

1 9 9 2



I ENCUENTRO MUNDIAL DE SEGUROS
WORLD INSURANCE ENCOUNTER I

XXIII CONFERENCIA HEMISFERICA DE SEGUROS

LA COBERTURA DE RIESGOS CATASTROFICOS

**EL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS:
UNA FIGURA INEDITA**

Patrocinado por:
Reaseguros Gil y Carvajal

POR MIGUEL GIMENEZ DE CORDOBA
Director General del Consorcio de Compensación de Seguros

"EL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS: UNA FIGURA INEDITA"

Miguel Giménez de Córdoba
Director General del Consorcio de Compensación de Seguros

*Seminario sobre Cobertura de Riesgos Catastróficos
Patrocinado por REASEGUROS GIL Y CARVAJAL.
11 de Mayo de 1992*

1^a ENCUENTRO MUNDIAL DE SEGUROS

RG&C

PRIMER ENCUENTRO MUNDIAL DE SEGUROS

SEMINARIO "COBERTURA DE RIESGOS CATASTROFICOS"

**EL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS:
UNA FIGURA INÉDITA**

I. INTRODUCCION.-

Las catástrofes naturales ocurridas en el mundo en los últimos años han hecho aflorar dos fenómenos poco deseables para el mundo asegurador:

- * En algunos casos, la desprotección de los asegurados, al no existir siempre cobertura para este tipo de siniestros.
- * En otros, en los que sí existe dicha cobertura, importantes quebrantos económicos para las compañías aseguradoras.

En España, la existencia de un sistema de cobertura de riesgos extraordinarios por el Consorcio de Compensación de Seguros, ligado por ley a la cobertura de otros riesgos que ofrecen las entidades aseguradoras, ha hecho posible que no se hayan dado, o en todo caso con intensidad mínima, ambos fenómenos.

La forma de cobertura de riesgos catastróficos (que en nuestra terminología denominamos riesgos extraordinarios) en España es prácticamente única en el mundo y solamente puede encontrarse un cierto paralelismo con la cobertura del riesgo de terremoto en Nueva Zelanda y con la de calamidades agrícolas en Francia.

Pasamos a describirla a continuación, haciendo antes una breve revisión histórica sobre el nacimiento del Consorcio de Compensación de Seguros y su evolución hasta la actualidad.

II. HISTORIA DEL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS.-

Al finalizar la contienda civil 1.936-39, existía en España una gran confusión sobre las obligaciones contractuales de las empresas aseguradoras en cuanto a indemnizar los siniestros:

- * Si los hechos ocurridos eran de guerra, al estar exceptuado expresamente de la cobertura este supuesto por el Código de Comercio, las entidades aseguradoras quedaban liberadas de la obligación de atender las indemnizaciones.
- * Por el contrario, si los hechos eran debidos a motín y tumulto popular y no a guerra, las indemnizaciones correspondientes (que ascendían a 600 millones de Pts.) debían ser atendidas por las entidades aseguradoras que, huelga decirlo, atravesaban serias dificultades financieras.

En noviembre de 1.940, la Junta Consultiva de Seguros dicta un Laudo declarando en vigor las pólizas de seguros, con lo que se establecía el marco jurídico para amparar la siniestralidad producida en la contienda civil.

Restaba el soporte financiero para su pago, ya que las entidades aseguradoras no tenían medios para hacer frente a la totalidad. Una Ley en 1.941 dispuso el sistema de provisión de los fondos necesarios para pagar la siniestralidad producida:

- * Las entidades aseguradoras aportaban 100 millones de pts.
- * Se creaba el Consorcio de Compensación de Riesgos de Motín, con plena capacidad jurídica y con facultad de aprobación o rechazo de los expedientes de siniestros, presidido por el Director General de Seguros.
- * La diferencia entre la siniestralidad apreciada y la aportación de las empresas aseguradoras se financiaba con la entrega, por parte de

éstas, de las cantidades destinadas a la inversión de sus reservas técnicas, contra las cuales el Consorcio emitía "Certificados de Reservas" con interés neto del 4%, que eran utilizados por las entidades aseguradoras como cobertura de sus reservas técnicas.

- * Los intereses y las amortizaciones de dichos "Certificados de Reservas" se garantizaban con el establecimiento de un recargo del 10% sobre las primas comerciales en los Ramos de Incendio, Robo y Complementario, recargo que se extendió posteriormente a otros Ramos.

En pleno desarrollo de este proceso, en febrero de 1.941, se produce un incendio en Santander que, ayudado por un viento huracanado, produjo una gran catástrofe. Las empresas aseguradoras tampoco podían hacer frente a la totalidad de las indemnizaciones, por lo que una nueva Ley dispuso un tratamiento del siniestro en paralelo al empleado para hacer frente a la siniestralidad de la guerra civil.

La favorable experiencia que supuso la actuación del Consorcio en la liquidación de ambas siniestralidades impulsó al Gobierno a ampliar las actividades del Consorcio, que en 1.944 cambia su nombre por el de Consorcio de Compensación de Riesgos Catastróficos sobre las Cosas.

La Ley de 1.954 integra a éste y al Consorcio de Compensación de Accidentes Individuales en un solo Organismo, que pasa a llamarse Consorcio de Compensación de Seguros y cuyo objeto es "la cobertura, en régimen de compensación, de los riesgos que no sean susceptibles de garantía mediante póliza de seguro privado ordinario, por obedecer a causas anormales o de naturaleza extraordinaria".

1.981 es otro año clave en la historia del Consorcio, pues en dicho año asume el Consorcio de Compensación de Seguros las funciones y recursos de una serie de Organismos Autónomos que se suprimen:

- Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros
- Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación
- Caja Central de Seguros

Como último hito destacable en la historia del Consorcio de Compensación de Seguros, en enero de 1.991 deja de ser Organismo Autónomo de la Administración y pasa a convertirse en Sociedad Estatal (Entidad de Derecho Público que actúa en régimen de Derecho Privado), que es la figura más acorde con el carácter jurídico del Consorcio y con el medio en el que debe desarrollar su actividad, pues:

- * Por una parte, el carácter jurídico público del Consorcio impide su tratamiento puro y simple como una empresa mercantil.
- * Por otra, la obligación legal de prestar sus coberturas en las mismas condiciones que el resto de las entidades aseguradoras exige que el Consorcio quede sometido al mismo Ordenamiento Jurídico de aquéllas; no olvidemos que, desde 1.991, el Consorcio ha dejado de tener el monopolio de la cobertura de riesgos extraordinarios. Más adelante incidiremos sobre este extremo.

Desde 1.991, el Consorcio se rige por un Consejo de Administración cuyo presidente es el Director General de Seguros y en el que actualmente el 50% de los Consejeros pertenecen al sector asegurador privado, en aras de una mayor integración del Consorcio en su ámbito natural de actividad.

El número de empleados es actualmente de 310, repartidos entre los Servicios Centrales (en Madrid) y 17 Delegaciones Regionales.

III. FUNCIONES DEL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS.-

Por quedar fuera del ámbito de este seminario me limitaré a enumerar las funciones adicionales a la cobertura de los riesgos extraordinarios, para dedicar el resto de la exposición a ésta. Dichas funciones adicionales son:

- * La cobertura del riesgo de responsabilidad civil derivada del accidente nuclear.

- * La cobertura del riesgo en el Seguro Agrario Combinado, como coasegurador y como reasegurador.
- * La cobertura de las obligaciones derivadas de la responsabilidad civil del Estado por razón de la circulación de sus vehículos a motor.
- * La cobertura de los riesgos de la circulación, como Fondo de Garantía.
- * Las relacionadas con el Seguro Obligatorio de Viajeros y con el Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil del Cazador.

IV. LA COBERTURA DE RIESGOS EXTRAORDINARIOS Y LOS PRINCIPIOS EN QUE SE BASA.-

En esta materia, el Estatuto Legal dispone que el Consorcio de Compensación de Seguros tiene por objeto indemnizar, en régimen de compensación, las pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios acaecidos en España y que afectan a riesgos en ella situados. A este respecto:

- * Se entienden como pérdidas los daños directos en las personas y en los bienes.
- * Se agrupan los acontecimientos extraordinarios en 3 bloques:
 - 1) Los siguientes fenómenos de la naturaleza:
 - Terremotos y maremotos
 - Erupciones volcánicas
 - Caídas de cuerpos siderales y aerolitos
 - Inundaciones extraordinarias
 - Tempestad ciclónica atípica (confluencia de vientos huracanados con altas precipitaciones o con muy bajas

temperaturas, según el Reglamento actualmente en vigor).

- 2) Los ocasionados violentamente como consecuencia de terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular.
- 3) Los hechos o actuaciones de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tiempos de paz.

Se excluyen expresamente de la indemnización por el Consorcio:

- Los siniestros producidos por conflictos armados, aunque no haya precedido la declaración oficial de guerra.
- Los derivados de la energía nuclear.
- Los que por su magnitud y gravedad sean calificados por el Gobierno de la Nación como "catástrofe o calamidad nacional".
- Los daños ocasionados en bienes o personas aseguradas por contrato de seguro en los que no es obligatorio el recargo a favor del Consorcio de Compensación de Seguros.

Para el cumplimiento de las funciones del Consorcio de Compensación de Seguros en materia de compensación de pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios se establece un recargo obligatorio en su favor en los siguientes ramos: Accidentes, Vehículos terrestres, Vehículos ferroviarios, Incendio y eventos de la Naturaleza, y Otros daños en los bienes. Dicho recargo es distinto según del bien asegurado de que se trate (industrias, comercios, oficinas, viviendas, automóviles u obras civiles, o, para la cobertura de accidentes, las personas) y gira sobre el capital asegurado en proporciones que van desde el 0,00042‰ en el caso de determinadas pólizas de accidente hasta el 0,25‰ en el caso de riesgos industriales. Los automóviles pagan una cantidad fija anual que depende del tipo de vehículo pero que en el caso más frecuente (turismos) es de 740 pts.

Hasta la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, la obligatoriedad del recargo del Consorcio de Compensación de Seguros iba acompañada de la cobertura de riesgos extraordinarios en régimen de monopolio por el Consorcio. En el nuevo Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado en 1.990 y en vigor desde 1 de enero de 1.991, si bien desaparece dicha cobertura con carácter de monopolio, sigue contemplándose el recargo con carácter obligatorio. Podrá parecer esto un hecho insólito dentro de la filosofía de libre mercado que anima los principios de la Comunidad Europea. Por el contrario, las disposiciones comunitarias, y más concretamente la Directiva 88/357/CEE, no hacen sino salvaguardar los cuatro principios en los que se basa la cobertura de los riesgos extraordinarios por el Consorcio de Compensación de Seguros:

- Principio de COMPENSACION
- Principio de SOLIDARIDAD
- Principio de SUBSIDIARIEDAD
- Principio de AUTOSUFICIENCIA

El artículo 25 de dicha Directiva consagra el principio de COMPENSACION en la cobertura de los riesgos extraordinarios en España y establece la obligación de pagar un recargo a favor del Consorcio de Compensación de Seguros para la garantía de los daños que puedan derivarse de estos riesgos.

La obligatoriedad de los recargos se basa en el hecho de que ciertas catástrofes, derivadas de fenómenos naturales de intensidad anormal, sólo pueden ser cubiertas técnicamente mediante un sistema de compensación entre los diferentes riesgos y entre las distintas zonas geográficas, dado que la concentración de la siniestralidad en determinadas áreas (cornisa cantábrica y cuenca mediterránea fundamentalmente) haría imposible su aseguramiento en ausencia de compensación, ya que:

- En un régimen libre, las primas en las zonas de alto riesgo serían (por su elevado coste para el asegurado) disuasorias del aseguramiento, por lo que estas zonas quedarían inevitablemente desprotegidas.

- Por el contrario, con el sistema establecido en la Directiva, las zonas de bajo riesgo contribuyen mediante el recargo a la protección de las áreas de elevada siniestralidad.

En definitiva, se trata de un sistema de SOLIDARIDAD entre todos los asegurados por el que todos contribuyen, en proporción a los valores asegurados, a un fondo común con el que se hace frente a las necesidades económicas en los casos de catástrofe.

Desaparecido el monopolio por imperativos del Tratado de Adhesión, para cubrir los daños catastróficos a los que no puede llegar la iniciativa privada se establece un sistema de COMPENSACION basado en el principio de SUBSIDIARIEDAD. Este consiste en que el Consorcio de Compensación de Seguros indemniza:

- tanto en los casos en los que el origen de los daños es de carácter catastrófico y éstos no han sido asegurados por una compañía privada (si lo hubieran sido, sería la compañía la que haría frente al siniestro),
- como en los casos en que los riesgos de carácter catastrófico estén cubiertos por una Compañía privada si ésta está en situación de insolvencia por suspensión de pagos, quiebra o liquidación intervenida.

Surge una vez más la necesidad de la obligatoriedad del recargo para financiar este sistema de compensación. En efecto, pretender que el Consorcio de Compensación de Seguros pueda actuar con carácter SUBSIDIARIO sin cobrar el recargo obligatorio si el riesgo está asegurado con una compañía privada es de hecho negar el sistema de compensación, pues se daría un proceso de antiselección de riesgos cuyo resultado final sería el siguiente:

- Las aseguradoras privadas cubrirían riesgos extraordinarios allí donde la frecuencia de éstos es baja, y por tanto asegurable a precios razonables.
- El Consorcio debería cubrir las zonas de alta siniestralidad.

En consecuencia, el sistema sería deficitario y haría imposible otorgar la cobertura que se pretende.

El principio de solidaridad está reconocido en la normativa Comunitaria, es el que ha regido en España en la cobertura de riesgos catastróficos y seguros obligatorios y es el que rige en aquellos países comunitarios que por sus condiciones naturales requieren de un sistema de compensación. Para que dicho principio no quede en entredicho, el sistema deberá diseñarse para que sea financieramente AUTOSUFICIENTE, aunque se mantenga la garantía del Estado para casos imprevisibles e insólitos.

Este principio de AUTOSUFICIENCIA puede asimismo requerir el reaseguro parcial de los riesgos. La técnica del reaseguro tiene por objeto compensar la insuficiencia de reservas para hacer frente a siniestros de extraordinaria cuantía por lo que, en el caso que nos ocupa:

- En tanto el Consorcio de Compensación de Seguros no haya constituido todavía suficientes reservas para hacer frente a riesgos que superen un determinado valor, parece lógico recurrir al reaseguro para proteger el proceso de constitución de reservas.
- A medida que las reservas crezcan, el recurso al reaseguro podrá ser menor.

El reaseguro es un técnica más de la práctica aseguradora, por lo que limitar su uso por el Consorcio de Compensación de Seguros es inconsecuente con otorgarle funciones aseguradoras. Argumentar que, si el Consorcio puede acudir al reaseguro, también podrían hacerlo las aseguradoras privadas en el supuesto de que se desmantelase el sistema, es absolutamente falso:

- * El Consorcio obtiene reaseguro porque reasegura el sistema en su totalidad, que es viable por la obligatoriedad del recargo.

- * Si el sistema de compensación desaparece, el reaseguro sólo dará cobertura a aquellos riesgos técnicamente asegurables pero no a zonas de alta siniestralidad.

V. ACTIVIDAD DEL CONSORCIO EN LA COBERTURA DE RIESGOS EXTRAORDINARIOS.-

Dada la afortunadamente baja incidencia de movimientos sísmicos y erupciones volcánicas en nuestro país, la mayor parte de las indemnizaciones del Consorcio corresponden a inundaciones. Estas han supuesto el 92% de las indemnizaciones satisfechas en los últimos 4 años.

Por otra parte, los montantes totales anuales de indemnizaciones siguen ciclos muy irregulares, alternándose años de pagos inferiores al 20% del volumen de primas y recargos con otros en los que las indemnizaciones sobrepasan el 600% de dicho volumen. Destaca el año 1.983, con grandes inundaciones en el Norte de España, que registró una siniestralidad total de 46.600 millones de pesetas frente a un volumen de primas de 7.000 millones de pesetas.

En 1.991, el volumen de primas referidas a la cobertura de riesgos extraordinarios en seguros de daños a los bienes ha sido de 23.000 millones de pesetas, correspondientes a un capital asegurado de 122 billones de pesetas (122 millones de millones de pesetas); de estos 122 billones de capital asegurado, solamente un 10% corresponde a pólizas con un capital superior a 3.000 millones de pesetas.

En cuanto al volumen de reclamaciones de indemnización, los datos son muy distintos de unos años a otros. Por citar los extremos en los últimos 5 años:

- En 1990, año de climatología benigna, se produjeron solamente 11.446 reclamaciones de indemnización.

- Por el contrario, en 1987 se superaron las 48.000 y, de ellas, más de 15.000 correspondieron a inundaciones producidas en una sola provincia y en un mismo mes.

En cuanto al día a día del Consorcio, su actividad es muy similar a la de una entidad aseguradora privada. No obstante, quizá convenga destacar algunas particularidades del Consorcio respecto a aquellas y algunos cambios operados en la gestión del Consorcio.

Uno de los hechos que condiciona nuestra forma de actuar es el de que, al producirse una siniestralidad extraordinaria, del total de reclamaciones de los asegurados, a cada entidad aseguradora privada le afecta un porcentaje por lo general reducido, mientras que al Consorcio le afecta el 100%. Los grandes altibajos que presenta la siniestralidad suponen una dificultad adicional para el Consorcio a la hora de gestionar sus recursos.

En lo que se refiere a los peritos tasadores, el Consorcio dispone de un equipo propio, utilizando también los servicios de peritos que trabajan además para otras entidades aseguradoras. En ambos casos, la relación que liga a estos profesionales con el Consorcio es un contrato de arrendamiento de servicios y no un contrato laboral. La necesidad de un equipo propio de peritos viene motivada por dos causas:

- En primer lugar, por la conveniencia, contrastada por años de experiencia, de que, si hay dos entidades aseguradoras implicadas en un siniestro (por ejemplo, el Consorcio cubriendo daños de inundación y otra entidad cubriendo pérdida de beneficios), cada perito tase los daños de su aseguradora.
- En segundo lugar, porque cuando se produce una siniestralidad importante, los peritos de las demás entidades aseguradoras se encuentran tasando para éstas y, en consecuencia, no podrían atender al Consorcio con la rapidez necesaria.

Adicionalmente, el Consorcio ha comenzado un proceso de concesión de anticipos sobre indemnizaciones superiores a 100 millones de pesetas antes de terminar las tasaciones, con objeto de que las empresas afectadas puedan reponer maquinaria y materias primas dañadas y así reiniciar lo antes posible los procesos productivos que el siniestro interrumpió.

Para dar mayor agilidad a los pagos de las indemnizaciones, el Consorcio ha emprendido la vía de descentralizar en sus Delegaciones:

- tanto la tramitación de expedientes de siniestros,
- como la aprobación de los pagos de los mismos. Actualmente, todas aquellas indemnizaciones inferiores a 2 millones de pesetas son aprobadas directamente por el Delegado, reservándose los Servicios Centrales la aprobación de importes superiores, que en 1.991 han supuesto solamente el 0,9% de los expedientes.

Este proceso de descentralización, unido a la conexión informática punto a punto de las Delegaciones con los Servicios Centrales, permiten en la actualidad que el asegurado reciba en su cuenta corriente la indemnización a los 10 días de aprobada ésta.

Otra particularidad del Consorcio se refiere a la defensa jurídica en pleitos. Por ley, ésta corresponde a los Servicios Jurídicos del Estado. La saturación de trabajo en la que con frecuencia se encuentran las Abogacías del Estado en provincias, debiendo personarse a la misma hora en juzgados de poblaciones distintas, ha hecho al Consorcio contratar abogados a su costa (también en régimen de arrendamiento de servicios) para apoyo de los Abogados del Estado y que, bajo las instrucciones de éstos, se ocupan de la defensa jurídica del Consorcio.

Con todas estas acciones no busca el Consorcio de Compensación de Seguros sino equipararse a las entidades aseguradoras privadas en dar el mejor servicio al asegurado, que espera una indemnización ajustada a los daños cubiertos por su póliza y rápida.

VI. EVOLUCION RECIENTE Y CONCLUSIONES.-

El Reglamento que desarrolla el Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros inicia en breve su tramitación y, aparte de la desaparición del monopolio, no es previsible que presente cambios sustanciales respecto al Reglamento actualmente en vigor.

No obstante, en lo que respecta a la gestión del Consorcio sí se están produciendo avances significativos que el asegurado empieza a notar y valorar muy positivamente. Me refiero concretamente:

- a la presencia inmediata de los peritos tasadores del Consorcio al producirse el siniestro (incluso antes de que el asegurado presente su reclamación),
- a una tasación de daños más ajustada y más rápida,
- a un acortamiento sensible del período que media entre la ocurrencia del siniestro y el pago de la indemnización (hecho más que notable si tenemos en cuenta que el Consorcio, a diferencia de las entidades aseguradoras privadas, ha llegado a tener en una sola provincia más de 10.000 reclamaciones de indemnización por una inundación producida en un solo día),
- a la concesión de anticipos sobre indemnizaciones superiores a 100 millones de pesetas a los 15 días de producido el siniestro (a este respecto, el Consorcio ha llegado a conceder un anticipo por valor de 1.000 millones de pts.).

Todos estos avances se están llevando a cabo con una plantilla de personal inferior en un 35% a la de hace 2 años si bien, eso sí, con una mayor preparación profesional y con los mejores medios técnicos a su alcance.

En el Consorcio de Compensación de Seguros no olvidamos que nuestra empresa, a diferencia de otras Sociedades Estatales, no se nutre de los Presupuestos Generales del Estado sino de las primas y recargos que paga el asegurado, por lo que darle cada día un mejor servicio es, por encima de cualquier otro, nuestro principal objetivo.