



LA POLÍTICA DE SERVICIOS FINANCIEROS

Los servicios financieros constituyen una parte esencial de la labor de la Unión para completar el mercado interior en el contexto de la libre circulación de servicios y capitales. Los avances hacia la integración se han realizado progresivamente y pueden dividirse en tres fases: 1) eliminación de las barreras nacionales de acceso (1957-1973); 2) armonización de legislaciones y políticas nacionales (1973-1983); 3) culminación del mercado interior (1983-1992); 4) creación de la zona de la moneda única y periodo anterior a la crisis (1999-2007); y 5) reforma posterior a la crisis (desde 2007). La salida del Reino Unido de la Unión plantea una nueva serie de retos con posibles repercusiones para el sector de los servicios financieros en la Unión y fuera de ella.

BASE JURÍDICA

El artículo 49 (libertad de establecimiento), el artículo 56 (libre prestación de servicios), el artículo 63 (libre circulación de capitales) y el artículo 114 (aproximación de las disposiciones legales para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen principalmente la base jurídica para las directivas y reglamentos relacionados con los servicios financieros.

HITOS EN EL CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO DE LA UNIÓN

A. Primeros esfuerzos para eliminar las barreras de acceso

Las primeras acciones para integrar los sistemas financieros de los Estados miembros se basaron en los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, con la coordinación de la legislación y las políticas en caso necesario.

El Tratado de Roma, firmado en 1957, creó el mercado común eliminando los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales entre los Estados miembros. En su artículo 61, apartado 2, dispuso lo siguiente: «La liberalización de los servicios bancarios y de seguros vinculados a los movimientos de capitales se realizará en armonía con la liberalización progresiva de la circulación de capitales». Por otro lado, su artículo 63 otorgó un mandato al Consejo para que elaborase un programa destinado a eliminar las restricciones existentes que impedían dicha liberalización.

El Consejo cumplió su mandato en 1962 al adoptar programas generales para la supresión de las restricciones a la [libre prestación de servicios](#) y a la [libertad de](#)



[establecimiento](#). Para la ejecución de estos programas, el Consejo adoptó una serie de directivas en materia de seguros y de banca entre 1964 y 1973.

B. Armonización de legislaciones y políticas nacionales

El proceso de armonización de la legislación, los reglamentos y las disposiciones administrativas de los Estados miembros se inició, en particular, con las directivas del Consejo de 1973 (Primera Directiva de seguros distintos del seguro de vida —Directiva [73/239/CEE](#)—)^[1], de 1977 (Primera Directiva bancaria —Directiva [77/780/CEE](#)—)^[2] y de 1979 (Primera Directiva de seguros de vida —Directiva [79/267/CEE](#)—)^[3].

C. Realización del mercado interior

En junio de 1985, la Comisión publicó un [Libro Blanco](#)^[4] que establecía un programa y un calendario claros para la realización del mercado interior a más tardar a finales de 1992. En él se incluía una sección específica sobre servicios financieros (apartados 101 a 107), en la que se afirmaba que la liberalización de los servicios financieros, vinculada a la de los movimientos de capitales, representaría un paso fundamental hacia la integración financiera de la Comunidad y la ampliación del mercado interior. La armonización propuesta se basaba en los principios de una autorización bancaria única, de reconocimiento mutuo y de control por el país de origen. El Acta Única Europea de 1987 introdujo el objetivo establecido en el Libro Blanco de 1985 en el Derecho primario de la Unión.

D. Creación de la zona de la moneda única

En mayo de 1999, la Comisión publicó el Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF)^[5], tras el impulso proporcionado por la introducción del euro para abordar la segmentación restante de los mercados financieros de la Unión. El PASF abarcaba cuarenta y dos medidas legislativas y no legislativas que debían aplicarse antes de 2004.

En julio de 2000, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) estableció el Comité de expertos sobre la reglamentación de los mercados europeos de valores mobiliarios, dirigido por Alexandre Lamfalussy. El informe final del comité^[6], publicado en febrero de 2001, ofreció un diagnóstico de la situación del mercado financiero de la Unión, así como una serie de recomendaciones. Se concluyó que el problema principal residía en el marco institucional de la Unión, considerado como demasiado lento, rígido y complejo, además de inadecuado al ritmo de la evolución internacional de los mercados financieros. El informe proponía lo que posteriormente se conocería como el «[proceso Lamfalussy](#)», es decir, un planteamiento legislativo de cuatro niveles que primero se utilizó solamente para la legislación en materia de

[1]DO L 228 de 16.8.1973, p. 3.

[2]DO L 322 de 17.12.1977, p. 30.

[3]DO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

[4]Libro Blanco de la Comisión al Consejo Europeo «Completing the Internal Market» (Realización del mercado interior), 14 de junio de 1985.

[5] Comunicación de la Comisión «Aplicación del marco para los mercados financieros: plan de acción», 11 de mayo de 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=ES>

[6]Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets (Informe final del Comité de expertos sobre la reglamentación de los mercados europeos de valores mobiliarios), 15 de febrero de 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



valores mobiliarios, pero que posteriormente se amplió a otros ámbitos de la legislación sobre servicios financieros.

El PASF prácticamente había concluido antes de cumplirse el plazo de 2004, con treinta y nueve medidas adoptadas del total de cuarenta y dos, algunas de ellas con un alcance superior al previsto inicialmente. En 2005 se adoptaron dos medidas más, dejando así pendiente tan solo la Decimocuarta Directiva sobre el Derecho de sociedades relativa al traslado transfronterizo del domicilio social de las empresas.

E. Reforma posterior a la crisis

El periodo anterior a 2007 estuvo caracterizado por una mayor integración e interdependencia de los mercados financieros, no solo en la Unión, sino también a escala mundial. Esta dinámica se vio bruscamente interrumpida por el estallido de la crisis financiera mundial de 2007-2008, así como por la subsiguiente crisis de la deuda europea con la pronunciada caída de los flujos financieros transfronterizos. Entre octubre de 2008 y octubre de 2011, la Comisión aprobó la concesión de ayudas estatales a las entidades financieras por valor de 4,5 billones de euros^[7]. La crisis puso de manifiesto la urgente necesidad de reformar el sector de los servicios financieros.

Así pues, la Unión emprendió una reforma sin precedentes de su legislación sobre servicios financieros basada en la agenda internacional (desarrollada con la participación decisiva de la Unión), pero también reformas por propia iniciativa para avanzar en su empeño de larga data por completar el mercado único, entre otros objetivos. La Comisión ha propuesto más de cincuenta medidas legislativas y no legislativas desde el estallido de la crisis. Las propuestas más importantes han surgido de iniciativas emblemáticas de la Unión, como la unión bancaria y la Unión de Mercados de Capitales. En muchos aspectos de la regulación y supervisión de los servicios financieros, las reformas posteriores a la crisis han aportado cierto grado de centralización y de transferencia de responsabilidad desde los Estados miembros a la Unión.

Después de la crisis, la definición de las normas en materia de arquitectura regulatoria de los servicios financieros se realiza *de facto* en el seno de los foros internacionales. Ello se debe a la mundialización y la interdependencia de los mercados financieros que se materializaron en las décadas anteriores a la crisis y que crecieron hasta dar lugar a un «efecto de contagio» mundial tras el brote inicial de la crisis en los Estados Unidos. Se reconoció de forma general que los problemas regulatorios debían abordarse a escala internacional. Foros y organismos como el G20, el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), la Asociación internacional de las autoridades de control en el sector de los seguros (IAIS/AICA) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) cobraron importancia y, en muchos casos, tuvieron prioridad sobre los procesos de toma de decisiones establecidos en el seno de la Unión.

[7]Comisión Europea, comunicado de prensa «Nuevas medidas de gestión de crisis con vistas a evitar futuras operaciones de rescate bancario», 6 de junio de 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_es.htm



LEGISLACIÓN FUNDAMENTAL SOBRE SERVICIOS FINANCIEROS DE LA UNIÓN

A. Banca

1. Directiva sobre requisitos de capital (DRC) (Directiva 2013/36/UE)[8] y Reglamento sobre requisitos de capital (RRC) (Reglamento (UE) n.º 575/2013)[9], denominados conjuntamente «paquete DRC IV»

El paquete DRC IV, aprobado en 2013, constituye una transposición de las normas de Basilea III adaptadas al sector bancario europeo, que tiene en cuenta las [prioridades del Parlamento para 2010](#). La DRC establece normas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y las empresas de inversión, a la supervisión prudencial y a la gobernanza empresarial. El RRC fija un nivel mínimo y unas normas para el cálculo de los requisitos de capital, los colchones de liquidez y los coeficientes de apalancamiento. En noviembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones de la DRC IV/RRC («paquete DRC V»), principalmente con el fin de reflejar la evolución más reciente en el marco del Comité de Basilea y del CEF. En diciembre de 2017, la Comisión adoptó varias propuestas para modificar las normas prudenciales para las empresas de inversión, que actualmente están sujetas a las mismas normas que los bancos. En mayo de 2019, los colegisladores adoptaron un paquete de reformas bancarias que incluía modificaciones de la legislación sobre requisitos de capital.

2. Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB) (Directiva 2014/59/UE)[10]

La DRRB, adoptada en 2014, pretende evitar los rescates de los bancos en dificultades con el dinero de los contribuyentes al introducir un mecanismo de recapitalización interna para garantizar que los accionistas de dichos bancos y los acreedores asuman en primer lugar las pérdidas. También exige que los Estados miembros establezcan fondos de resolución nacionales financiados inicialmente por entidades de crédito y empresas de servicios de inversión para cubrir las pérdidas pendientes. Asimismo, la DRRB establece normas para la prevención (planes de recuperación y resolución) y la intervención temprana por parte de las autoridades nacionales competentes.

3. Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR) (Reglamento 806/2014)[11]

El marco de la Unión para la resolución bancaria está complementado por el RMUR, adoptado en 2014, que establece disposiciones para los Estados miembros que participen en la unión bancaria. En noviembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones de la DRRB y el RMUR a fin de incorporar la norma relativa a la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para los bancos de importancia sistémica mundial (BISM), que garantiza que, en caso de quiebra de uno de estos bancos, dispongan de fondos propios suficientes para ejecutar una resolución ordenada. En diciembre de 2017, se aprobó una de las modificaciones de la DRRB (Directiva (UE) [2017/2399](#))[12] mediante un procedimiento acelerado. De este modo se ha permitido la creación de instrumentos de deuda de rango superior «no preferentes»

[12]DO L 345 de 27.12.2017, p. 96.



para garantizar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad definidos en la norma TLAC. En mayo de 2019, los colegisladores adoptaron un exhaustivo conjunto de reformas propuesto por la Comisión para seguir reforzando la resiliencia y resolubilidad de los bancos de la Unión, incluidos la DRRB y el RMUR.

B. Mercados financieros

1. Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID)

En 2004, con la adopción de la MiFID I (Directiva [2004/39/CE](#))^[13], se establecieron unas normas comunes para las operaciones con valores que garantizan una mayor competencia y una mejor protección del inversor. En 2014, la adopción de una revisión de la Directiva (MiFID II —Directiva [2014/65/UE](#)—)^[14] y un Reglamento (MiFIR) (Reglamento (UE) n.º [600/2014](#))^[15] permitió establecer un nuevo marco jurídico. Este marco introduce una serie de disposiciones dirigidas a mejorar la protección de los consumidores. Así, por ejemplo, las prácticas de remuneración de las empresas de inversión no pueden entrar en conflicto con su obligación de actuar en el mejor interés del cliente. La fecha de aplicación de la MiFID II y del MiFIR ha quedado fijada en el 3 de enero de 2018.

2. Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo (EMIR) (Reglamento n.º 648/2012)[16]

El Reglamento EMIR, adoptado en 2012, establece normas relativas a los contratos de derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones. Tiene por objeto preservar la estabilidad financiera, reducir el riesgo sistémico y aumentar la transparencia en el mercado extrabursátil. Entre 2015 y 2016, la Comisión emprendió una revisión del Reglamento EMIR que dio lugar a dos modificaciones legislativas aprobadas por los colegisladores en mayo de 2019.

C. Seguros

1. Directiva Solvencia II (Directiva 2009/138/CE)[17]

La Directiva Solvencia II, adoptada en 2009, armonizó las normas existentes fragmentadas en los sectores de seguros distintos del seguro de vida, de seguros de vida y de reaseguros. La Directiva establece normas relativas al acceso a la actividad, los requisitos de capital, la gestión de riesgos y la supervisión de las empresas de seguro directo y de reaseguro. En 2014, la Directiva Solvencia II fue modificada mediante la Directiva Ómnibus II a fin de tener en cuenta la nueva estructura de supervisión y, especialmente, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). La fecha de transposición para la Directiva Solvencia II fue aplazada posteriormente y empezó a aplicarse el 1 de enero de 2016.

D. Servicios de pago

1. Segunda Directiva sobre servicios de pago (DSP 2) (Directiva 2015/2366)[18]

La DSP 2 entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018. Introduce estrictos requisitos de seguridad reforzados para los pagos

[13]DO L 145 de 30.4.2004, p. 1.

[14]DO L 173 de 12.6.2014, p. 349.

[15]DO L 173 de 12.6.2014, p. 84.



electrónicos, así como para la protección de los datos financieros de los consumidores. También abre el mercado a proveedores que prestan servicios de pago mediante el acceso a los datos de la cuenta de pago. La DSP 2 contiene asimismo disposiciones acerca de la autorización y la supervisión de las entidades de pago.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde el Tratado de Roma de 1957 hasta hoy, el papel del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones en materia de servicios financieros ha pasado de estar limitado al procedimiento de consulta a estar en igualdad de condiciones con el Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

De conformidad con el proceso Lamfalussy para la adopción y aplicación de la legislación sobre servicios financieros de la Unión, el Parlamento, junto con el Consejo, adopta la legislación básica (nivel 1) con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El Parlamento también tiene una función de control en la adopción de medidas de ejecución de nivel 2.

El Parlamento ha apoyado en todo momento la labor de la Comisión, impulsando debates en numerosas ocasiones y presentando iniciativas propias para dejar patente su punto de vista. Mediante su actitud proactiva, el Parlamento se ha situado en el primer plano tanto en los debates en curso en la Comisión, el Consejo y las instituciones internacionales sobre el desarrollo de la normativa y la estructura de supervisión de los mercados financieros como en la búsqueda de soluciones para afrontar riesgos sistémicos.

En el Parlamento, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) es la comisión competente para el fondo en materia de servicios financieros.

Tras el estallido de la crisis financiera mundial, el Parlamento Europeo creó la Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social (CRIS)^[19], cuyo mandato se prolongó desde octubre de 2009 hasta julio de 2011. El Parlamento aprobó dos resoluciones sobre la base de la labor de dicha comisión: una [Resolución intermedia en 2010](#) y una [Resolución definitiva en 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlamento Europeo, Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis (Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social), julio de 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

