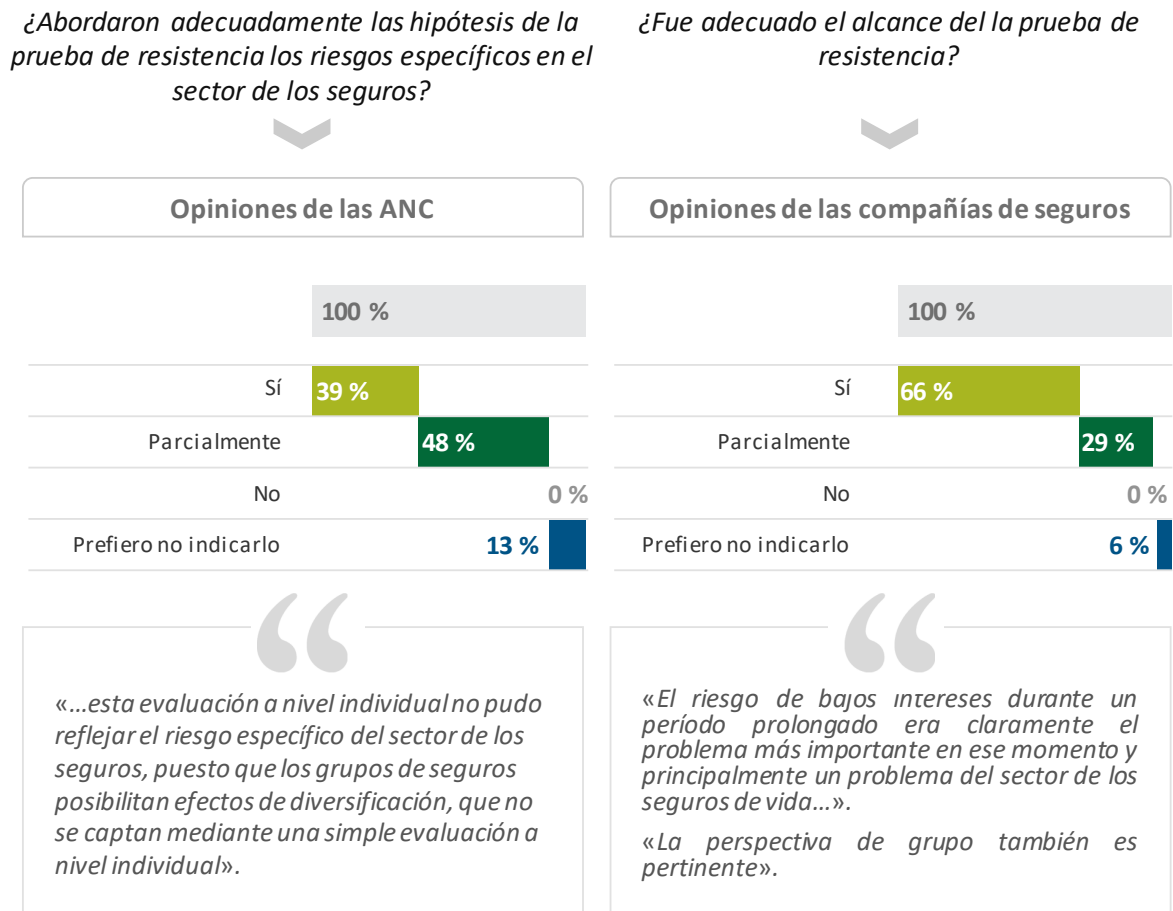
El alcance de la prueba de resistencia y los riesgos identificados eran adecuados, pero los escenarios utilizados presentaban insuficiencias en su calibración y justificación

52. En la prueba de resistencia de 2016, la muestra constaba de 236 empresas de 30 países⁷ que ofrecían seguros de vida tradicionales y seguros compuestos (de vida y no de vida). Las ANC seleccionaron a las empresas de la muestra a partir de los criterios facilitados por la AESPJ en las especificaciones técnicas. La muestra era representativa de cada mercado nacional y abarcaba al menos el 75 % de la actividad pertinente, conforme a los supuestos de la prueba de resistencia. La prueba de resistencia de 2016 se llevó a cabo en entidades jurídicas (empresas individuales), por lo que no incluyó posibles beneficios de diversificación y reaseguro derivados de los grupos.

53. En la prueba de resistencia de 2016, la AESPJ determinó que los tipos sin riesgo persistentemente bajos y la volatilidad en los mercados de valores constituían la principal preocupación para la viabilidad del sector de los seguros, lo cual coincidía con las evaluaciones de riesgo periódicas realizadas de la AESPJ, la JERS y las empresas de seguros, como confirmó la encuesta del Tribunal (véase la ***ilustración 11***). Centrarse en los riesgos examinados en la prueba de resistencia implicaba omitir otros factores específicos de los seguros (como la longevidad, las pandemias o las catástrofes naturales), pero era justificable teniendo en cuenta que se trataba del primer año de aplicación de Solvencia II, que representaba una dificultad para las empresas de seguros.

⁷ Todos los Estados miembros de la UE y dos Estados miembros del EEE: Noruega y Liechtenstein.

Ilustración 11 – Riesgos en el sector de los seguros y alcance de la prueba de resistencia



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

54. Teniendo en cuenta la atención prestada al riesgo de mercado, la elección de los seguros a largo plazo era adecuada. El entorno de bajos rendimientos afecta especialmente al negocio de los seguros de vida, puesto que normalmente tiene obligaciones a largo plazo con los tomadores de seguros y debe esforzarse por obtener los tipos de interés garantizados en el pasado. La decisión de utilizar una perturbación del mercado era pertinente teniendo en cuenta el importante papel de los aseguradores como inversores institucionales y, por tanto, su impacto en la estabilidad del mercado financiero en su conjunto.

55. La prueba de resistencia de 2016 incluía dos escenarios, «bajos rendimientos» y «doble impacto», que reflejaban adecuadamente los riesgos considerados por la AESPJ clave para el sector de los seguros (véanse en el **anexo II** los parámetros y supuestos). Para crear el

escenario de bajos rendimientos, la AESPJ utilizó sus propias capacidades y formuló supuestos discretivos específicos, mientras que el escenario de doble impacto se desarrolló en colaboración con la JERS, que obtuvo las perturbaciones a partir del simulador de perturbaciones financieras captando las dependencias históricas en los datos.

Escenario de bajos rendimientos

56. El punto de partida de este escenario era una curva de bajos rendimientos sin riesgo para distintos vencimientos (hasta veinte años en el caso del euro) que la AESPJ elaboró identificando los tipos más bajos observados realmente en el mercado en un período de dos años. El Tribunal estima que la probabilidad de que se dé esta situación es de al menos un 3 %, o mucho mayor que el umbral habitual del 1 %⁸. Por lo tanto, la probabilidad es demasiado alta para considerar este componente suficientemente grave por sí solo. El segundo componente del escenario era una tensión adicional aplicada a la curva de rendimientos (una caída de 15 puntos básicos - pb). Además, para calcular el valor de las obligaciones de los aseguradores a muy largo plazo, la AESPJ utilizó el llamado tipo de interés a plazo último, fijado al 2 % para reflejar el supuesto de rendimientos persistentemente bajos. Los dos últimos elementos (una caída de 15 pb y el tipo de interés a plazo último) reducen el grado de probabilidad del escenario, pero no es posible estimar en qué medida. Sin embargo, la gravedad de estos dos componentes por sí solos era limitada, puesto que estaban suficientemente cerca de la situación del mercado en ese momento⁹.

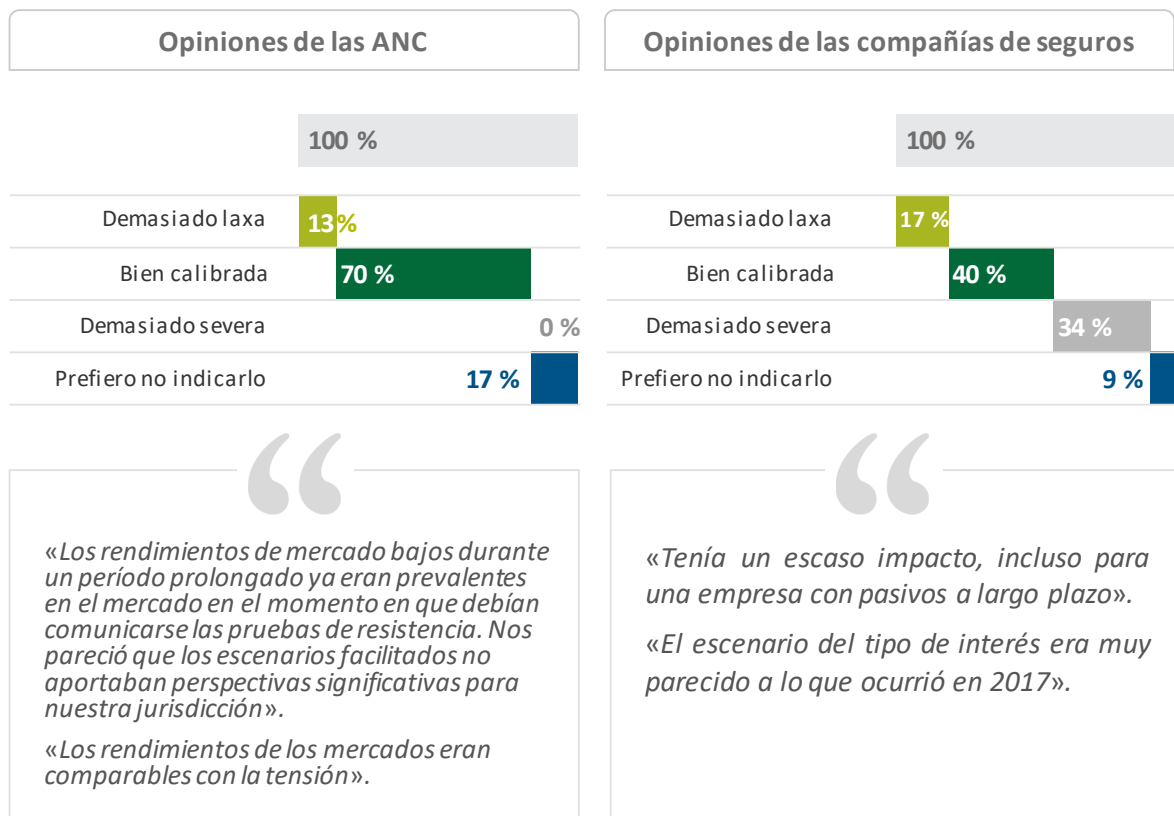
57. Aunque la mayoría de las ANC que participaron en la encuesta consideraron que los escenarios estaban bien calibrados, algunos de ellos suscitaban las mismas dudas

⁸ Los escenarios de la prueba de resistencia deben ser suficientemente graves para ser significativos, pero suficientemente plausibles para ser tomados en serio (véase M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, enero de 2009, Cambridge University Press). La práctica habitual consiste en no elegir un porcentaje de probabilidad superior al 1 % en un período anual.

⁹ El 31 de diciembre de 2015 (es decir, al término de la muestra), el bono a cincuenta años estaba a 1,561 %, frente al tipo de interés a plazo último del 2 % (fuente: Bloomberg). La caída de 15 pb de la curva líquida, en comparación con la tendencia a la baja de 9 pb en los datos, no puede considerarse una perturbación significativa.

mencionadas sobre la gravedad del escenario de bajo rendimiento (véase la **ilustración 12**). La AESPJ no intentó cuantificar, ni siquiera a efectos de análisis interno, la probabilidad de la parte inicial (líquida) de la curva. Tampoco facilitó otra justificación suficientemente detallada de la solidez del escenario general.

Ilustración 12 – Participantes en la prueba de resistencia sobre la gravedad del escenario de bajo rendimiento



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

58. El nivel de tensión para las monedas distintas del euro se obtuvo utilizando un multiplicador asumido de la curva del euro. Sin embargo, la AESPJ no utilizó del todo bien este método porque no tuvo en cuenta la dependencia entre los tipos de interés en varias monedas durante el período de referencia.

El escenario de doble impacto

59. El escenario de doble impacto se basaba en la presunción de que se produjese una caída de los tipos de interés y una perturbación del mercado, reflejada en un rápido incremento

de los rendimientos de los bonos soberanos y corporativos y en una caída de los precios de la renta variable y otras clases de activos. La JERS calculó la probabilidad de los dos hechos desencadenantes principales en un 0,50 % para las perturbaciones en los tipos swap, y en un 0,75 % para una perturbación del rendimiento de la deuda pública. El escenario era suficientemente sólido, puesto que combinaba una grave tensión en los activos del balance con un elemento añadido de tensión por la perturbación en las permutas financieras en los pasivos.

60. La plausibilidad del escenario de doble impacto dependía mucho del conjunto de datos históricos utilizados en el simulador de perturbaciones financieras. Presentaba dependencia entre distintas variables económicas pertinentes y se basaba en once años de datos históricos (2005-2015). Sin embargo, pese a abarcar dos crisis recientes, el período seleccionado era demasiado corto para garantizar un nivel de tensión suficientemente alto para todos los países de Europa (véase el **recuadro 5**).

Recuadro 5 – Ejemplo de opiniones de las ANC sobre el escenario de doble impacto

«Con respecto a la calibración de las hipótesis de mercado, las perturbaciones en la deuda pública no se distribuyeron por igual entre los países, y algunos prácticamente no experimentaron perturbación».

61. Por ejemplo, el nivel de tensión era más bajo para el rendimiento del bono a diez años de Bulgaria (un aumento de 111 pb en comparación con la base de referencia) que para los de Bélgica (116 pb) o Croacia (155 pb). Además, el Tribunal observó que las tensiones eran relativamente bajas para Eslovaquia y el Reino Unido (con 95 pb y 94 pb para su bono a diez años respectivamente, frente a una tensión media de 121 pb). Si la muestra histórica fuera más larga (como, por ejemplo, de veinte años), los resultados serían más sólidos y posiblemente darían lugar a casos con mayor tensión para algunos países.

62. Mientras que el escenario de doble impacto definía niveles de tensión específicos para algunas clases de activos de empresas aseguradoras fuera de la UE, no definía tensión alguna para los valores que se encontraban en dichos países. La aplicación de tensión a las reservas situadas fuera de la UE es de gran pertinencia para la plausibilidad de la prueba de resistencia, dado que un movimiento a la baja del mercado de valores en la UE no se

produce de manera aislada con respecto a otros mercados de valores del mundo (en tiempos de crisis, la dependencia entre los mercados de valores tiene una correlación de hasta un 90 %). Por consiguiente, es necesario incluir también las perturbaciones en los valores situados fuera de la UE en lugar de circunscribir el riesgo únicamente a esta.

Justificación y comunicación

63. Teniendo en cuenta que importantes elementos de la prueba de resistencia eran discrecionales, la AESPJ no realizó suficientes esfuerzos para justificarlos de manera transparente. En las especificaciones técnicas no explicó claramente cómo obtuvo los escenarios o cómo llegó a los supuestos subyacentes. Esto contaba con el apoyo de algunas ANC y representantes de la industria (véase el **recuadro 6**) Para algunos representantes del sector tampoco estaba claro si los escenarios representaban una perturbación similar o más grave que la que exige el régimen de Solvencia II, lo que dio lugar a algunas interpretaciones incorrectas de la naturaleza de la prueba de resistencia. La AESPJ no lo aclaró del todo, pues, por ejemplo, no explicó por qué y cómo difieren del régimen de Solvencia II.

Recuadro 6 - Ejemplos de dificultades que afrontan la industria y las ANC con respecto a la justificación de los escenarios.

«La calibración de las tensiones por parte de la AESPJ no nos quedó clara y, por lo tanto, no pudimos evaluar la gravedad de la tensión».

«Las especificaciones técnicas dejaban margen para la interpretación de algunos elementos, lo que significaba que los resultados no eran totalmente comparables».

La AESPJ validó y agregó los datos correctamente

64. El proceso de validación de los datos de la prueba de resistencia se desarrolla en tres rondas: una nacional, llevada a cabo por las ANC, y dos centrales, a cargo del equipo de validación, compuesto por personal de la AESPJ y las ANC. La AESPJ desarrolló una herramienta de validación en Excel para analizar y agregar los datos que resultó útil en el proceso de validación de estos, puesto que contribuyó a armonizar los distintos enfoques de las ANC. En general, la AESPJ analizó meticulosamente los datos que habían proporcionado

las empresas de seguros y señaló claramente las incoherencias, aunque los responsables últimos de la decisión sobre la fiabilidad de los datos eran las ANC.

65. Las comprobaciones realizadas por el Tribunal de la agregación de datos mostraron que la AESPJ computó con exactitud los resultados generales de la prueba de resistencia. Sin embargo, la agregación incluía a empresas cuyas carteras de productos, y en consecuencia, sus perfiles de riesgo, eran muy diversas (véase la ***ilustración 13***). Esta era una característica inherente de la muestra, pero la AESPJ no intentó clasificar antes de la agregación a las empresas en función de sus productos, cuando esto habría aportado valor añadido a la interpretación de los resultados¹⁰. A este respecto, la AESPJ solo realizó análisis *ex post* con el objetivo de determinar los factores que motivaron las distintas sensibilidades a la tensión.

¹⁰ Los distintos productos de la muestra podrían afectar al balance de manera diferente en caso de perturbación.

Ilustración 13 – Ejemplos de dos empresas de la muestra con distinta exposición al riesgo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La AESPJ presentó resultados pertinentes que mostraban la vulnerabilidad del sector

66. Los resultados de la prueba de resistencia confirmaron que el sector de los seguros de vida era vulnerable al entorno de bajos intereses y a una perturbación repentina del mercado, lo que podría repercutir en el conjunto de la estabilidad financiera. En el escenario de bajos rendimientos, el exceso de activos sobre pasivos en los balances de las empresas participantes se reduciría en 100 000 millones de euros (-18 %). En el escenario de doble impacto, el impacto global en las empresas ascendería a 160 000 millones de euros (-29 %). Esto significa que el 44 % de los aseguradores perderían más de un tercio de su exceso de

activos sobre pasivos, y el 2 % lo perdería todo. El impacto de ambos escenarios sería considerablemente mayor si se excluyeran las denominadas medidas de garantía a largo plazo y medidas transitorias¹¹ (en el escenario de doble impacto, el 31 % de las empresas no mantendría un exceso de activos sobre pasivos).

67. En general, el informe de la prueba de resistencia era completo y se apoyaba en ilustraciones y gráficos pertinentes. En cuanto a los indicadores, el informe presentaba los resultados expresados en exceso de activos sobre pasivos. Sin embargo, a efectos analíticos, sería más pertinente utilizar los requisitos de capital definidos en Solvencia II. Con ello se demostraría el impacto real en los niveles de solvencia y se determinaría si seguían cumpliéndose los requisitos de capital después de la prueba de resistencia. Sin embargo, el Tribunal observa que la AESPJ no tenía intención de volver a calcular estos ratios, puesto que sería técnicamente muy difícil y complejo y exigiría que las empresas de seguros proporcionaran información mucho más detallada que la que se les solicitó en 2016.

68. Los resultados de la prueba de resistencia de 2016 se publicaron solo de forma agregada para que fuera posible formarse una opinión de la resistencia del sector de los seguros de vida. A diferencia de la ABE, la AESPJ no tiene el mandato jurídico específico de publicar los resultados de cada empresa; para hacerlo, tiene que obtener el consentimiento por escrito de los participantes, lo cual hizo en la prueba de resistencia de 2018. Se trata de un avance en el cumplimiento del objetivo de la prueba de resistencia: restablecer la confianza. En este sentido, la transparencia —tanto de la metodología aplicada en la prueba de resistencia como de los resultados— es crucial. La divulgación de los resultados de cada empresa podría contribuir a concienciar de los riesgos y así aumentar la disciplina de mercado.

¹¹ Las denominadas medidas de garantía a largo plazo y medidas transitorias se introdujeron en la Directiva Solvencia II en 2014 para garantizar el tratamiento de productos de seguros que incluyen garantías a largo plazo, y permitir que las empresas pasen gradualmente a la plena aplicación de Solvencia II.

Algunas de las recomendaciones eran demasiado generales y no proponían medidas específicas

69. Después de la prueba de resistencia, la AESPJ formuló tres recomendaciones generales a las ANC que contenían una serie de medidas que podrían adoptar. Sin embargo, muchas de las sugerencias eran de naturaleza muy general y no dieron lugar a medidas específicas destinadas a asegurar la estabilidad financiera. Por ejemplo, la sugerencia de «armonizar los procesos internos de gestión de riesgos con el riesgo externo afrontado» expresa simplemente el objetivo general de una buena gestión de riesgos de cualquier empresa. No era necesario realizar un ejercicio tan complejo como una prueba de resistencia para llegar a estas recomendaciones generales, como confirmó la encuesta del Tribunal. Por último, algunas sugerencias (por ejemplo, «revisar las cláusulas de garantía» o «suspender el pago de dividendos») iban más allá de las competencias de algunas ANC. Esto se debe a que las competencias de supervisión de las ANC no están plenamente armonizadas en todos los Estados miembros, lo que significa que el grado de aplicación de las recomendaciones puede variar.

70. Poco después de la publicación de los resultados de la prueba de resistencia, la AESPJ aprobó un plan para hacer un seguimiento sistemático de las recomendaciones. Puesto que una de ellas era que las ANC analicen el posible impacto de la prueba de resistencia a nivel de grupo, la AESPJ puso en marcha una encuesta específica para que las ANC interesadas pudiesen informar sobre su análisis y sobre las medidas que habían adoptado. El análisis del grado en que se habían seguido otras recomendaciones se basó en la información que recopilada por la AESPJ durante las visitas a los países, las reuniones de los colegios y las reuniones con supervisores de grupos. En enero de 2018, la AESPJ elaboró un informe que mostraba que las ANC habían adoptado una serie de medidas de seguimiento para atender a las recomendaciones. El informe también identificaba buenas prácticas y analizaba los

resultados de la encuesta a las ANC relativa al impacto de la prueba de resistencia en los grupos¹².

La AESPJ organizó la prueba de resistencia de manera estructurada, con algunos problemas de fecha y documentación

71. La fecha de la prueba de resistencia de 2016 coincidió con la aplicación de la Directiva Solvencia II, que entró en vigor el 1 de enero de 2016. Todas las empresas de seguros de la UE tenían que proporcionar por primera vez un paquete de información sustantiva antes del fin de mayo de 2016. Inmediatamente después comenzó la prueba (véase el **anexo III**). Esta secuencia cronológica de la presentación de información en el marco de Solvencia II seguida de la prueba de resistencia planteaba dificultades a los aseguradores debido a la carga de trabajo. Las ANC validaron los datos en un plazo de seis semanas, entre mediados de julio y finales de agosto. En la encuesta del Tribunal, las ANC manifestaron que, en su opinión, el plazo con que contaban era adecuado, aunque requería un esfuerzo debido a su carga de trabajo y a los limitados recursos durante el verano. Hay que señalar que no todas las ANC pudieron dedicar suficiente tiempo y recursos a una validación exhaustiva de los datos.

72. Durante todo el proceso de la prueba de resistencia, la AESPJ se comunicó con las ANC y las empresas de seguros por varios canales, lo que el Tribunal considera una buena práctica (véase el **recuadro 7**). Pese a disponer de varias herramientas de diálogo, la AESPJ no explicó a los participantes de forma suficientemente clara por qué necesitaba cierta información, aunque, en última instancia, pudo justificar la necesidad de recibirla por motivos de validación. Sin embargo, al no recibir una explicación, los participantes se quedaron con la imagen de unos requisitos de datos indebidamente detallados y excesivos. La AESPJ no consultó a los participantes sobre el diseño de los escenarios.

¹² En un limitado número de casos, el resultado de la prueba de resistencia de las entidades individuales tuvo un impacto significativo en los grupos. Sin embargo, dicho impacto se reduciría debido a los beneficios de diversificación derivados de otras actividades de seguros distintas del seguro de vida.

Recuadro 7 – Canales de comunicación de la AESPJ con las ANC y las empresas de seguros

- Un taller con representantes del sector y actuarios para debatir el proceso de la prueba de resistencia, la metodología, la documentación técnica y el marco de los distintos escenarios.
- Varios seminarios web y videoconferencias con las ANC centrados en la documentación técnica y los procedimientos para la fase de validación de los datos.
- Preguntas frecuentes publicadas con carácter semanal, la quinta y última edición dos semanas antes del plazo límite de presentación. Las preguntas frecuentes ayudaron a aclarar la necesidad de datos.

73. La AESPJ proporcionó a las empresas participantes una plantilla específica para la prueba de resistencia que tenían que rellenar en un plazo de siete semanas y enviar a las ANC. Las plantillas en general eran fáciles de utilizar y reproducían en la medida de lo posible las categorías de datos financieros utilizadas para la presentación de información con arreglo a Solvencia II, lo que garantizó la coherencia y aclaró a los participantes los datos que tenían que presentar.

74. La complejidad de los cuadros obedecía al propósito y el alcance de la prueba de resistencia, pero, en consecuencia, algunos participantes tuvieron dificultades para realizar los cálculos dentro del plazo (véase el **recuadro 8**). Las numerosas actualizaciones del material relacionado con la prueba de resistencia durante el proceso crearon una carga adicional. La AESPJ actualizó las especificaciones técnicas tres veces y las plantillas cuatro veces y publicó la última versión solo dos semanas antes del plazo límite de presentación. Sin embargo, para cada una de las cuatro modificaciones de la plantilla facilitó un «actualizador» automático útil, que rellenaba rápidamente el contenido que ya habían proporcionado los participantes en la anterior versión de la plantilla.

Recuadro 8 – Opiniones de las empresas de seguros sobre los datos necesarios para la prueba de resistencia

Había que proporcionar mucha información. (...) En nuestra opinión, no eran necesarios todos los detalles, pero no vemos el proceso de consolidación que se llevó a cabo».

«El nivel de granularidad solicitado era considerablemente mayor que el que teníamos disponible con facilidad. Indicamos inicialmente que no facilitaríamos los detalles solicitados en algunos ámbitos, pero nos pidieron que lo hiciésemos aunque fuesen necesarias aproximaciones. El enfoque de aproximación (...) aumentó sustancialmente las necesidades de recursos y habría hecho que los resultados combinados fuesen menos fiables de lo deseable».

75. La AESPJ introdujo varias mejoras en la prueba de resistencia de 2016, partiendo de las conclusiones extraídas de la anterior prueba de 2014. Por ejemplo, compartió una herramienta de validación con las ANC y redujo el número de actualizaciones en la plantilla de la prueba (véase el ***anexo IV***). No tenía establecida una planificación general para el proceso de «conclusiones extraídas». Las conclusiones se extrajeron principalmente de las conversaciones en dos reuniones con las partes interesadas, pero la AESPJ no realizó una encuesta para representantes del sector y ANC como hizo después de la prueba de resistencia de 2014.

Parte V - La gobernanza y los limitados recursos de la AESPJ plantean una dificultad para cumplir los objetivos

76. En esta parte del informe, el Tribunal analiza los aspectos procedimentales y organizativos del trabajo de la AESPJ que afectan de manera horizontal a la eficiencia de su actuación. En particular, el Tribunal se centró en los riesgos relacionados con la dependencia del trabajo de las ANC y el actual marco de gobernanza, el uso de instrumentos jurídicos para garantizar el cumplimiento de las directrices y reglamentos, y la idoneidad de los recursos de la AESPJ.

La eficacia del trabajo de la AESPJ depende de las contribuciones de las ANC, y su gobernanza plantea dificultades

77. La AESPJ cooperó de manera muy estrecha con las ANC en todas las actividades abarcadas por la fiscalización del Tribunal. Aunque esta cooperación era en general positiva y reflejaba la misión de la AESPJ de apoyar y coordinar el trabajo de los supervisores nacionales, la eficiencia y la eficacia de su trabajo a menudo dependían de la calidad de las aportaciones de las ANC y su voluntad de cooperar. Por ejemplo, se tardó mucho tiempo en obtener el consentimiento de algunas ANC solo para organizar las visitas a los países. Pese a los esfuerzos visibles de la AESPJ para recabar el apoyo de las ANC, algunas de ellas cuestionaron la justificación y el alcance de las visitas. Como consecuencia, la AESPJ consiguió en última instancia realizar visitas a todas las ANC, pero la última de ellas tuvo lugar tres años después del inicio del ciclo de visitas. Este retraso mermó de forma manifiesta su eficacia para garantizar la convergencia de la supervisión. La calidad y la puntualidad de las aportaciones de las ANC también determinaron en gran medida si podían producirse a tiempo otros productos de la AESPJ, como el manual de supervisión y las revisiones por pares.

78. En cuanto a las visitas a los países, el trabajo relativo a las actividades transfronterizas y los modelos internos (véanse los **apartados 35, 36 y 49**), el Tribunal encontró casos en los que la AESPJ no recibió la información que había solicitado a las ANC. Como consecuencia, no pudo realizar algunos tipos de análisis que había previsto inicialmente. Durante las visitas a algunos países, por ejemplo, no pudo debatir con las autoridades nacionales los enfoques de ciertas empresas con respecto a la supervisión de la gestión de riesgos, y solo abarcó los procedimientos generales de las ANC a este respecto. Dada su naturaleza, también hubo una gran dependencia de la calidad de las aportaciones de las ANC en el proceso de la prueba de resistencia (véase el **recuadro 9**)

Recuadro 9 – Dependencia de las ANC en el proceso de la prueba de resistencia

Muestreo: Las ANC seleccionaron a las empresas participantes en la prueba de resistencia sobre la base de los criterios de la AESPJ. Esta última no tenía ni un conocimiento exhaustivo de todos los mercados de seguros de la UE ni suficientes datos para comprobar que las ANC utilizaran datos correctos a efectos de muestreo, por lo que se limitó a comprobar umbrales de cuota de mercado.

Validación de datos: Las ANC siguen siendo los responsables últimos de la decisión sobre la exactitud de los datos declarados. En caso de duda sobre la calidad de los datos que habían proporcionado las ANC, la AESPJ cuestionó a aquellas y solicitó información adicional, aunque en definitiva no estaba en posición de invalidar su criterio (por ejemplo excluyendo datos de la muestra). A diferencia de la ABE, la AESPJ no está autorizada a pedir información directamente a los participantes en la prueba de resistencia.

79. La estructura de gobernanza actual de la AESPJ da a las ANC el poder de influir en la medida en que se revisará su propio trabajo y también las conclusiones de dichas revisiones. Esto se debe a que el máximo órgano decisorio de la AESPJ es la Junta de Supervisores, formada por representantes de las veintiocho ANC y el presidente de la AESPJ (así como observadores de la JERS, la ABE, la ESMA y la Asociación Europea de Libre Comercio). La Junta de Supervisores aprueba todos los documentos y productos principales de la AESPJ, incluida la estrategia de supervisión (que define las prioridades de las visitas sobre el terreno a las ANC), los temas y los informes finales de las revisiones por pares, los supuestos, los escenarios y los informes después de la prueba de resistencia, lo que plantea problemas para la independencia, teniendo en cuenta que algunos de los instrumentos de la AESPJ (en concreto las visitas a los países y las revisiones por pares) tienen por objeto proporcionar información constructiva pero crítica sobre el trabajo de las ANC. Las pruebas de resistencia también pueden revelar de forma indirecta insuficiencias en la supervisión prudencial en los Estados miembros y dar lugar a recomendaciones destinadas a las ANC.

Los procedimientos para utilizar instrumentos jurídicos son eficaces, pero a veces carecen de transparencia y de un enfoque proactivo

80. Para garantizar que las ANC y las empresas de seguros cumplan las directrices y los requisitos reglamentarios, la AESPJ puede tomar medidas con arreglo a los procedimientos

de cumplimiento o explicación (artículo 16 del Reglamento de la AESPJ) e infracción del Derecho de la Unión (artículo 17). Sin embargo, las medidas que puede adoptar la AESPJ se limitan esencialmente a supervisar y notificar los casos de incumplimiento en lugar de sancionarlos.

81. En el marco del procedimiento de cumplimiento o explicación, las ANC tienen que confirmar que aplican cada una de las aproximadamente setecientas directrices emitidas por la AESPJ haciendo referencia a su propio marco jurídico o justificar por qué no lo han hecho. En la práctica, los casos de incumplimiento de las directrices son raros, puesto que las ANC participan en su elaboración, y la AESPJ cuenta con un procedimiento eficaz para registrar y comunicar estos casos. El Tribunal consideró que el procedimiento de cumplimiento o explicación era una herramienta eficaz para hacer un seguimiento del cumplimiento, pero no garantizaba totalmente la transparencia con respecto a las partes interesadas externas y a los consumidores. Los cuadros de cumplimiento publicados en el sitio web de la AESPJ no siempre estaban actualizados, y el carácter sintético de la información que contenían, que variaba en función de la calidad y la exhaustividad de la información proporcionada por las ANC, suponía que su utilidad para el público era limitada.

82. La AESPJ estableció el procedimiento de infracción del Derecho de la Unión en 2011 y desde entonces ha registrado veintiocho reclamaciones (la mayoría de las cuales no admitió a trámite). La AESPJ aplicó de forma sistemática su procedimiento para investigar infracciones del Derecho de la Unión y sus investigaciones fueron exhaustivas. Al investigar las presuntas infracciones denunciadas por un reclamante, la AESPJ facilitaba escasa información actualizada sobre el procedimiento, y los períodos sin comunicación a veces pueden ser largos debido a la complejidad de algunos casos. Como consecuencia, los reclamantes —incluidas las organizaciones de consumidores— no tenían una visión global de las acciones de la AESPJ y a veces malinterpretaban la no comunicación como prueba de inactividad.

83. El procedimiento de infracción del Derecho de la Unión no preveía un seguimiento sistemático de posibles casos. La AESPJ hizo un seguimiento de dichos casos de manera informal, pero los casos que llegaron a su conocimiento de esta manera se tratan en

reuniones a puerta cerrada de la Junta de Supervisores. Normalmente no se registraban en el registro de infracciones del Derecho de la Unión ni se investigaban en consecuencia. La AESPJ adoptó este enfoque para fomentar la confianza entre las ANC, pero no dio a las partes interesadas plena confianza de que está tomando las medidas oportunas a petición suya. Este enfoque también carecía de transparencia, puesto que las partes interesadas (como las organizaciones de consumidores) no pueden supervisarlos.

84. Dada la naturaleza del proceso, el Tribunal no pudo verificar si la AESPJ inició el procedimiento en todos los casos en que tuvo conocimiento de una presunta infracción del Derecho de la Unión (a menos que se comunicase y se registrase formalmente). El Tribunal encontró un caso en el que la AESPJ detectó graves deficiencias en una decisión de una ANC, pero no puso en marcha el procedimiento de infracción del Derecho de la Unión, optando en su lugar por actuar como mediadora entre dos ANC (véase el **recuadro 10**).

Recuadro 10 – Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión no aplicado

Solvencia II exige que los propietarios y los directores de las empresas de seguros sean aptos para desempeñar sus funciones. En el caso de una empresa de seguros, la ANC consideró a su director apto aunque ciertas pruebas indicaban que no cumplía los requisitos. La empresa de seguros quería desarrollar actividades transfronterizas con otro Estado miembro, pero la ANC del país en cuestión se opuso. Aunque la AESPJ actuó como mediadora entre las ANC y trató de encontrar una solución que protegiese a los consumidores, sus esfuerzos no dieron frutos. A pesar de la preocupación sobre si la decisión de la ANC de origen era adecuada, la AESPJ no puso en marcha el procedimiento de infracción del Derecho de la Unión contra ella. En junio de 2018, la AESPJ todavía estaba examinando este caso.

Los recursos de la AESPJ para llevar a cabo su labor de supervisión eran limitados y no se transferían desde las actividades reguladoras

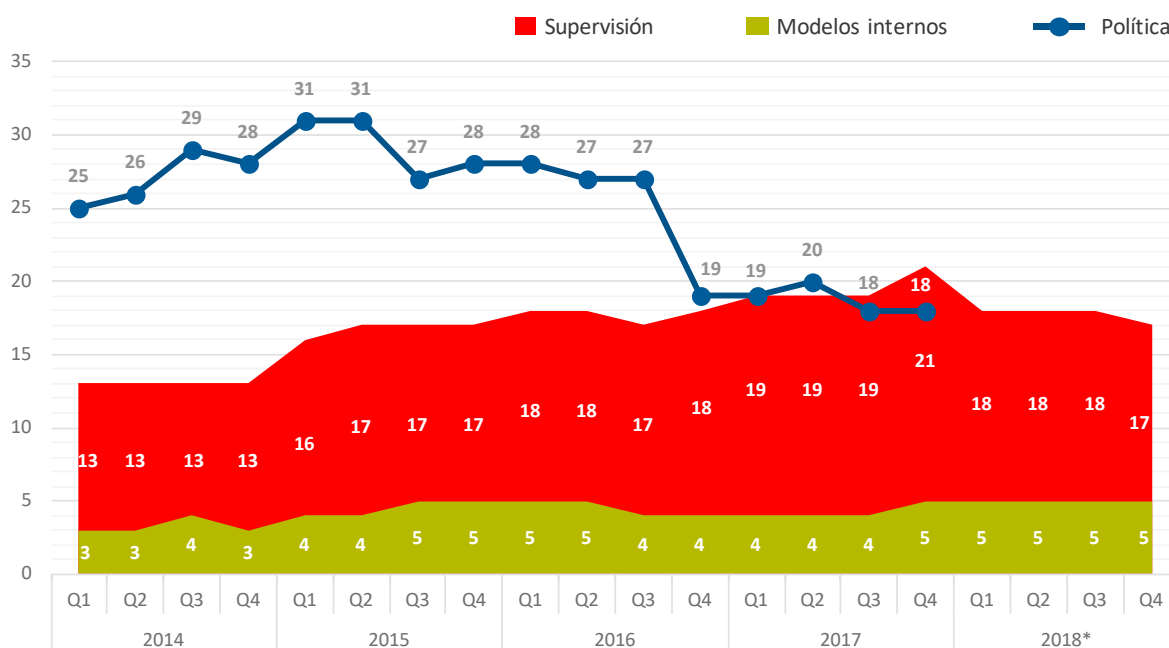
85. Teniendo en cuenta el alcance de sus responsabilidades y las acciones en el ámbito de la supervisión, la AESPJ trabajaba con recursos muy limitados. En febrero de 2018, el departamento de supervisión contaba con veinte personas, que representan solo el 14 % de los recursos humanos de la AESPJ (142 empleados). El equipo de supervisión de la AESPJ se ocupa de las visitas a las ANC, la coordinación de las revisiones por pares, el apoyo y la

asistencia a las reuniones de los colegios, la mediación entre ANC y la supervisión de los modelos internos. Otros miembros del personal (equivalentes a cuatro ETC) se dedicaban al desarrollo de iniciativas de convergencia de supervisión, y tres miembros del personal trabajaban en tareas de datos e inteligencia empresarial en apoyo del trabajo de supervisión.

86. Las limitaciones de los recursos quedaron aún más patentes en los equipos. Por ejemplo, el equipo responsable de los modelos internos contaba efectivamente con tres empleados a tiempo completo (tras contabilizar las ausencias de larga duración y los compromisos con otras tareas), frente a los 5,25 que figuraban en el programa de trabajo. Teniendo en cuenta que el equipo cooperaba con diecisiete ANC que supervisan 212 modelos internos complejos y se encargaba de otras tareas horizontales como proyectos de coherencia, la asignación efectiva de recursos planteaba un problema considerable. La mayoría de las ANC que participaron en la encuesta del Tribunal consideraban que la dotación de personal de la AESPJ para la supervisión de los modelos internos podría mejorar. Esto era especialmente importante porque las propias ANC contaban con recursos limitados para supervisar los modelos internos, en particular debido a las considerables exigencias del trabajo. Al prestar más apoyo en este ámbito, la AESPJ podría cubrir una importante laguna de especialización en el sistema de supervisión de los seguros de Europa.

87. A raíz de la aplicación de Solvencia II, y tras haber finalizado su trabajo relativo al núcleo del nuevo marco reglamentario, la AESPJ adoptó la estrategia de trasladar su foco de atención de la regulación a la supervisión, tal y como esperaban también las partes interesadas, las empresas y los consumidores, que consideraban que la AESPJ debía centrarse en garantizar que el nuevo marco reglamentario común para los aseguradores se aplique por igual en toda la UE. Sin embargo, la asignación de personal no reflejó este cambio. Entre 2015 y 2017, el departamento de políticas se redujo en trece personas, pero el departamento de supervisión aumentó solo en cinco, aunque recibió el apoyo de un número limitado de personas que trabajaban en otros departamentos (véase la **ilustración 14**).

Ilustración 14 – Asignación de personal a los departamentos de políticas y supervisión, 2014-2018 (en ETC)



* Evolución de la función de supervisión correspondiente a 2018 conocida hasta la fecha. No se tienen en cuenta posibles contrataciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la AESPJ.

88. Debido a que los puestos en el departamento de supervisión exigían conocimientos específicos del sector y experiencia práctica de supervisión, la AESPJ tuvo dificultades para encontrar candidatos adecuados en varias campañas de contratación, lo que se debía, entre otros factores, a la elevada demanda de profesionales de finanzas en el mercado laboral local en Fráncfort, combinado con los elevados costes de vida. Sin embargo, la AESPJ no transigió con sus requisitos y contrató a personal con experiencia adecuada.

89. Para la prueba de resistencia, el equipo básico constaba de tres miembros del personal de la AESPJ adecuadamente cualificados. La asignación de personal era apropiada teniendo en cuenta la división actual de responsabilidades, que se basa en gran medida en las aportaciones de las ANC (véase el **apartado 78**). Sin embargo, con estos recursos, la AESPJ no podría realizar comprobaciones más detalladas de la exactitud de los datos o comunicarse directamente con los participantes en la prueba de resistencia, aunque lo considerase útil. Además, la AESPJ no tenía una idea global de los recursos utilizados por

todos los socios participantes (incluidas las ANC) para organizar y realizar la prueba de resistencia. Por lo tanto, se desconocían los costes generales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

90. La conclusión general del Tribunal es que la AESPJ realizó una buena contribución para apoyar la calidad de la supervisión y la estabilidad en el sector de los seguros de la UE. Sin embargo, al hacerlo, se enfrentó a limitaciones en la estructura del sistema de supervisión, a escasez de recursos y, en algunos casos, a un apoyo y una colaboración insuficientes de las ANC. Como consecuencia, a la AESPJ, los legisladores y las ANC todavía les queda mucho por hacer para lograr la convergencia de la supervisión, es decir, una igualdad de condiciones para las empresas de seguros que desarrollan actividades en los Estados miembros de la UE y sus clientes.

Coordinación del trabajo de las ANC

91. La AESPJ utilizó una amplia variedad de herramientas, tanto las contempladas en su Reglamento de base como otras por iniciativa propia, para velar por que las ANC sigan un enfoque común al supervisar a las empresas de seguros. El Tribunal constató que el personal de la AESPJ elaboró análisis exhaustivos y bien fundamentados en este sentido que permitieron detectar insuficiencias significativas en la supervisión realizada por las ANC. Entre las insuficiencias figuraban riesgos para la independencia institucional de las ANC y una supervisión insuficientemente rigurosa, que sigue un enfoque formalista y no un enfoque basado en riesgos (véanse los **apartados 14 a 16 y 19**).

92. Algunas de las herramientas de la AESPJ, como las visitas a las ANC y las revisiones por pares, abarcaban de manera exhaustiva las cuestiones de supervisión, pero esto implicaba que tenían un alcance muy amplio. Por lo tanto, se necesitaba mucho tiempo para finalizarlas, y las ANC necesitaban recursos significativos para prepararse y participar en estas actividades. Las visitas a las ANC también dieron lugar a un número elevado de recomendaciones no prioritarias (más de treinta en algunos casos) (véanse los **apartados 17 y 20 a 22**).

93. El Tribunal también constató que la AESPJ no ha establecido disposiciones para realizar un seguimiento sistemático de las recomendaciones de las visitas a las ANC y las revisiones por pares. Como consecuencia, no tenía una idea global de los avances en la convergencia de la supervisión y los problemas que persisten. Sin embargo, trató de debatir en casos específicos algunos problemas con las ANC y también puede demostrar mejoras graduales en las prácticas que han seguido algunas de ellas (véase el **apartado 18**).

Recomendación 1 - Mejorar la orientación y el seguimiento de los instrumentos de supervisión

La AESPJ debería orientar mejor sus herramientas de supervisión y darles seguimiento. En particular:

- a) Las visitas sobre el terreno deberían centrarse en algunas de las cuestiones más apremiantes, seleccionadas sobre la base de su impacto en la convergencia de la supervisión y la protección de los consumidores. Deberían dar lugar a un menor número de recomendaciones claramente priorizadas con un plazo específico para su aplicación.
- b) La AESPJ debería definir el alcance de las revisiones por pares para que se centren en una única cuestión de la convergencia de la supervisión y puedan finalizarse, por norma, en un año.
- c) La AESPJ debería analizar si las ANC aplicaron efectivamente cada una de las recomendaciones formuladas en el marco del proceso de diálogo estructurado y las revisiones por pares. Debería registrar los resultados de su análisis para tener una perspectiva general de los avances y las dificultades en la consecución de la convergencia de la supervisión en todos los Estados miembros y debería hacer públicas sus constataciones.

Fecha objetivo: 1.1.2020.

Supervisión de las empresas transfronterizas

94. La organización actual para supervisar las actividades transfronterizas presenta insuficiencias sistémicas y da pie a que el método de supervisión dependa de la forma jurídica de la empresa. Los aseguradores que desarrollan actividades en el extranjero a través de filiales están sujetos a supervisión a través de colegios. Sin embargo, las empresas que desarrollan actividades en el extranjero a través de sucursales o de forma directa son supervisadas únicamente por el supervisor de origen (véanse los **apartados 23 a 26**).

95. Esta organización de la supervisión transfronteriza creó los incentivos erróneos para los supervisores y los aseguradores. Puesto que algunas empresas no están sujetas a la supervisión de un colegio, los aseguradores se aprovecharán de un nivel más bajo de supervisión en determinados Estados miembros. El sistema no estaba diseñado para supervisar un mercado paneuropeo de una forma eficaz y basada en los intereses de los ciudadanos de la UE. Esto significa que todavía no se ha cumplido el objetivo expuesto en el Informe De Larosière de evitar distorsiones de la competencia y el arbitraje regulatorio como resultado de distintas prácticas de supervisión. La AESPJ trató de responder a los problemas derivados mediante, por ejemplo, la creación de plataformas de cooperación, pero no pudo subsanar las insuficiencias sistémicas (véanse los **apartados 27 a 32**).

96. La AESPJ pudo contribuir al trabajo de los colegios, a pesar de los escasos recursos y, en algunos casos, la limitada cooperación de las ANC. Sin embargo, persistían algunos problemas en cuanto a la coherencia de la supervisión transfronteriza como distintos marcos de evaluación de riesgos y escasez de personal en las ANC (véanse los **apartados 33 a 36**).

Recomendación 2 - Reforzar la supervisión de empresas transfronterizas

La AESPJ debería:

- a) cooperar con la Comisión y los legisladores para corregir las insuficiencias sistémicas en la supervisión de las actividades transfronterizas, mediante, por ejemplo, la mejora de las disposiciones jurídicas a través del proceso de revisión de las autoridades europeas de supervisión. En concreto, debería tener el objetivo de garantizar el mismo nivel de supervisión a empresas que desarrollan actividades en otro Estado miembro, con independencia del modelo de negocio elegido;
- b) paralelamente, debería seguir protegiendo a los consumidores actuando a través de plataformas de cooperación y haciendo un seguimiento de las actividades transfronterizas.

Fecha objetivo: 1.1.2019.

Supervisión de los modelos internos

97. La supervisión de los modelos internos es un proceso muy complejo que consume muchos recursos, y el nivel de convergencia en este ámbito sigue sin ser satisfactorio. Esto significa que los supervisores adoptan distintos enfoques para evaluar la precisión con la que los modelos internos reflejan los riesgos reales de los aseguradores. El resultado pueden ser ventajas competitivas injustas y efectos adversos para los consumidores y la estabilidad financiera. La AESPJ se esforzó por abordar estos problemas mediante proyectos de coherencia y, al hacerlo, logró algunos resultados, aunque no se logró la convergencia efectiva de los enfoques de supervisión. Los intentos de la AESPJ por participar en la revisión de los modelos internos de determinadas empresas fueron vanos principalmente porque el acceso a la información era limitado. En otro caso, sin embargo, se pidió a la AESPJ que apoyara a una ANC en su trabajo en modelos internos, pero no lo hizo, dado que la petición no reflejaba sus prioridades (véanse los ***apartados 37 a 50***).

Recomendación 3 - Reforzar los dispositivos para la supervisión de los modelos internos

La AESPJ debería:

- a) cooperar con la Comisión y con los legisladores para corregir las limitaciones de acceso de su propio personal y de los supervisores de acogida a la información relativa a los modelos internos, y proporcionar a los supervisores más información sobre cómo evaluar o impugnar estos modelos y apoyo para lograrlo;
- b) prestar asistencia a los supervisores cuando autoricen y supervisen modelos internos complejos, previa petición y por iniciativa propia.

Fecha objetivo: 1.1.2019.

La prueba de resistencia de los seguros

98. La AESPJ llevó a cabo su prueba de resistencia de los seguros en 2016 para evaluar cómo reaccionaría el sector de los seguros a una evolución adversa del mercado, en particular a un período prolongado de tipos de interés muy bajos y una sacudida en el precio de los activos. En efecto, varias empresas resultaron ser vulnerables a esta situación, ya que

su solvencia empeoraría considerablemente. En general, el alcance de la prueba de resistencia y el hecho de centrarse en actividades a largo plazo y seguros de vida fueron adecuados a los objetivos de la prueba (véanse los **apartados 50 a 54 y 66**).

99. Los escenarios de la prueba de resistencia eran eficaces para abordar los principales riesgos detectados en el sector, pero el Tribunal encontró insuficiencias en la forma en que se calibraron y justificaron. Aunque el objetivo de la prueba de resistencia es simular un acontecimiento extremo, en relación con uno de los escenarios, la AESPJ no pudo demostrar que fuese suficientemente grave. Sin embargo, algunos de sus parámetros, que se basaron en el criterio de expertos, resultaron estar relativamente cerca de la realidad del mercado. En el otro escenario, el Tribunal encontró incoherencias en el nivel de perturbaciones aplicado en los distintos Estados miembros. Por lo tanto, existe el riesgo de que los resultados de la prueba de resistencia no reflejaran plenamente la evolución en el sector de los seguros en circunstancias extremadamente adversas. Esto reviste una importancia crucial desde la perspectiva de la estabilidad financiera y para los tomadores de seguros, teniendo en cuenta que, incluso con los supuestos que adoptó la AESPJ, el sector resultó ser muy vulnerable (véanse los **apartados 55 a 63**).

Recomendación 4 - Mejorar el diseño de los escenarios de las pruebas de resistencia

La AESPJ podría seguir mejorando los escenarios de su prueba de resistencia con el fin de hacerlas más rigurosas y sólidas en términos de gravedad, verosimilitud y coherencia, lo que puede lograrse:

- a) analizando y evaluando la gravedad y la verosimilitud de los escenarios desarrollados, por ejemplo cuantificando la probabilidad de que se produzcan los acontecimientos desencadenantes o utilizando otros métodos o herramientas disponibles, y documentando este análisis para justificar la solidez de los escenarios;
- b) recurriendo más a las capacidades de la JERS en relación con las hipótesis de mercado (por ejemplo intensificando el uso del simulador de perturbaciones) u otro asesoramiento experto (por ejemplo reuniendo a un grupo de expertos externo para evaluar los escenarios).

Fecha objetivo: A partir de la prueba de resistencia de 2020.

100. El Tribunal constató que, en general, la AESPJ validó y presentó con exactitud los resultados de la prueba de resistencia. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad demostrada del sector, la prueba de resistencia dio lugar a la formulación de recomendaciones destinadas a las ANC. Sin embargo, algunas de las recomendaciones eran demasiado generales y no proponían medidas suficientemente específicas. Además, algunas recomendaciones iban más allá de las competencias de determinadas ANC, lo que significa que no estaban en posición de aplicarlas. La AESPJ trató de hacer un seguimiento de las recomendaciones y analizar los avances realizados (véanse los **apartados 64, 65, 67, 69 y 70**).

Recomendación 5 - Formular recomendaciones más pertinentes para las ANC

Después de la prueba de resistencia, cuando sea necesario, la AESPJ debería formular recomendaciones destinadas a las ANC en la que les pida que tomen medidas más específicas y pertinentes para todos los interesados. Debería evaluar *a priori* la viabilidad de la medida recomendada, examinando si las ANC cuentan con los medios para aplicarla eficazmente y de manera oportuna.

Fecha objetivo: A partir de la prueba de resistencia de 2020.

101. La AESPJ publicó los resultados de la prueba de resistencia de 2016 solo de forma agregada, puesto que, a diferencia de la ABE, no tiene el mandato jurídico específico de publicar los resultados por empresas. Para ello, tiene que obtener el consentimiento por escrito de los participantes, que no estaba listo en 2016 pero que sí pidió para la prueba de resistencia de 2018. El Tribunal considera que es un avance positivo, puesto que la divulgación de los resultados de las empresas individuales podría ayudar a aumentar la transparencia, concienciar de los riesgos y mejorar así la disciplina de mercado (véase el **apartado 68**).

Recomendación 6 - Fomentar la publicación de los distintos resultados de las pruebas de resistencia

La AESPJ debería promover la publicación de los resultados de la prueba de resistencia de manera individual. Para aumentar la confianza de los participantes, podría remitirse a la mejora de la transparencia de la metodología de la prueba (recomendación 7) y un diseño más riguroso de los escenarios (recomendación 4).y también debería velar por que la forma de presentar los resultados individuales no deje margen a la interpretación.

Fecha objetivo: A partir de la prueba de resistencia de 2020.

102. En general, la AESPJ organizó la prueba de resistencia sin contratiempos, aunque la fecha era muy exigente para los participantes. Utilizó varios canales para comunicarse con las ANC y las empresas participantes. A pesar de las numerosas actualizaciones durante el período de información, las plantillas eran una herramienta práctica para que las empresas pudiesen proporcionar datos. Sin embargo, la AESPJ no justificó lo suficiente la necesidad de recibir determinados datos o el diseño de los escenarios y los supuestos subyacentes. Esto no sirvió para infundir confianza en las ANC y los participantes cuya contribución era crucial para la fiabilidad de los resultados de la prueba de resistencia. La AESPJ extrajo conclusiones de la prueba de resistencia de 2014 para mejorar su organización en 2016, pero el enfoque no era sistemático (véanse los **apartados 71 a 75**).

Recomendación 7 - Aumentar la transparencia de la metodología de las pruebas de resistencia

La metodología de las pruebas de resistencia debería ser más transparente y la AESPJ debería hacer más para ayudar a las partes interesadas y los participantes a entenderla, por ejemplo:

- a) organizando talleres para participantes y representantes del sector antes de iniciar la prueba de resistencia para explicar la prueba y los escenarios más claramente y recabar las impresiones no vinculantes con el objetivo de organizar una prueba de resistencia más fundamentada;
- b) utilizando la documentación técnica para explicar mejor y más detalladamente a los participantes la forma de calibrar los escenarios (supuestos subyacentes) y el alcance de los datos necesarios para este fin;

- c) manteniendo reuniones con las partes interesadas después de la prueba de resistencia para recabar sus opiniones y comentarios y aprender de anteriores pruebas de resistencia de manera sistemática (con plazos, canales de comunicación y participantes específicos).

Fecha objetivo: A partir de la prueba de resistencia de 2020.

Gobernanza y recursos

103. En la mayoría de sus actividades, la AESPJ trabajó muy estrechamente con las ANC. Sin embargo, en particular por lo que se refiere a las visitas a los países y el trabajo relativo a los modelos internos, en algunos casos no recibió apoyo suficiente de los supervisores nacionales. Puesto que el acceso a la información y los documentos era restringido, la AESPJ no pudo realizar algunas comprobaciones y análisis que había previsto. Debido a que las ANC también tienen un peso decisivo en el órgano de gobierno principal de la AESPJ, pueden decidir el alcance de la actuación de esta última para revisar la eficacia de su trabajo. Esto planteaba un problema en cuanto a la independencia de dicha actuación.

104. El Tribunal constató que la AESPJ contaba con un procedimiento bien establecido para hacer un seguimiento de los casos de incumplimiento del Derecho de la UE, pese a algunas insuficiencias en cuanto a la transparencia con las partes interesadas externas (véanse los ***apartados 76 a 84***).

105. Teniendo en cuenta la complejidad de las tareas de la AESPJ, especialmente en el ámbito de la supervisión, sus recursos eran muy limitados. El equipo responsable de supervisar 212 modelos internos estaba integrado únicamente por tres empleados a tiempo completo. En total, solo 20 miembros del personal (el 14 % del total de efectivos de la AESPJ) trabajan directamente en el departamento de supervisión, y hay un número limitado de personas que se ocupan de cuestiones de supervisión en otros departamentos. Por consiguiente, todavía no ha tenido lugar el cambio estratégico previsto en el enfoque de la AESPJ de la regulación a la supervisión (véanse los ***apartados 85 a 89***).

Recomendación 8 - Reforzar los recursos humanos asignados a tareas de supervisión

- a) La AESPJ debería velar por aumentar gradualmente el número de personas asignadas a tareas de supervisión y fijarse un objetivo específico y justificado a este respecto en el plan de trabajo anual.
- b) Después de realizar un análisis detallado de las necesidades, la AESPJ también debería plantearse solicitar recursos adicionales especificando claramente las tareas para las que son necesarios y su impacto en la calidad y la convergencia de la supervisión y la estabilidad financiera.
- c) Los recursos adicionales deberían utilizarse en concreto para intensificar el trabajo de la AESPJ en los modelos internos, la supervisión transfronteriza y la detección de casos de incumplimiento del Derecho de la UE.

Fecha objetivo: 1.1.2020.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Neven Mates, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 2 de octubre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

SINOPSIS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN POR PARES DE LA AESPJ

Tema de la revisión	Adopción del informe final	Trabajo realizado	Medidas recomendadas por las revisiones por pares
Funciones clave	Adopción final prevista en 2018.	<p>El objetivo de esta revisión por pares es conocer cómo aplican las ANC el principio de proporcionalidad al supervisar las funciones clave de las empresas, teniendo en cuenta la aplicación de los requisitos relativos a las funciones clave introducidos por la Directiva Solvencia II.</p> <p>Alcance: todas las ANC de los Estados miembros del EEE</p> <p>Cuestionario de autoevaluación enviado a los miembros de la AESPJ y revisado.</p> <p>Visitas organizadas a ocho Estados miembros y</p>	<p>AESPJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - debería tener en cuenta el resultado de su revisión por pares en una revisión de las directrices sobre el sistema de gobernanza, especialmente en relación con la directriz 14 relativa a la externalización; - debería tener en cuenta en su trabajo sobre el proceso de revisión de la supervisión las constataciones prácticas, las buenas prácticas y las medidas recomendadas de esta revisión por pares. <p>ANC (seleccionadas):</p> <ul style="list-style-type: none"> - deberían desarrollar y aplicar procedimientos y criterios de supervisión adecuados para evaluar los requisitos de gobernanza relativos a las funciones clave en un marco de supervisión basado en riesgos con arreglo al artículo 29 de la Directiva Solvencia II; - deberían exigir que todas las empresas de (rea)seguros dispongan de un sistema eficaz de gobernanza que garantice una gestión buena y prudente de la actividad; - deberían tener en cuenta la naturaleza, la magnitud y la complejidad al aplicar el principio de proporcionalidad en general; - deberían intensificar el proceso de seguimiento de las combinaciones entre titulares de funciones clave y el conocimiento de la situación en el mercado nacional y evaluar si las combinaciones de funciones clave cumplen las condiciones necesarias en relación con la idoneidad y la independencia de la estructura de organización de la empresa; - en la situación en la que la función actuarial esté cumpliendo tareas en el ámbito de la función de la gestión de riesgos, las ANC deberían evaluar conflictos de intereses; - deberían prestar atención concretamente a la función de gestión de riesgos;

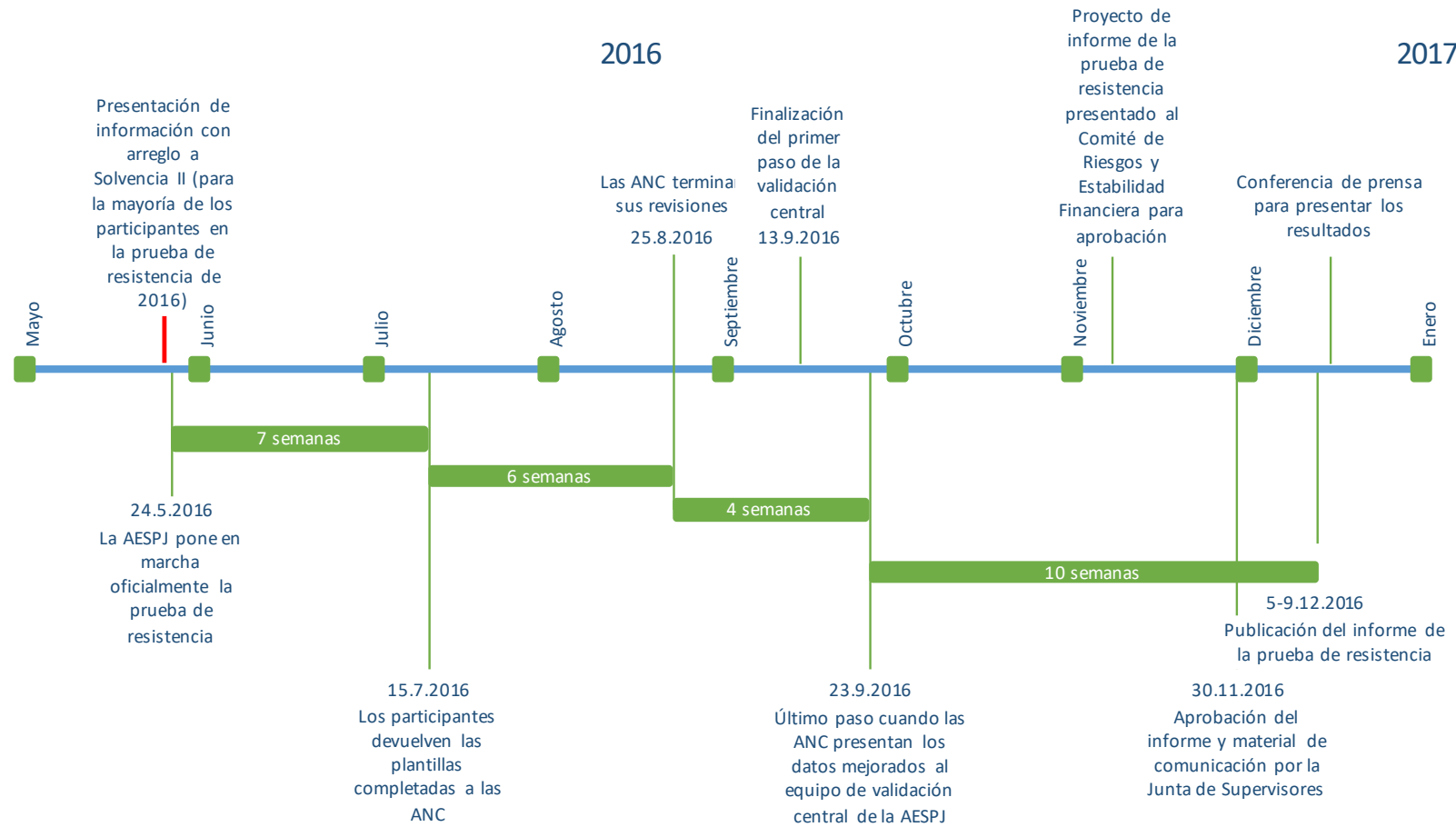
Tema de la revisión	Adopción del informe final	Trabajo realizado	Medidas recomendadas por las revisiones por pares
		teleconferencias con veintidós ANC.	<ul style="list-style-type: none"> - deberían intensificar el proceso de seguimiento de las combinaciones de titulares de funciones clave y tareas operativas; - deberían llevar a cabo evaluaciones de idoneidad también para titulares de funciones clave distintos de los titulares de funciones actuariales; - deberían evaluar también la idoneidad de los titulares de funciones clave después de haber recibido la notificación del nombramiento de titulares de funciones clave con arreglo a la cual puede utilizarse un enfoque basado en riesgos; - deberían realizar evaluaciones de idoneidad (y adecuación) para todos los titulares de funciones clave; - deberían desarrollar y aplicar procedimientos y criterios de supervisión adecuados para evaluar los requisitos de gobernanza relativos a los titulares de funciones clave.
Libre prestación de servicios	29.1.2015	<p>Análisis de la experiencia práctica en la libre prestación de servicios.</p> <p>Participaron los treinta y un Estados miembros de la EEE.</p>	<p>La conclusión principal es la necesidad de mejorar la cooperación entre las ANC en las distintas fases del proceso de supervisión, en particular con respecto al almacenamiento y mantenimiento de registro de datos, el intercambio de información en el momento de la autorización, la detección de riesgos y la tramitación de reclamaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La AESPJ debería hacer obligatoria la recogida de datos relativos a las operaciones realizadas en régimen de libre prestación de servicios a través de sucursales en otros Estados miembros. - Las ANC deberían contar con un sistema de almacenamiento de datos que permita extraer información sobre las empresas nacionales que han notificado su intención de llevar a cabo actividades mediante la libre prestación de servicios en otro Estado miembro del EEE. - Las ANC deberían contar con un sistema que proporcione específicamente datos actualizados sobre el número de empresas por país que han notificado su intención de prestar servicios en su territorio. - Mejorar el almacenamiento de datos relativos a las notificaciones de libre prestación de servicios y libertad de establecimiento, evitando al mismo tiempo la sobrecarga de los registros con notificaciones inactivas.

Tema de la revisión	Adopción del informe final	Trabajo realizado	Medidas recomendadas por las revisiones por pares
			<ul style="list-style-type: none">- Las ANC deberían determinar los posibles riesgos vinculados a las actividades de libre prestación de servicios y definir un enfoque de supervisión adaptado a estos riesgos.- Las ANC deberían investigar por qué se solicita autorización en un Estado miembro cuando está previsto llevar a cabo la actividad exclusiva o principalmente en otro Estado miembro.- Abordar la cuestión de la tramitación de reclamaciones en el caso de libre prestación de servicios.

ANEXO II**SUPUESTOS SUBYACENTES DE LA PRUEBA DE RESISTENCIA DE LOS SEGUROS DE 2016**

	Escenario de bajos rendimientos	Escenario de doble impacto
Técnica	No se utilizó una herramienta especializada	Simulador de perturbaciones financieras
Riesgos cubiertos	Riesgo de mercado: 1) Período prolongado de bajos tipos de interés.	Riesgo de mercado: 1) Entorno de bajos rendimientos simulados por una caída en los tipos swap en euros y un tipo de interés a plazo último del 4,2 %. 2) Un rápido incremento en los rendimientos de los bonos soberanos y corporativos (tanto financieros como no financieros) y una perturbación (caída del precio) de la renta variable y otras clases de activos (por ejemplo fondos de alto riesgo, productos básicos); caída de los precios de los inmuebles comerciales y residenciales.
Punto de partida del escenario – Pasivo	<ul style="list-style-type: none"> - Una curva de bajos rendimientos (caída de los tipos swap en euros) generada desde el tipo más bajo observado el 20.4.2015 (a lo largo de un período de dos años 2014-2015) para distintos vencimientos (2, 5, 10 y 20 años) en la zona del euro. - Una caída adicional de 15 puntos básicos. - Factores deducidos de los tipos swap en euros para otras monedas. - Tipo de interés a plazo último del 2 % (valor cercano al tipo de mercado, es decir, 1,561 % para tipo swap en euros a cincuenta años el 31.12.2015). 	<ul style="list-style-type: none"> - Una curva de bajos rendimientos (caída en los tipos swap en euros) obtenida del simulador; - Tipo de interés a plazo último del 4,2 % (utilizado para extraer la curva de tipos sin riesgo).
Punto de partida del escenario – Activo	Sin impacto directo.	<ul style="list-style-type: none"> - Un rápido aumento de los rendimientos de los bonos soberanos y corporativos (tanto financieros como no financieros). - Una perturbación (caída del precio) de los precios de los valores de la UE y otras clases de activos (fondos de alto riesgo, productos básicos, inmuebles).
Naturaleza de la perturbación	Los escenarios se obtuvieron presuponiendo una ocurrencia simultánea e instantánea de las perturbaciones supuestas.	
Datos históricos/horizonte establecido	El punto más bajo en la curva de tipos swap en euros a lo largo de dos años 2014-2015.	2005-2015, estableciendo un horizonte trimestral.
Probabilidad	Probabilidad de al menos un 3 % anual para la parte líquida de la curva.	Puesto que los tipos swap y los rendimientos de la deuda pública (anteriormente muy vinculados) se mueven en direcciones opuestas,

	<p>No es posible estimar con precisión la probabilidad de la totalidad del escenario debido a la adición del tipo de interés a plazo último (que era próximo al del mercado y, por lo tanto, bastante probable).</p>	<p>la probabilidad conjunta del escenario es mucho más baja que la probabilidad marginal estimada de los dos acontecimientos desencadenantes (0,75 % para la perturbación en los rendimientos de los bonos del Estado, 0,5 % para las perturbaciones de los tipos swap, medidos a lo largo de un horizonte de un año).</p>
--	--	--

CRONOLOGÍA DE LA PRUEBA DE RESISTENCIA DE 2016

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado de la AESPJ.

ANEXO IV

**CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DE LA PRUEBA DE RESISTENCIA DE 2014 Y SEGUIMIENTO EN
2016**

	Problemas detectados en la prueba de resistencia de 2014	Seguimiento en la prueba de resistencia de 2016
Plazos	<ul style="list-style-type: none"> - Número y complejidad de los escenarios y entrega tardía de las plantillas preparatorias finales - Demasiadas correcciones de las plantillas durante la fase de cálculo 	<ul style="list-style-type: none"> - El tiempo necesario para los cálculos del sector se redujo, puesto que la prueba de resistencia tenía menos escenarios y eran considerablemente más simples que en 2014 - Menos correcciones de las especificaciones técnicas (tres en lugar de siete revisiones de la prueba de resistencia de 2014)
Garantía de calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Consideración de la utilización de más supervisión sobre el terreno de expertos en la validación - La aplicación de las comprobaciones de la validación tardó demasiado tiempo - Las ANC desearían utilizar las herramientas de la AESPJ a efectos de validación propia 	<ul style="list-style-type: none"> - La supervisión sobre el terreno de las ANC finalmente no se aplicó por el tiempo que exigía a los supervisores el desplazamiento a las dependencias de la AESPJ - La AESPJ compartió la herramienta de validación con las ANC el 30 de junio de 2016
Especificaciones técnicas y plantillas de información	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar invertir más tiempo en la elaboración de las especificaciones técnicas. - Concreción de última hora de aportaciones clave (por ejemplo tipo sin riesgo). - Varias actualizaciones y nuevas versiones de las plantillas y especificaciones. - Más tiempo de elaboración y prueba de las plantillas antes de la publicación. - Garantizar la claridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Especificaciones técnicas compartidas con las partes interesadas del sector con antelación. - Varias actualizaciones (tres versiones para las especificaciones técnicas y cinco para las plantillas) - Régimen Solvencia II establecido, plantillas más estables.
Comunicación y preguntas frecuentes	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de comunicación clara con el sector y las ANC. - Preguntas frecuentes: respuestas importantes facilitadas cerca del plazo límite para la presentación, sin tiempo efectivo para que los participantes reaccionasen. - Falta de comunicación con la prensa y otros analistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Webinarios y teleconferencias antes de la publicación - La última actualización de las preguntas frecuentes se publicó dos semanas antes del plazo límite para la presentación. - Preguntas frecuentes preparadas y disponibles en el sitio web de la AESPJ

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado de la AESPJ.



USO HABITUAL DE LA AESPJ
AESPJ-18-620
21-09-2018

Respuesta al proyecto de Informe Especial del TCE (posterior al procedimiento contradictorio)

I. Resumen ejecutivo

V.

La AESPJ desea agradecer al TCE la buena cooperación durante la auditoría. La labor del TCE tiene un gran valor para el sistema europeo en su conjunto para seguir mejorando su funcionamiento.

VI.

En general, la AESPJ aprecia que el TCE reconozca en su evaluación la eficaz contribución de la AESPJ a la supervisión y la estabilidad financiera del sector de los seguros. Asimismo, acogemos con satisfacción los llamamientos a los legisladores para que fortalezcan aún más el marco jurídico con vistas a apoyar la tarea decisiva de la AESPJ con respecto a las actividades transfronterizas ejercidas en régimen de libre prestación de servicios / libre establecimiento. A fin de seguir garantizando el buen funcionamiento del mercado interior, las deficiencias detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas necesitan una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos.

Las negociaciones en curso sobre la revisión de las AES y las próximas negociaciones sobre la revisión de Solvencia II brindan a los legisladores la oportunidad de debatir la manera en la que podría fortalecerse el marco legislativo a fin de garantizar que puedan darse respuestas adecuadas en materia de supervisión a escala nacional y europea.

VII. & VIII. [Respuesta común a los apartados VII y VIII.]

A fin de garantizar el buen funcionamiento continuo del mercado interior con vistas a que haya una igualdad de condiciones y el mismo nivel de protección de los consumidores en toda la UE, la AESPJ apoya los nuevos cambios legislativos que mejoren el funcionamiento del mercado interior. En el mercado interior, la calidad de la supervisión nacional ya no es únicamente una cuestión nacional o regional, sino una cuestión de la Unión Europea. Por consiguiente, se necesitan herramientas para garantizar que todas las autoridades de supervisión estén a la altura del nivel requerido.

X.

La AESPJ acoge favorablemente el reconocimiento de la adecuación del alcance y los escenarios en lo que respecta a la identificación de los principales riesgos del sector. En el futuro, la AESPJ también se centrará en los aspectos que pueden mejorarse en relación con la explicación de los escenarios, a pesar de que técnicamente no es posible estimar la probabilidad o la severidad de circunstancias desencadenantes específicas (p. ej. el cambio del último tipo de interés futuro) o de escenarios completos que combinen distintas circunstancias desencadenantes.

XI.

La AESPJ llevó a cabo, en efecto, una validación adecuada y precisa de los datos de la prueba de resistencia. Con respecto al carácter general de algunas recomendaciones, la AESPJ reconoce que existe margen de mejora; sin embargo, cabe señalar que sería posible presentar recomendaciones más específicas tras la publicación de resultados individuales, no anónimos. La AESPJ solo puede formular recomendaciones sobre la base de los resultados de los ejercicios de pruebas de resistencia que concuerden con el nivel de divulgación de los resultados y sus facultades legales.

XII.

La AESPJ respalda la opinión del TCE de que se necesitan más recursos para fortalecer la labor de convergencia supervisora. Hasta ahora, la asignación de equivalentes en tiempo completo a la AESPJ por año ha sido coherente con el presente MFP, elaborado antes de 2013. A pesar de las solicitudes de la AESPJ para recibir más recursos a fin de apoyar el objetivo de convergencia supervisora, el presente MFP no reflejó estas necesidades.

XIII.

La AESPJ acepta todas las recomendaciones. Más adelante pueden encontrarse comentarios específicos sobre cada una de las recomendaciones.

II. Observaciones

Las recomendaciones de la AESPJ reflejan las deficiencias detectadas, pero carecen de seguimiento

17.

La estrategia de la AESPJ en relación con su vigilancia independiente ha incorporado la sugerencia de formular un menor número de recomendaciones más enfocadas en sus autoridades nacionales competentes y de acompañar esto con un proceso de seguimiento estructurado.

21.

La primera Estrategia de la AESPJ sobre la vigilancia del ejercicio de la actividad (publicada en 2016) preveía un desarrollo progresivo de las herramientas disponibles: revisiones temáticas, el informe sobre las tendencias de consumo, indicadores de riesgo minorista y mejor control del mercado.

Los marcos reguladores de la supervisión prudencial y del ejercicio de la actividad se desarrollaron a ritmos distintos en toda Europa y en la legislación europea. El marco regulador del ejercicio de la actividad se desarrolló solo tras la aplicación de la Directiva sobre la distribución de seguros (aplicación el 1 de octubre de 2018) y el Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros (aplicación el 1 de enero de 2018). De conformidad con lo establecido en un documento de estrategia ulterior, el objetivo de la AESPJ es comenzar a aplicar cada vez más las mismas herramientas de convergencia supervisora y de vigilancia desarrolladas en su experiencia con Solvencia II en el ámbito de la vigilancia del ejercicio de la actividad, e integrar cada vez más los aspectos de dicho ejercicio en su labor prudencial. La labor prudencial y del ejercicio de la actividad comienza a ritmos distintos, pero en última instancia debe convergir, permitiendo la realización de cada vez más sinergias.

22.

La elaboración del manual de supervisión fue un proceso iterativo en el que se aprobaron muchos capítulos en 2016 y 2017, y los últimos cuatro, en abril de 2018. En muchos de los nuevos ámbitos de Solvencia II se necesitaba experiencia antes de formular recomendaciones sobre buenas prácticas. En apoyo de esta declaración, diecisiete autoridades

nacionales competentes respondieron «sí» y solo cuatro «no» a la pregunta: «¿Fue el calendario de la publicación del manual adecuado para sus necesidades?».

27.

La AESPJ está de acuerdo en que la supervisión de las actividades transfronterizas requiere un mayor fortalecimiento normativo. Para hacer frente a esta situación ya dentro del marco actual, la AESPJ ha emitido la Decisión sobre la colaboración de las autoridades de supervisión de seguros, que aborda la colaboración entre supervisores de actividades transfronterizas a través de sucursales y la libre prestación de servicios al iniciar la actividad y la supervisión de forma continua.

44.

La mejora ulterior de los datos disponibles para la comparación de modelos y el control del desarrollo de modelos es una máxima prioridad para la AESPJ en el futuro y será uno de los elementos que deberán examinarse atentamente en la próxima revisión de Solvencia II.

50.

La AESPJ está de acuerdo con el TCE en que la oportunidad de evaluar un modelo interno con más detalle podría proporcionar a la AESPJ más información valiosa. No obstante, como también ha observado el TCE, la AESPJ tiene recursos limitados en este ámbito. Teniendo en cuenta la labor en curso de los expertos y el perfil de riesgo bajo del seguro de grupo específico, la AESPJ lamentablemente ha tenido que eliminar esta petición de sus prioridades en favor de otras actividades en curso.

52.

Durante el primer año de aplicación de Solvencia II, la AESPJ logró realizar un ejercicio de prueba de resistencia que, como se ha reconocido, identificó los principales riesgos para el sector dentro de un nuevo marco.

La AESPJ confía en la adecuación de la calibración de los escenarios, pero aún así se compromete a seguir desarrollando su enfoque metodológico y mejorando la explicación de los escenarios.

56.

La AESPJ no considera que la estimación parcial de la probabilidad de este escenario sea un método adecuado para justificar la severidad del mismo, en particular, si excluye el impacto del cambio del tipo de interés a plazo último de 4,2 % a 2 %. Una estimación parcial que solo tenga en cuenta la parte líquida de la curva podría llevar a interpretaciones erróneas, ya que el supuesto de un tipo de interés a plazo último distinto es el elemento principal de este escenario.

La AESPJ piensa que con la incorporación del cambio del tipo de interés a plazo último, el escenario se vuelve lo suficientemente severo.

La AESPJ considera que la comparación mencionada en la nota 9 a pie de página entre el tipo de interés a plazo último regulatorio y los tipos de interés del mercado no es adecuada para la estimación de la severidad del escenario. Solvencia II impone la aplicación de un tipo de interés a plazo último de 4,2 % (para 2016) para el sector europeo de seguros. Por consiguiente, una estimación adecuada de la gravedad del escenario debería situarse entre el tipo de interés a plazo último (fijado en ese momento) de 4,2 % y el tipo de interés a plazo último del escenario de 2 %, no los tipos de interés del mercado en ese momento, que podrían no ser profundos, líquidos y transparentes a largo plazo.

57.

No existe una metodología comúnmente aceptada para derivar la probabilidad de un escenario que combine un cambio en los tipos de interés del mercado con un cambio en un parámetro regulador fijo, como el tipo de interés a plazo último. La AESPJ no cuantificó la probabilidad de la parte inicial (líquida) de la curva, ya que no sería técnicamente correcto estimar una probabilidad parcial para el escenario.

58.

El alcance del ejercicio de 2016 se basó en entidades individuales con la mayoría de las actividades suscritas en un solo país. Teniendo esto en cuenta y los supuestos que conlleva el escenario, la AESPJ considera que el método aplicado es adecuado para el objetivo. La AESPJ dio prioridad al objetivo de obtener un impacto proporcional para todos los participantes en un ejercicio en todo el EEE en vez de generar un escenario adicional completamente coherente con el mercado.

59-62. Apartados 59-62 y recuadro 5

La AESPJ desarrolló el escenario de doble golpe en cooperación con la JERS. En línea con el desacuerdo técnico de la JERS, la AESPJ considera que:

- Un período de muestra más largo, por ejemplo, de veinte años en vez del de once años que se utilizó, no habría conseguido resultados más sólidos. Dudamos que esto hubiese reforzado significativamente la calidad general del escenario o garantizado una distribución más uniforme de los choques. En particular, una ampliación del período de muestra a veinte años habría conducido a la inclusión de observaciones relacionadas con una fase económica de exuberancia financiera insostenible y una volatilidad excepcionalmente baja.
- La prueba de resistencia de la AESPJ es, por naturaleza, un ejercicio de los veintiocho Estados miembros. Por consiguiente, siempre habrá una tensión entre la coherencia económica del escenario y la «distribución equitativa de los choques» percibida en los precios de los activos, como los bonos del Estado.

La AESPJ considera que los recuadros 5 y 6 hacen demasiado hincapié en el apoyo a algunos puntos de vista. Cabe señalar que dichos puntos de vista pueden ir en contra del principio de coherencia con el mercado de los escenarios.

63.

Las especificaciones técnicas de la AESPJ se completaron con las actualizaciones públicas de preguntas y respuestas y se centraron en la aplicación de los impactos y las instrucciones para cumplimentar las plantillas por motivos de claridad y economía de recursos más que por motivos teóricos. Este proceder también se basó en los comentarios recibidos y las lecciones aprendidas de ejercicios previos en los que los participantes exigieron, por un lado ejemplos concretos y explicaciones y, en otros casos, flexibilidad y bajo nivel de prescripción para su facilidad.

La AESPJ no somete a consulta la severidad de los escenarios, también en línea con la naturaleza de no aprobado/suspensión del ejercicio. La explicación de los escenarios está disponible públicamente en la documentación pertinente de la [JERS](#)¹ y la [AESPJ](#)².

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenario%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

En un ejercicio a nivel de la UE, a diferencia de lo que ocurre en un ejercicio nacional, los resultados se presentan a nivel de países más que por productos homogéneos. Esta característica distintiva es una de las ventajas clave de tales informes.

El informe de la prueba de resistencia de la AESPJ contiene los resultados del análisis *ex post* a que se refieren los párrafos 88 y siguientes, que también incluye una separación entre las categorías / características clave de los productos. Esta elección metodológica proporciona, en gran medida, observaciones similares a las que proporcionaría una segregación *ex ante*.

Figura 13

La AESPJ es consciente de la heterogeneidad de los participantes de la muestra, lo cual se presentó de manera transparente en el informe de la prueba de resistencia de la AESPJ y también se tomó en cuenta en el análisis de los resultados.

En particular, véanse la sección 3.1.4 del informe de la prueba de resistencia y el párrafo 90 (un ejemplo de conclusiones), que explican cómo los resultados parecen sugerir un papel claro de los requisitos de capital regulatorio, que son mayores para las empresas expuestas al riesgo de tal escenario. Este hallazgo es importante, ya que muestra que las empresas que son relativamente más sensibles a los cambios en las condiciones del mercado (como se ha demostrado en la prueba de resistencia) no necesariamente están en una posición peor o más arriesgada que los otros grupos, debido a los niveles de capitalización relativamente más altos.

67.

Ya en el ejercicio de 2018, la AESPJ ha solicitado una estimación de la situación del capital regulatorio de los participantes después de la situación de tensión, a pesar de las dificultades técnicas de esta solicitud y por ello permitiendo cierta flexibilidad.

68.

Para el ejercicio de la prueba de resistencia de 2018, la AESPJ ya ha pedido el consentimiento por escrito de los participantes para la divulgación de los resultados a nivel individual.

69.

Las recomendaciones de la prueba de resistencia de 2016 fueron de carácter general, de acuerdo con el contexto de una divulgación no individual de los resultados y el hecho de que 2016 fue el primer año de aplicación de Solvencia II, un período que también fue difícil para las autoridades nacionales competentes.

La recomendación de fomentar una gestión eficaz del riesgo, aunque de naturaleza amplia, es fundamental durante un período en el que se acaba de establecer el requisito de garantizar prácticas adecuadas de gestión del riesgo dentro de las empresas.

72.

A pesar de que la AESPJ está de acuerdo en que existe la necesidad de mejorar aún más la comunicación con las partes interesadas, considera que siempre hay algunos elementos que se deben tratar únicamente dentro de la comunidad supervisora. La comunicación detallada del uso específico de las plantillas de validación puede poner en peligro el proceso de validación.

Además, consultar a los participantes en relación con el diseño de los escenarios, aunque puede tener méritos en un ejercicio a nivel nacional, es contraproducente en el contexto de la UE.

74

Es difícil evitar la complejidad en un ejercicio de este tipo y, por consiguiente, se requieren actualizaciones. Como se ha señalado, la AESPJ siempre trata de minimizar el efecto negativo de dichas actualizaciones proporcionando herramientas de apoyo.

83.

La AESPJ utiliza muchos métodos de recopilación de información sobre posibles casos de incumplimiento del Derecho de la Unión. La AESPJ reúne información durante las revisiones por pares, las visitas de vigilancia, la labor del Colegio de Supervisores o las reuniones informales con partes interesadas a fin de detectar posibles casos de «incumplimiento del Derecho de la Unión». Asimismo, la AESPJ está dispuesta a recibir información de sus Grupos de partes interesadas o de terceros.

En los casos en los que el posible incumplimiento del Derecho de la Unión esté vinculado a la acción de supervisión de una entidad específica, los debates preparatorios se celebran durante la sesión a puerta cerrada de la Junta de Supervisores de la AESPJ entre las autoridades de supervisión a fin de garantizar la confidencialidad necesaria para el intercambio de información confidencial.

Recuadro 10 — No aplicación del procedimiento de incumplimiento del Derecho de la Unión

La AESPJ aún estaba revisando este caso en vista de la complejidad subyacente en relación con las implicaciones transfronterizas y el juicio divergente subyacente de supervisión por parte de las autoridades nacionales competentes, lo que requería una sólida evaluación detallada.

87.

Para respaldar el cambio de la regulación a la supervisión, la AESPJ llevó a cabo una reorganización interna en 2016 que condujo a la creación de equipos dedicados que se centran en la convergencia supervisora en el departamento de procesos de supervisión, el departamento de vigilancia y el equipo de vigilancia del ejercicio de la actividad. Todos estos ámbitos han experimentado un crecimiento considerable desde 2016 y se planea que sigan desarrollándose en los próximos años.

Asimismo, cabe señalar que la AESPJ mantiene un papel importante en la contribución al marco regulador para los sectores de seguros y pensiones. Por consiguiente, es necesario mantener un nivel adecuado de personal y de conocimientos especializados también en el ámbito regulatorio. Está en curso una serie de iniciativas indispensables, como InsurTech y Finanzas sostenibles, y la revisión de Solvencia II se producirá en los próximos años.

Recomendación 1 — Mejorar el enfoque y el seguimiento de las herramientas de supervisión

La AESPJ acepta la recomendación de seguir reforzando sus procesos en el ámbito de su vigilancia independiente y las revisiones por pares.

95.

A través del mecanismo de la competencia, el mercado interior ofrece una mayor variedad de productos y mejores precios para los ciudadanos de la Unión. La protección de los consumidores, a través de una supervisión de alta calidad, coherente y convergente, tanto en el ámbito prudencial como en el ejercicio de las actividades, es un elemento central de la misión y del mandato de la AESPJ.

A fin de seguir garantizando el buen funcionamiento del mercado interior, las deficiencias detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas necesitan una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos para asegurar que el mercado interior pueda desarrollar todo su potencial en beneficio de sus ciudadanos.

Las negociaciones en curso sobre la revisión de las AES y las próximas negociaciones sobre la revisión de Solvencia II brindan a los legisladores la oportunidad de debatir la manera en la que podría fortalecerse el marco legislativo a fin de garantizar que puedan darse respuestas adecuadas en materia de supervisión a escala nacional y europea.

Recomendación 2 — Reforzar la supervisión de las empresas transfronterizas

La AESPJ acepta la recomendación y seguirá contemplando todos los esfuerzos y la cooperación con los legisladores para reforzar aún más el marco jurídico con vistas a apoyar la tarea decisiva de la AESPJ con respecto a las actividades transfronterizas ejercidas en régimen de libre prestación de servicios / libre establecimiento.

Las deficiencias sistémicas detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas son el resultado clave que requiere una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos.

La AESPJ está dispuesta a compartir su experiencia con los legisladores y la Comisión a fin de proporcionar información sobre los retos a los que se enfrentan y sugerencias sobre cómo mejorar el marco jurídico actual para abordarlos.

Recomendación 3 — Mejorar los mecanismos para la supervisión de los modelos internos

La AESPJ acepta la recomendación y está de acuerdo en que la supervisión coherente y convergente de los modelos internos en todo el mercado interior requiere esfuerzos adicionales de todas las partes implicadas y acoge con satisfacción el apoyo del TCE.

99.

La AESPJ desea destacar el reconocimiento de la evaluación general positiva del TCE respecto a los siguientes aspectos:

- Eficacia de los escenarios para abordar los principales riesgos del sector
- Adecuación del alcance y la metodología teniendo en cuenta el primer año de aplicación de Solvencia II
- Ausencia de errores en la validación o en datos

En consonancia con la JERS, la AESPJ mantiene su desacuerdo técnico con los comentarios relacionados con la calibración de los escenarios.

Sin embargo, la AESPJ reconoce el margen de mejora con respecto a la explicación de los escenarios a las partes interesadas y planea seguir trabajando en esa dirección.

Recomendación 4 — Mejorar el diseño de los escenarios de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación de seguir mejorando sus escenarios. Ya en la prueba de resistencia del FPE de 2017, pero también para la prueba de resistencia de los seguros de 2018, la AESPJ ha confiado en el simulador de impactos de la JERS y el BCE para los escenarios de mercado. Los escenarios específicos de los seguros (p. ej. catástrofes naturales) necesitan conocimientos especializados distintos y están a cargo de la AESPJ, la autoridad nacional competente y los expertos externos de seguros.

No obstante, no puede estimarse la probabilidad de los escenarios al completo. Cuando sea posible cuantificarlo, la AESPJ documentará la probabilidad de las distintas circunstancias desencadenantes para el análisis interno y durante el proceso de aprobación de los escenarios.

Además, la AESPJ planea seguir cooperando con la JERS / el BCE y recurrir a expertos externos, como los expertos de los miembros de la AESPJ, para analizar y evaluar los escenarios.

Recomendación 5 — Formular recomendaciones más pertinentes para las autoridades nacionales competentes

La AESPJ acepta la recomendación.

Sobre la base de los resultados de las pruebas de resistencia, la AESPJ planea formular recomendaciones que sean coherentes con el nivel de divulgación de los resultados y sus facultades jurídicas. Sería posible presentar recomendaciones más específicas tras la publicación de resultados individuales no anónimos.

Recomendación 6 — Fomentar la publicación de los resultados individuales de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación.

La AESPJ fomentará la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia de forma individual, especialmente cuando sea importante para las consideraciones relativas a la estabilidad financiera. Ya para el ejercicio de 2018, de

acuerdo con sus facultades legales actuales, la AESPJ ha solicitado el consentimiento de los participantes para la divulgación de los resultados individuales. Las especificaciones técnicas y las plantillas de datos ya mencionan los datos e indicadores específicos que están sujetos a divulgación individual.

Recomendación 7 — Aumentar la transparencia de la metodología de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación.

La AESPJ planea mejorar y formalizar aún más la comunicación y la consulta con las partes interesadas y los participantes siguiendo las recomendaciones del TCE.

105.

Véase la respuesta de la AESPJ al apartado XII del resumen ejecutivo.

Recomendación 8 — Reforzar los recursos humanos asignados a tareas de supervisión

La AESPJ acepta la recomendación y acoge con satisfacción el apoyo para que se le asignen recursos adicionales a fin de realizar las tareas necesarias para aumentar la calidad y la convergencia de la supervisión y la estabilidad financiera.

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	5.12.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la AESPJ	19.7.2018
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	2.10.2018
Respuestas oficiales de la AESPJ recibidas en todas las lenguas	26.10.2018

La AESPJ, una de las tres Autoridades Europeas de Supervisión, tiene la misión de apoyar la estabilidad del sistema financiero y proteger a los consumidores en los ámbitos de los seguros y las pensiones de jubilación. El mercado de seguros, con unos activos por valor de alrededor de dos tercios del PNB de la UE, constituye una parte significativa del mercado financiero en Europa. Su quiebra podría afectar negativamente a la economía real y el bienestar de los consumidores. El Tribunal examinó si la AESPJ ha contribuido eficazmente a la supervisión, a la convergencia en materia de supervisión y a la estabilidad financiera, centrándose, en el caso de este último elemento, en la prueba de resistencia del sector de los seguros de 2016.

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la AESPJ ha hecho un buen uso de una amplia variedad de herramientas, aunque su diseño y su seguimiento deberían mejorar. Se observaron varias dificultades sistemáticas con respecto a la supervisión de actividades transfronterizas y a los modelos internos, que deben afrontar la propia AESPJ, los supervisores nacionales y los legisladores, en particular en el contexto de la actual revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.