

R. 2011

MIR-10

GERENCIA DE RIESGOS DE BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA

MAPFRE
CENTRO
DE DOCUMENTACIÓN

FILOMENO MIRA CANDEL
Mayo 1.983

I N D I C E

1. INTRODUCCION
2. LA GERENCIA DE RIESGOS
 - 2.1 DEFINICION, HISTORIA Y OBJETIVOS
 - 2.2 METODO Y SISTEMATICA
 - 2.2.1 Identificación y clasificación
 - 2.2.2 Medición
 - 2.2.3 Tratamiento
 - 2.2.4 Reducción de riesgos
 - 2.2.5 Retención de riesgos
 - 2.2.6 Transferencia de riesgos
 - 2.3 ACTUALIDAD Y FUTURO DE LA GERENCIA DE RIESGOS EN LA EMPRESA.
3. LOS BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA
 - 3.1 CONCEPTO
 - 3.2 CLASIFICACION Y ORDENACION
 - 3.3 CONTROL PATRIMONIAL
 - 3.4 MAGNITUD DEL SECTOR PUBLICO
4. LA GERENCIA DE RIESGOS EN LOS BIENES PUBLICOS
 - 4.1 DEFINICION Y OBJETIVOS
 - 4.2 IDENTIFICACION DE RIESGOS
 - 4.3 TRATAMIENTO DE RIESGOS

- 4.3.1 Reducción de riesgos
- 4.3.2 Coste de los riesgos
- 4.3.3 Retención de riesgos
- 4.3.4 Transferencia de riesgos

5. LA GERENCIA DE RIESGOS DE BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA

6. CONCLUSIONES .

ANEXOS:

1. CLASIFICACION FUNCIONAL DEL SECTOR PUBLICO.
2. PRINCIPALES ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO.
3. CLASIFICACION DE BIENES PUBLICOS.
4. COSTE DE RIESGOS EN EL SECTOR PUBLICO.
5. COSTE DE RIESGOS EN EL SECTOR PRIVADO.
6. LEYES DE DEFENSA DEL PATRIMONIO PUBLICO.
7. RESEÑA BIBLIOGRAFICA.



1. INTRODUCCION

Muy posiblemente sea ésta la primera vez en que se intenta analizar sistemática y ordenadamente la problemática de la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos en España. El concepto, hoy en boga en EE.UU e iniciado recientemente en países europeos, procede de la conjunción de la teoría y disciplina de la Gerencia de Riesgos, términos originariamente acuñados para la salvaguardia del patrimonio de la empresa, con las funciones y responsabilidades de la Administración Pública respecto de los bienes encomendados a ella.

Las razones de la actual preocupación de los Poderes Públicos por asimilar e introducir la práctica de la Gerencia de Riesgos en sus planes de gestión se encuentran relacionadas con los siguientes argumentos:

- * Presencia, cada vez más importante, de la Administración Pública en la propia vida económica a través de empresas o sociedades estatales.
- * Creación permanente de nuevos Organos Autónomos, dependientes de la Administración, para la gestión de Servicios Públicos, rozando con ello actuaciones cuasi-empresariales privadas.
- * Descentralización de la Administración del Estado en Instituciones Autónomas de tipo Local con facultades y obligaciones concretas sobre el patrimonio territorial, del que se pueden exigir responsabilidades por parte de los administrados cercanos expectantes, por otra parte, ante la actuación de los nuevos órganos públicos.
- * Mayor concienciación del ciudadano respecto a las responsabilidades de los poderes públicos en sus obligaciones generales y, en particular, por la administración de los bienes públicos encomendados.
- * Acercamiento de los responsables de la Administración Pública a los sistemas de gestión de empresarios privados, fruto del mayor contacto general entre ambos, entre otros motivos por la necesaria intervención estatal en empresas privadas con dificultades económicas.
- * Déficits presupuestarios permanentes de las Administraciones Públicas, en tiempos de grave crisis y recesión económica, que dificultan nuevas inversiones en bienes, instalaciones o equipos necesarios para una buena gestión, lo que obliga a una mejor conservación y mantenimiento del patrimonio existente.

Estas razones, válidas de forma general en cualquier país occidental, adquieren un mayor relieve en España por razón del profundo cambio político, surgido en los últimos años, que ha afectado de manera notable a las fórmulas de gestión de la propia Administración y ha propiciado mayores niveles de exigencia por parte de los ciudadanos. Asimismo, la grave situación económica ha impulsado, más que en otros países, a una acentuación de la presencia del Estado en la vida económica general del país y a una intervención directa en empresas públicas y privadas.

En el presente estudio se contempla el estado actual de la Gerencia de Riesgos en los Bienes Públicos en España y se termina con unas observaciones que puedan servir de reflexión y análisis a los responsables de la Gestión Pública. Para ello, el esquema del trabajo se ha configurado de la siguiente forma:

- * En primer lugar se efectúa una síntesis de la teoría de la gerencia de riesgos como disciplina económica. ¿Qué es? ¿Qué pretende? ¿Qué métodos utiliza? ¿Cuál es su evolución y perspectiva futura en la empresa del mañana?.
- * Se analiza después el concepto de los bienes públicos en España. ¿Qué se entiende por tales?. ¿Cómo se clasifican?. ¿De quién dependen?. ¿Cuál es su dimensión económica?.
- * A partir de los puntos anteriores se deduce el significado de la gerencia de riesgos de bienes públicos, desde una perspectiva teórica. Para ello conviene conocer los riesgos existentes, cuantificar sus pérdidas y plantear soluciones a los mismos (prevención y protección, por una parte; y financiación, por otra).
- * Los responsables de la Administración Pública han desarrollado una innegable labor de Gerencia de riesgos de bienes públicos en España. ¿Cuáles han sido sus directrices y realizaciones?. ¿En qué medida puede mejorarse esta actuación?. ¿Qué organismos pueden verse más afectados?.
- * Finalmente se resumen unas sugerencias y reflexiones, que propugnan la introducción del concepto y su sistemática en la Administración Pública, con énfasis especial en las tareas de prevención y protección de riesgos como medio más económico a largo plazo para la efectiva salvaguardia del patrimonio.

2. LA GERENCIA DE RIESGOS

2.1 DEFINICION, HISTORIA Y OBJETIVOS

La Gerencia de Riesgos (Risk Management) puede definirse como el proceso para la conservación de los activos y del poder de generación de beneficios de una empresa mediante la minimización del efecto financiero de las pérdidas accidentales.

Son pérdidas accidentales aquéllas que ocurren de forma súbita e imprevista, independientemente de la voluntad del empresario. Entre ellas pueden citarse el incendio, explosiones, inundaciones, indemnizaciones por reclamaciones judiciales, lesiones o accidentes humanos y un largo etcétera.

En la dirección de toda empresa existe frecuentemente un conflicto entre la optimización del beneficio y la demanda creciente de recursos originada por la pérdida de los activos humanos, físicos y financieros. La función del Gerente de Riesgos se centra en la resolución de este conflicto a través de sus actividades en el control de los riesgos y en la optimización de su coste.

Sólo recientemente se ha considerado a la Gerencia de Riesgos como una función separada dentro de la actividad empresarial. En sus orígenes, el Gerente de Riesgos fue un responsable de seguros de la empresa centrado en los riesgos transferibles a aseguradores profesionales, principalmente de daños y responsabilidades. Posteriormente se fue ocupando de la SEGURIDAD y de la PREVENCIÓN de daños y pérdidas de los centros de trabajo. Más tarde empezó a incluir en su tarea el tratamiento de riesgos no transferidos, el autoseguro y los riesgos conscientemente no asegurados.

Su actividad incluyó finalmente, además de la protección de los Activos Físicos la de los Activos Humanos. En este último campo se contemplan, entre otros, los seguros colectivos de Vida, de Accidentes, de trabajo o no, y de Viajes, planes de Pensiones, así como las tareas de prevención de accidentes e higiene industrial. Hoy la mayoría de los Gerentes de Riesgos se ocupan de ambas facetas en las grandes empresas, con asistentes especializados para cada área.

En países desarrollados, 2 de cada 3 grandes compañías disponen de un Gerente de Riesgos, con dedicación total. En el resto, se comparte tal tarea con otras funciones generales de la empresa.

2.2 METODO Y SISTEMATICA

2.2.1 Identificación y clasificación

El Gerente de Riesgos debe iniciar sus actividades mediante una IDENTIFICACION Y CLASIFICACION DE LOS RIESGOS. Por RIESGO debe entenderse la incertidumbre de ocurrencia de una pérdida económica. Evidentemente, nunca podrán eliminarse todos los riesgos, puesto que si no existieran no sería necesaria la actividad empresarial o no habría beneficios. Los tipos de Riesgos en la empresa pueden ser:

(a) Riesgos de las propiedades, como:

- . Incendio, explosión, vandalismo, robo, expropiación.
- . Actos de la naturaleza como el rayo, viento, lluvias, inundación o terremoto.
- . Roturas de maquinaria e instalaciones, etc.

(b) Riesgos personales, como:

- . Accidente laboral o extra laboral, enfermedad, muerte, incapacidad permanente, secuestro, etc.

(c) Riesgos de reclamación judicial:

- . Por la explotación del negocio, daños ocasionados por los productos o al medio ambiente.
- . Por responsabilidades como constructor, etc.

(d) Riesgos de Ventas:

- . Por cambios en los gustos o en las modas, condiciones atmosféricas adversas, publicidad contraproducente o por acontecimientos internacionales.
- . Derivados del transporte, como daños en tránsito, por robo, destrucción, confiscación, deterioros, acciones de gobiernos extranjeros.

- . En el almacenamiento de productos por incendio, explosión o por gastos excesivos de almacenamiento, contaminación o mojaduras.
- . Por información o normalización defectuosas.

(e) Riesgos Financieros:

- . Por inversiones deficientes, préstamos, deudas o insolvencia de clientes.
- . Por autoseguro insuficiente, etc.

(f) Riesgos de producción:

- . Derivados del sistema de ventas (a comisión, por vendedores en nómina, etc).
- . Por exceso o defecto de capacidad de una nueva planta.
- . Por stocks altos o bajos.
- . Por fallos en el diseño o distribución inicial de la planta, etc.

(g) Riesgos del medio ambiente o entorno económico o social:

- . Por ubicación de la planta en zonas peligrosas (crimen, incendios, problemas sociales, etc).
- . Por su estabilidad política o relaciones tensas de tipo laboral.
- . Por inflación, devaluación o revalorización de la moneda.

El gerente de riesgos puede, en teoría, encargarse del estudio de cualquier factor o peligro antes analizado. En la práctica su tarea suele concentrarse en los denominados riesgos puros que, por oposición a los especulativos, comprenden exclusivamente a aquéllos de los que, de su ocurrencia, sólo puede derivarse una pérdida económica cierta para la empresa (daños a las propiedades, personales y derivados de reclamaciones judiciales, principalmente).

2.2.2 Medición

Conocidos y tipificados los riesgos, el Gerente debe "medirlos" en base a su frecuencia e intensidad, mediante estudios empíricos, propios o ajenos, o análisis estadísticos. Ello conduce a una distinción de clases de riesgos según la importancia de las pérdidas económicas previsibles.

LEVES : Aquéllos cuyas pérdidas no perturban sensiblemente la economía de la empresa. Suelen tener una desviación típica muy reducida y pueden ser asumidos por la empresa.

GRAVES : Aquéllos cuyas pérdidas implican endeudamiento o ampliación de capital. Presentan una desviación típica alta; pueden ser asumidos sólo bajo ciertas condiciones.

CATASTRO-FICOS : Aquéllos que pueden producir la quiebra de la empresa. Tienen desviación típica muy alta. Es imprescindible su transferencia.

2.2.3 Tratamiento

Hasta aquí, el Gerente de Riesgos ha efectuado el simple planteamiento del problema. Ahora debe utilizar una de las soluciones disponibles, entre las siguientes:

- (a) Eliminación o reducción del riesgo a través de medidas de prevención y protección.
- (b) Retención o asunción del riesgo.
- (c) Seguro convencional.
- (d) Otras transferencias distintas al seguro (compañía cautiva, cesiones legales de riesgos).
- (e) Diversificación del riesgo.

En general, se utilizará una combinación de todas estas alternativas en función de los costes, tipo de riesgo, importancia de las pérdidas estimadas y probabilidad de ocurrencia de las mismas.

2.2.4 Reducción de riesgos

Esta es la primera alternativa racional del gerente de riesgos. Recientemente viene denominándose a esta actuación como Control de Pérdidas (Loss Control).

El Control de Pérdidas tiene por objeto la reducción, tanto de la frecuencia como de la intensidad, de los riesgos potenciales de la empresa. Incluye todo el conjunto de actividades y funciones encaminadas a la reducción, evitación o control, bajo cualquier forma, de los acontecimientos que puedan producir una pérdida económica o social a la empresa.

El efecto económico de esta etapa de la gerencia de riesgos puede ser de incalculable valor para la empresa a largo plazo.

La reducción de los riesgos beneficia al asegurado tanto si hay transferencia de riesgos (por menor coste del seguro) como si hay asunción de riesgo (menores pérdidas previstas). Cabe hablar de las siguientes responsabilidades básicas del Gerente de riesgos en el área de la reducción de riesgos y del control de pérdidas:

- (a) Mantenimiento de registros fidedignos de todos los accidentes ocurridos, según el número, tipo, causa y daño total resultante.
- (b) Desarrollo y mantenimiento de programas de inspección de seguridad de las plantas e instalaciones.
- (c) Diseño de sistemas y métodos para prevenir la repetición de los accidentes.
- (d) Mantenimiento de una conciencia de seguridad en la alta dirección.
- (e) Atención por obtener, en la prima de seguro, la reducción adecuada por las medidas de prevención de pérdidas adoptadas.
- (f) Minimización de las pérdidas mediante técnicas adecuadas de salvamento y recuperación.

- (g) Contactos con los ingenieros y arquitectos que intervengan en el diseño de las nuevas construcciones para obtener la máxima seguridad y los más altos descuentos en las primas de seguro.

2.2.5 Retención de riesgos

La retención de riesgos es el conjunto de actividades, especialmente de tipo financiero, llevadas a cabo en la empresa para compensar directamente las posibles pérdidas accidentales que puedan sobrevenir en la misma.

La retención de riesgos puede revestir diversas formas:

- (a) Retención pasiva o asunción de riesgos. A su vez puede ésta ser de dos clases:

* Consciente o intencionada. Es la que obedece a un plan meditado de absorción de pérdidas aleatorias de menor cuantía. Ejemplos: choque o robo de vehículos, desgaste de equipos, créditos incobrables considerados "gastos normales" dentro de la gestión de la empresa, etc. Realmente no son riesgos pues apenas existe incertidumbre. Su aseguramiento sería excesivamente costoso por incorporar los gastos de gestión de la Compañía aseguradora

* Inconsciente o no planificada. Es la más frecuente y puede poner en peligro la estabilidad de la empresa en caso de riesgos graves o catastróficos. IGNORAR un riesgo rara vez es un buen método de manejarlo.

- (b) Retención activa o retención propiamente dicha, también llamada autoseguro. Implica un programa definido de la empresa para compensar pérdidas que son inciertas en magnitud y frecuencia, en un año cualquiera, y que, si ocurrieran sin una previa planificación financiera, podrían causar serios problemas económicos e incluso la insolvencia.

Realmente la asunción inconsciente no puede ser considerada como una estrategia en Gerencia de Riesgos. Por el contrario el autoseguro, e incluso la asun-

ción planificada, pueden plantearse en varios grados:

- (a) Total. La empresa decide financiar o asumir directamente todas las pérdidas previsibles mediante creación de un fondo de autoseguro o destinando Reservas Patrimoniales, generales o específicas a este fin.
- (b) Parcial. La empresa reparte y comparte el riesgo, normalmente con un Asegurador convencional (autoseguro parcial) a través de mecanismos como:
 - * Coaseguro, voluntario o involuntario (regla proporcional).
 - * Franquicia, por siniestro o acumulada en varios siniestros hasta que la suma de éstos alcance un determinado límite.
 - * Límite de responsabilidad para el Asegurador (primer riesgo), propio de coberturas de Responsabilidad Civil General.

La tarificación retrospectiva (burning cost) y la utilización de Compañías aseguradoras cautivas son también, en cierta medida, formas especiales de retención parcial o total de riesgos.

Retención de Riesgo y Seguro no son conceptos sustitutos, sino complementarios. El Gerente de Riesgos debe decidir cuánto y cómo retener, al tiempo que cuánto y cómo asegurar.

2.2.6 Transferencia de riesgos

La transferencia de riesgos finalmente puede hacerse a:

- (a) A un no-asegurador: por ejemplo con planes de "leasing" o de alquiler de bienes, transfiriendo así las propiedades y sus riesgos, o mediante cláusulas limitativas en contratos (de transportes o de ventas de mercancías).
- (b) A un asegurador: es el medio más importante y más empleado por los gerentes para riesgos puros.

Las etapas que normalmente desarrolla un Gerente de Riesgos en la transferencia de riesgos al seguro comercial, son las siguientes:

- (a) Decisión sobre coberturas adecuadas a las necesidades de la empresa, estudiando el alcance de las mismas y sus limitaciones, así como el precio.
- (b) Selección de agentes y aseguradores:
Agentes y corredores, por sus cualidades exigibles: servicio, conocimiento e integridad.
Aseguradores, buscando al que ofrezca el menor coste para la cobertura deseada a igualdad de solvencia y servicio.
- (c) Negociación de las coberturas.
- (d) Análisis y selección de métodos para reducción de costes del seguro.
- (e) Comprobación de términos y cláusulas de los contratos de seguros.
- (f) Establecimiento y negociación de daños o pérdidas.

2.3 ACTUALIDAD Y FUTURO DE LA GERENCIA DE RIESGOS EN LA EMPRESA.

La empresa hoy afronta problemas y características inusitados hace apenas 20 años. En particular, y en lo que afecta a sus riesgos, cabe citar:

- * Acumulaciones ingentes, tanto absoluta como relativamente, de bienes, expuestos a pérdidas, por tanto, muy cuantiosas. Por ejemplo, equipos sofisticados, almacenamientos concentrados, etc.
- * Expansión internacional hacia zonas conflictivas con riesgos de la naturaleza y de tipo político o social elevados.
- * Demandas o reclamaciones muy elevadas por contaminación ambiental, por daños sufridos por clientes

al utilizar o consumir productos y por accidentes de los propios trabajadores, como fruto de una mayor exigencia social, laboral y judicial.

- * Elevado coste del dinero, que incrementa los gastos financieros.
- * Crisis económica y financiera generalizada que obliga a un mayor esfuerzo por la reducción de los costes de los riesgos, incluidos los del seguro.
- * Dependencia muy acusada de equipos y maquinaria sofisticada que coloca a la empresa ante situaciones irreversibles en caso de averías o pérdidas.

Estas características abogan por un tratamiento más racional de los riesgos, realzando objetivos íntimamente relacionados con la disciplina de la Gerencia de Riesgos. En los últimos años se ha concentrado la atención prestada por las empresas hacia estas funciones mediante:

- (a) Separación de la figura del Gerente de Riesgos responsabilizándolo de todo el patrimonio de la empresa.
- (b) Creación de asociaciones internacionales de Gerencia de Riesgos encaminadas al mayor intercambio de ideas y experiencias.
- (c) Mejora de las técnicas de evaluación y predicción de pérdidas mediante uso de ordenadores y programas actuariales propios.
- (d) Incrementos significativos de las retenciones de riesgos, estimándose que en un futuro cercano más del 75% del número de pérdidas será financiado internamente por las empresas de tipo medio o grande. A estos efectos se están sustituyendo las coberturas clásicas por las de exceso de pérdidas (Excess-Loss) o de siniestralidad (Stop-Loss).
- (e) Constitución de empresas CAUTIVAS de Seguros o Reaseguros o "Pooles" de riesgos de empresas análogas en un intento de evitar la dependencia del mercado asegurador clásico.

Todo ello pone claramente de manifiesto la importancia que la empresa actual concede a la defensa de su patrimonio y al estudio lógico de su salvaguardia.

3. LOS BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA

3.1 CONCEPTO

Con carácter general, el concepto de BIEN PUBLICO suele atribuirse a aquellos bienes y servicios poseídos o administrados por los Poderes Públicos en razón al interés general o para la satisfacción de necesidades sociales y económicas emanadas de unas prioridades y preferencias sentidas colectivamente.

De esta forma, bajo una perspectiva económica-patrimonial, los bienes públicos están integrados por el conjunto de bienes, servicios, derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio del Sector Público en general, afecto al cumplimiento de sus fines y cuya administración reside en la Autoridad Pública ejercida a través de sus ramificaciones orgánicas.

De interés particular para la Gerencia de Riesgos, en su faceta de prevención y protección de daños materiales, constituye el análisis del conjunto de bienes públicos correspondientes al Patrimonio material.

3.2 CLASIFICACION Y ORDENACION

La ordenación de los bienes públicos viene determinada por la adscripción o titularidad de los mismos a la amplia gama de Organismos e Instituciones que forman el Sector Público Español.

En este sentido, los Organismos e Instituciones, bajo control efectivo de la Autoridad Pública, pueden clasificarse según su funcionalidad en dos grandes apartados:

- (a) Administraciones Públicas: Entes nacionales o locales destinados a la administración en general y gestión institucional.
- (b) Instituciones públicas de mercado: Organismos, Servicios o Empresas bajo control o propiedad total o parcial de la Autoridad Pública, destinados a operar en el mercado efectuando transacciones.

Dentro de estos dos grandes apartados, surgen diversas ramificaciones, cuya clasificación esquemática puede contemplarse en el Anexo 1.

Con mayor amplitud de tratamiento, se recogen en el Anexo 2, los principales Organismos encuadrados en esta clasificación.

Por su parte, los bienes públicos, respecto de la estructura del Sector Público establecida, pueden ordenarse y clasificarse según se esboza en el Anexo 3.

La anterior clasificación, aunque con algunos errores de titularidad o catalogación, por no contemplar relaciones interorgánicas, permite, no obstante, visualizar las fuentes de adscripción institucional de los bienes públicos.

Así, puede distinguirse entre:

(a) Patrimonio Histórico-Artístico

Se sitúa en primer plano por tratarse de una especialidad de bienes en la que confluyen intereses públicos y privados, bajo la premisa básica de la necesidad de conservar dicho Patrimonio, en tanto supone una herencia cultural de incalculable valor para la nación. Sujeto a una regulación específica como es la Ley de Patrimonio Artístico y la Ley Reguladora del Tesoro Documental, constituyen dicho Patrimonio aquellos bienes que reúnen básicamente las características de interés artístico, estético, arqueológico, científico o cultural, y antigüedad superior a 100 años.

(b) Bienes Demaniales o de Dominio Público

Integrados por:

- * Edificios propiedad del Estado en los que se alojan órganos del mismo.
- * Los destinados al uso público (Código Civil, artículo 339).
- * Los destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional (Código Civil, artículo 340).
- * La zona marítima terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (Constitución Española, artículo 132).

- * Cualesquiera otros que sean afectados al Dominio Público, según facultad competente al Ministerio de Economía y Hacienda.

Comprende, por tanto este grupo, una heterogeneidad diversa de bienes de diseminado control por parte de la Administración Pública.

(c) Patrimonio Forestal del Estado

Regulado por la Ley del Patrimonio Forestal del Estado, constituyen dicho Patrimonio aquellos bienes de singularidad específica, tales como los montes y terrenos forestales propiedad del Estado y los terrenos eriales, baldíos, pantanosos, esteparios, áridos y márgenes de propiedad indeterminada y de uso público.

(d) Patrimonio Nacional

Constituye una especial catalogación de los bienes de titularidad del Estado, afectos al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las Leyes les atribuyen.

La adscripción de bienes se determina en la Ley Reguladora del Patrimonio Nacional, de 1.982, según la cual quedan integrados, entre otros, en dicho Patrimonio, los Palacios de Oriente, Aranjuez, San Lorenzo de El Escorial, La Granja y Riofrío, El Pardo, La Zarzuela y La Almudaina.

Igualmente, forman parte del Patrimonio Nacional los derechos de patronato o de gobierno y administración sobre los Reales Patronatos.

(e) Patrimonio del Estado

Sujeto a regulación por la Ley del Patrimonio del Estado, comprende básicamente:

- * Los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales.
- * Bienes inmuebles o muebles, abandonados, sin dueño conocido o poseídos sin título por Entidades o particulares.

- * Bienes situados en el extranjero, con sujeción a regulaciones adicionales específicas.
- * Derechos reales, de arrendamiento, de propiedad incorporal y en general aquellos otros que deriven del dominio de los bienes patrimoniales.

Paralelamente en esta Ley de Patrimonio del Estado, se configura el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, extensible a:

- * Los bienes del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, demanial o patrimonial, la forma de su adquisición o el Departamento que lo haya realizado.
- * Los derechos patrimoniales.
- * Los bienes de los Organismos Autónomos.

(f) Patrimonio de los Organismos Autónomos

Constituyen un patrimonio independiente afecto al cumplimiento de los fines específicos de cada Organismo.

Su patrimonio, básicamente, se compone del inmovilizado material necesario para el ejercicio de sus funciones, así como los derechos patrimoniales derivados de participaciones de capital en sociedades mercantiles.

En su conjunto, aporta un importante volumen al total de bienes públicos, en función de lo variado de su actuación en las distintas esferas de la economía nacional.

Destacan, por su singular importancia, el conjunto de Universidades Españolas (Organismos Autónomos Administrativos), o bien el inmovilizado realizado o en curso del Instituto Nacional de la Vivienda (Organismo Autónomo Comercial e Industrial).

(g) Patrimonio de la Seguridad Social

La Seguridad Social queda regulada por una legislación específica. En particular, respecto a los bienes de la Seguridad Social, la Ley General de Seguridad Social establece que éstos constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado.

Corresponde, por tanto, a los Organismos Gestores de la Seguridad Social, la administración y conservación del Patrimonio, dentro del cual destacan por su importancia cuantitativa, los sanatorios, hospitales, equipos quirúrgicos, ambulatorios y oficinas de empleo.

(h) Patrimonio de las Corporaciones Locales

Las Corporaciones Locales constituídas por las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, administran otra parte importante de los bienes públicos, siendo sus principales partidas de Activo Patrimonial.

- * Inmuebles urbanos y rústicos.
- * Bienes catalogados como Patrimonio Artístico e Histórico.
- * Bienes muebles.
- * Derechos reales.
- * Valores mobiliarios.

Constituyen una Administración independiente del Estado, descentralizándose en dichos Entes la gestión, tutela y conservación del patrimonio propio adscrito a sus fines.

(i) Patrimonio de las empresas Públicas

Su adscripción al Sector Público se establece en base al control ejercido por la Autoridad Pública derivado de la participación total o mayoritaria en el capital de estas empresas.

De forma simplificada, tres grandes bloques configuran la esfera estatal, integrada por:

- * Empresas públicas de producción, donde destaca principalmente el grupo de empresas del Instituto Nacional de Industria (INI), las empresas adscritas a la Dirección General de Patrimonio y aquéllas otras bajo control del Instituto Nacional de Hidrocarburos (I.N.H).
- * Entidades Oficiales de Crédito estructuradas como sociedades Anónimas de capital íntegramente estatal.

- * Compañías Públicas de Seguros, destinadas a la cobertura de riesgos mediante el Seguro, siendo destacable la labor ejercida por MUSINI, Mutualidad Aseguradora de las empresas del INI.

En el ámbito local, resaltan principalmente las actividades de transporte y comunicaciones a través de empresas municipalizadas, así como una amplia gama de servicios municipales (funerarios, extinción de incendios, etc).

3.3 CONTROL PATRIMONIAL

La gestión patrimonial ejercida por la Administración Pública es ostentada por diversos Organismos según sea la adscripción y catalogación patrimonial de que se trate. Dentro de la Administración Central del Estado, los Organos representativos del control patrimonial son los siguientes:

(a) Ministerio de Economía y Hacienda - Dirección General del Patrimonio del Estado.

La administración y conservación del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Economía y Hacienda, facultad ejercida a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, mientras los bienes no se afecten o integren en el Dominio Público.

Dentro de esta Dirección General se encuentra el Servicio de Investigación Patrimonial del Estado, entre cuyos objetivos se encuentra la realización del Inventario General de Bienes y Derechos de Estado, el cual incluye determinados bienes diseminados por su adscripción; tal es el caso de:

- * Los bienes demaniales.
- * Los bienes de los Organismos Autónomos, afectos al patrimonio de los Organismos correspondientes y, por tanto, dentro de su propia esfera de control.

(b) Ministerio de Cultura - Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos.

En general, son propias de dicha Dirección las tareas de promoción, cuidado y conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.

De otra parte, teniendo en cuenta que conforman parte de este patrimonio bienes privados, conviene resaltar las restricciones y limitaciones de uso que a tales bienes imponen las disposiciones legales y entre las que se encuentran la obligación de ser conservados para la nación, la realización de obras de conservación necesarias y la previa aprobación de la Administración para remodelación y restauración.

(c) Ministerio de Agricultura - ICONA

Compete al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, las tareas de administración y conservación de la riqueza forestal del Estado (Patrimonio Forestal del Estado) y, en general, cualesquiera otros bienes afines de utilidad pública.

Con carácter especial puede citarse su función de defensa contra incendios forestales.

(d) Presidencia del Gobierno - Consejo de Administración del Patrimonio Nacional

Constituyen fines específicos del citado Consejo, la gestión, administración, defensa y mejora de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional, antes citado.

3.4 MAGNITUD DEL SECTOR PUBLICO

No es tarea fácil establecer la importancia relativa del Sector Público respecto a la economía nacional, dada la escasez y heterogeneidad de los datos disponibles.

Manejando los datos de la Contabilidad Nacional de España, la primera limitación viene impuesta por la ausencia, dentro del capítulo de Administraciones Públicas, de las empresas públicas y financieras, las cuales se agrupan a efectos de aquélla en el sector empresas.

Por tal motivo, utilizando complementariamente las cuentas de las Administraciones Públicas y Empresas Públicas difundidas por el Ministerio de Hacienda y en base a ciertas agregaciones, se ha intentado establecer algún ratio comparativo de la dimensión del Sector Público en general, dentro del contexto de la economía nacional.

En primer lugar, como elemento primordial de contraste, suele analizarse la aportación referida al PIB. En este sentido, la tendencia observada durante la década 1.970-1.980 supone un ligero y paulatino incremento de la aporta-

ción del Sector Público al Producto Interior Bruto, a precios de mercado, según se desprende de la comparación del Valor Añadido Bruto del Sector Público frente a aquella magnitud. Dicha contribución puede cifrarse estimativamente en 1.980 a precios de mercado, en torno al 18-20%. Corresponde por habitante una distribución media del PIB, a precios de mercado, alrededor de 400.000 pesetas, de las cuales acorde al referido porcentaje corresponden al Sector Público aproximadamente 75.000 pesetas.

De otra parte, y respecto al capítulo de inversión, la Formación Bruta de Capital Fijo ha descendido notoriamente durante el período considerado, situándose en 1.980 en torno al 4-4,5% en pesetas corrientes, respecto al PIB a precios de mercado. La participación, por tanto del Sector Público se cifra para ese año en torno a 650.000 millones de pesetas.

Análogamente, el Consumo Interior ha experimentado un progresivo aumento, en detrimento del ahorro y volumen de inversión comentado, siendo destacable dentro de aquél el mayor incremento ejercido por el Consumo Público respecto al Consumo Privado Interior.

En conclusión, estableciendo una valoración esquemática del Sector Público, se observa una tendencia progresiva creciente de la aportación al PIB por parte del Sector Público, cualitativamente acrecentada por un mayor incremento del Consumo Público en detrimento de la inversión.

Por la vía de los ingresos, la financiación más importante del Sector Público procede de los impuestos y tasas, observándose un progresivo aumento de la presión fiscal durante los últimos años, como consecuencia más inmediata del importante aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En su conjunto, el volumen de impuestos frente a PNB a precios de mercado alcanzan en 1980 el 13,6%, equivalente a una imposición media por habitante en torno a 55.000 pesetas, que representa aproximadamente el 15% de la Renta Nacional "per capita" a precios de mercado.

Cualitativamente, la absorción de recursos del Sector Público respecto de la imposición directa e indirecta, alcanza un porcentaje en torno al 85-90% del volumen total de ingresos presupuestados, siendo escasamente relevantes por contra, los ingresos patrimoniales y productos derivados de la enajenación de inversiones y variación de activos, los cuales se sitúan alrededor del 5-6%.

Respecto al inventario patrimonial del Sector Público, no se dispone todavía, aunque se están realizando serios es-

fuerzos al respecto, de valores concretos del patrimonio público. El inventario realizado en 1.971 del simple patrimonio inmobiliario del Estado alcanzaba el volumen de 700.000 millones de pesetas, en pesetas de 1.982, un 1,4% de la riqueza nacional, si bien el porcentaje real es claramente superior, teniendo en cuenta las omisiones importantes de bienes no contemplados en este estudio.

4. LA GERENCIA DE RIESGOS EN LOS BIENES PUBLICOS

4.1 DEFINICION Y OBJETIVOS

La Gerencia de Riesgos en los Bienes Públicos puede definirse, análogamente a como se ha hecho de forma general, como la planificación de los recursos de la Administración Pública encaminada a la conservación del Patrimonio Público, en su sentido más amplio, y al mantenimiento de los servicios y funciones públicas mediante la minimización del efecto financiero de las pérdidas accidentales.

Si la empresa dedica hoy una atención preferente a la conservación de sus Activos, también la Administración Pública está cada vez más necesitada de una gestión eficaz de su Patrimonio, por las razones anteriormente aludidas:

- * Mayor exigencia de responsabilidades públicas (madurez de la opinión pública).
- * Mayor transparencia (medios de comunicación más incisivos).
- * Mayor conciencia social (movimientos ciudadanos, defensores de la naturaleza y de los bienes públicos).
- * Volumen creciente de activos públicos (nuevas empresas, mayores industrias, equipos más costosos y concentrados, etc).
- * Déficits presupuestarios para hacer frente a nuevas inversiones, sustituciones y reparaciones.

El objetivo de la Gerencia de Riesgos en Bienes Públicos diverge en este sentido del de la empresa privada, por encontrarse ante una responsabilidad política y social en vez de societaria (ante accionistas), al tiempo que no pretende un objetivo económico de mayor beneficio empresa-

rial sino menor coste de los servicios públicos y, por tanto, menor presión fiscal al ciudadano.

Fuera de estos matices, la Gerencia de Riesgos en Bienes Públicos puede considerarse homóloga de la practicada en los bienes privados, participando de sus mismos principios, métodos y objetivos.

El Gerente de Riesgos Públicos, al igual que el de bienes privados, puede ser cualquier responsable, a tiempo total o parcial, de la estructura directiva del Ente, Organismo, Empresa o Institución Pública correspondiente. A diferencia de la empresa privada, el carácter dependiente de Sociedades o Entidades Estatales respecto a otros órganos de la Administración puede obligar a la creación, de forma análoga a como se estructuran las empresas de dimensión supranacional, de puestos de responsabilidad superior que coordinen, analicen y supervisen las actuaciones de los gerentes de riesgos de órganos o empresas participados.

4.2 IDENTIFICACION DE RIESGOS

El Gerente de Riesgos de Bienes Públicos debe, en primer lugar, realizar el análisis de los riesgos potenciales existentes que gravitan sobre el Patrimonio. Estos pueden ser análogos a los definidos para la empresa privada, si bien cabe analizar elementos diferenciadores al comparar bienes públicos y sus riesgos respecto a los de la empresa privada:

- (a) Presencia de bienes de origen histórico o artístico (libros, cuadros, tapices, joyas, muebles, objetos, elementos estructurales de edificios, etc), de valor elevado y de características irrepetibles, cuya pérdida (por incendio, robo, inundación, etc) supondría un grave menoscabo para el patrimonio cultural.
- (b) Existencia de documentos legales de extraordinario valor para las relaciones sociales (registros civil, mercantil, de la propiedad, archivos judiciales) y con un alto grado de vulnerabilidad a determinados riesgos (incendio o daños por agua).
- (c) Obras públicas que, por su naturaleza (puentes, presas, túneles), están expuestas especialmente a accidentes de la naturaleza (inundaciones, terremotos) de consecuencias catastróficas y que producen, junto a las pérdidas materiales directas de los propios bienes, pérdidas consecuenciales económicas de extraordinario coste material y de vidas humanas.

- (d) Reclamaciones, vía civil o criminal, por los perjuicios causados a terceros (administrados en general) en el uso o a causa de bienes patrimoniales o de dominio público (accidentes de carretera, inundaciones por rotura de presas) o por defectos de los servicios públicos (errores de profesionales de la Administración, médicos, ingenieros, arquitectos, policías).
- (e) Bienes sometidos a riesgos especiales por razón de su antigüedad, como edificios y monumentos con profusión de elementos combustibles y difíciles condiciones de protección, con una vulnerabilidad adicional ante elementos atmosféricos (contaminantes, lluvia, erosión eólica,) que aceleran su deterioro.
- (f) Aglomeraciones humanas, por razón de los servicios prestados, que incrementan el riesgo de catástrofe con pérdidas importantes de vidas (hospitales, centros de enseñanza), en ocasiones con especial significación social o política (órganos de gobierno, legislativos o de administración en general).
- (g) Riesgos graves inherentes a la propia función o servicio asumido por el Estado (transporte público, defensa nacional, seguridad ciudadana).
- (h) Riesgos derivados de perjuicios causados a Organismos o Administraciones extranjeras que por prestigio, y en virtud de Leyes internacionales obligan de forma especial.
- (i) Riesgos de significación política (terrorismo) realizados contra la figura del Estado.

Estas connotaciones no hacen sino poner de relieve diversos aspectos a contemplar por el Gerente de Riesgos de Bienes Públicos. Los riesgos existentes, sin embargo, no difieren en esencia de los relacionados para la empresa privada. Como en ésta, tras la identificación, debe efectuarse una clasificación y posterior medida de intensidad y frecuencia, estableciendo el necesario orden de prioridades.

Esta es una labor fundamental que sólo puede realizarse adecuadamente mediante un programa de inspecciones periódicas de los bienes, cumplimentando cuestionarios creados al efecto de instalaciones, riesgos, medidas de prevención y estado de los medios de protección.

4.3 TRATAMIENTO DE RIESGOS

4.3.1 Reducción de riesgos

La primera obligación de un Gerente de Riesgos es la eliminación del Riesgo, si fuera posible, o al menos su reducción mediante una adecuada y efectiva política de prevención, protección y conservación. La tarea en este campo es inmensa y posiblemente aquí el responsable de los Bienes Públicos debe hacer más énfasis que el Gerente de Riesgos de la empresa privada por las razones siguientes:

- (a) Dificultades de financiación externa de pérdidas por política de no aseguramiento, en contraposición a la actitud generalizada de la empresa privada.
- (b) Ahorro de graves pérdidas con pequeños esfuerzos de prevención; es decir, alta rentabilidad de las inversiones en prevención por pérdidas evitadas, como catástrofes de naturaleza.
- (c) Bienes insustituibles económica o legalmente por razón de su valor histórico, artístico o fedatario (objetos de arte, documentos públicos) y cuya pérdida es irreparable. La prevención y protección es posiblemente la única medida que puede adoptar el Gerente de Riesgos de Bienes Públicos al respecto.
- (d) Bienes con deterioro progresivo, por razones de su antigüedad o uso para los que es imprescindible una actuación eficaz en el campo de la conservación.

Desgraciadamente las medidas de prevención protección y conservación implican un coste económico del que, en ocasiones, se prefiere prescindir dejando a los bienes expuestos al peligro (fuego, robo, actos vandálicos, etc) con un escaso grado de defensión. Las pérdidas económicas reales siempre suelen ser muy superiores a las derivadas de la aplicación de dichos medios.

Otro obstáculo importante procede de las dificultades de implantación de instalaciones de seguridad (redes de agua, sistemas de rociadores, sistemas anti-robo, control de atmósferas) en edificios antiguos, por sus propios condicionantes constructivos.

4.3.2 Coste de los riesgos

El coste de los riesgos (CR) que afectan a los bienes públicos, cuando no hay transferencia a terceros como aseguradores convencionales, viene dado exclusivamente por dos sumandos: (a) el coste de las medidas de prevención, protección y conservación (CS) puestas en juego, más (b) el de las pérdidas efectivamente sufridas (CP) en caso de accidentes o daños. Si se trata de pocos bienes afectados, con una escasa distribución estadística, el coste anual presentaría una apreciable desviación.

Si existiera una gran dispersión de bienes y riesgos analizados, la desviación del coste de los riesgos sería mínima. Este es el caso frecuente de empresas con numerosos centros homogéneos y pocos riesgos-punta.

La dependencia del coste total respecto a las medidas de prevención y protección, es muy acusada cuando no existe transferencia de riesgos (caso frecuente de la Administración Pública), ya que el coste de las pérdidas sufridas es función directa de aquéllas. Esta función es positiva y decreciente y, por tanto, puede buscarse el mínimo del coste (objetivo principal del Gerente de Riesgos) en el punto crítico conveniente (Anexo 4).

En las posiciones anterior y posterior, con menor o mayor nivel de prevención y protección, el coste de los riesgos es superior.

Los especialistas en gerencia de riesgos estiman que no se alcanza el óptimo hasta que al menos $CS = CP$, lo que implica un alto grado de inversión en medidas de seguridad.

A diferencia de las empresas privadas, para la Administración Pública el problema del coste de sus riesgos viene más directamente influido por los niveles de seguridad. Para aquéllas influye adicionalmente el coste de los seguros (CI) que, aunque dependiente del nivel de seguridad (CS), presenta a partir de cierto punto una gran rigidez por razón de los costes administrativos de las compañías de seguros.

Como el coste de seguros suele ser mayor que el de prevención en los niveles inferiores, el gerente de riesgos de la empresa privada suele atender razones distintas que en el sector público en busca del óptimo. Este viene a alcanzarse cuando $CP = CI = CS$.

Por supuesto que aquí CP significa el conjunto de pérdidas sufridas por riesgos retenidos o asumidos más el coste de riesgos insuficientemente asegurados (Anexo 5).

La mayoría de las Administraciones Públicas mantienen un alto grado de preocupación por la conservación del Patrimonio encomendado, para lo cual promulgan leyes de defensa y protección, no siempre cumplidas ni extensibles a todos los riesgos potencialmente existentes. Desgraciadamente a veces ni siquiera se cumplen en los bienes públicos las normas que la propia Administración emite para salvaguardia de los bienes privados (por ejemplo en protección contra incendios).

4.3.3 Retención de riesgos

Aun con medidas completas de prevención y protección siempre persiste un cierto grado de probabilidad de ocurrencia de pérdidas. El gerente de riesgos, tanto público como privado, puede optar entre diversas alternativas o por una combinación de ellas. En la Administración o Empresas Públicas caben las siguientes matizaciones:

- (a) Mayor tendencia a la plena retención por razones de tipo legal, o por la propia subsidiariedad económica del Estado con sus recursos potentes.
- (b) Posibilidad de eliminar casi totalmente determinados riesgos mediante Leyes que traspasan a los administrados determinadas responsabilidades, con obligación de cubrir bajo seguros ordinarios dichos riesgos que, de otra forma, podrían perjudicar económicamente al Estado o a sus Instituciones.
- (c) Diversificación pronunciada de bienes y riesgos de forma que sólo procedería racionalmente el autoseguro o la asunción, dando así prioridad absoluta a las actuaciones en materia de prevención y protección, como antes se ha comentado.
- (d) Imposibilidad de transferir determinados riesgos por su propia naturaleza, no asumibles por terceros, o inherentes a la función pública.

En la empresa o sociedad estatal, e incluso organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, al venir presidida su gestión por principios de actuación análogos a los de la empresa privada, las alternativas de financiación de riesgos son idénticas a las de ésta:

- ASUNCION.
- AUTOSEGURO PARCIAL O TOTAL.
- SEGURO CONVENCIONAL.
- EMPRESA CAUTIVA.

4.3.4 Transferencia de riesgos

La transferencia de Riesgos Públicos viene realizándose habitualmente, en los diferentes países a través de los siguientes mecanismos:

(a) Entidades cautivas de servicios:

Suelen ser de carácter mutuo y se constituyen para la cobertura de riesgos que requieren prestación de servicios, como accidentes, enfermedad, vehículos, pensiones, etc, ofrecidos especialmente a funcionarios de los órganos o empresas de la Administración (Mutuas de funcionarios).

(b) Entidades asociativas:

Son promovidas por Instituciones u Organos homólogos para la cobertura de sus riesgos punta, como incendios, inundaciones, responsabilidades civiles, etc. Adoptan la forma jurídica de Mutualidad o Cooperativa de Seguro. Esta fórmula es usual entre Ayuntamientos en Europa (Mutuas Intermunicipales).

(c) Sociedad Estatal Aseguradora:

Se constituye para la cobertura de riesgos industriales, de transportes o de comercio internacional del propio Estado. Es muy usual en países latinoamericanos, como vía de cesión de riesgos al mercado internacional de reaseguros.

(d) Pools:

Es un sistema de reparto y distribución de riesgos retenidos de carácter análogo entre instituciones homólogas. Propio de Ayuntamientos de EE.UU. de América.

(e) Entidades de Seguro:

Consiste en la utilización, mediante simple transferencia de riesgos del mercado convencional de seguros. Es propio de empresas estatales inmersas en la competencia de mercado.

(f) Reaseguradora estatal:

Puede tener carácter monopolístico o no. Obligatoriamente se le deben ceder los riesgos públicos, por parte de las entidades aseguradoras convencionales, como vía de control y cesión posterior de riesgos al mercado internacional de reaseguro. Normalmente con este sistema se pretende un objetivo prioritario de control financiero y monetario de cesión financiera de riesgos al exterior.

5. LA GERENCIA DE RIESGOS DE BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA

En gran medida la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos en España descansa, desde un punto de vista político e institucional, en la existencia de una Dirección General del Patrimonio del Estado encargada de velar por la conservación de los bienes que directa o indirectamente pertenezcan al Estado, sus Organismos Autónomos o a las empresas públicas. Los bienes propiedad de las Administraciones Territoriales son controlados directamente por ellas mismas, e indirectamente por la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Dictadas para la defensa del Patrimonio Público, merecen destacarse numerosas disposiciones legales, actualmente en vigor (Anexo 6).

Independientemente de las actuaciones que en cada Empresa, Organismo o Institución Pública se puedan llevar a cabo -en cuanto a normas o reglamentos de seguridad de régimen interior, medidas de prevención y conservación adoptadas y medios de protección incorporados- pueden considerarse las siguientes realizaciones como propias de una gerencia de riesgos de Bienes Públicos en España:

- * Creación, en 1.954, de un Organismo Autónomo para cobertura de Riesgos Extraordinarios o Catastróficos denominado Consorcio de Compensación de Seguros y dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Aun cuando cumple una función básica de cobertura de los riesgos de la naturaleza que pueden perjudicar a los administrados (a cambio de un recargo obligatorio en las pólizas de seguro ordinarias) se encuentra también en su filosofía una defensa del Estado frente a posibles reclamaciones de terceros por actos propios de aquél (por ejemplo, daños causados por medidas militares en tiempo de paz) o derivadas de hechos de carácter político o social de

los que pudieran exigirse responsabilidades a la Administración.

- * Promulgación de una Ley de Seguro Obligatorio de Viajeros que dispone una indemnización para viajeros, o sus derechohabientes, accidentados en el uso de servicios de transportes públicos terrestres. De esta forma se eluden posibles reclamaciones formuladas por usuarios de los servicios de transporte, directa o indirectamente, propiedad del Estado, Administraciones Territoriales o sus empresas.
- * Constitución, en 1.968, de una entidad cautiva aseguradora, no obligatoria, de los bienes propiedad de las empresas industriales del INI, Musini. Esta Mutualidad desempeña además funciones de asesoramiento para las empresas asociadas en materia de prevención y protección de riesgos.
- * Creación del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, órgano autónomo dependiente de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, al que con carácter básico corresponde cubrir la Responsabilidad Civil del Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales por razón de la circulación de sus vehículos a motor (vehículos oficiales).
- * Constitución de Mutualidades de Funcionarios Públicos para la cobertura de sus propios riesgos como accidentes personales, de vehículos, pensiones y viviendas, lo que equivale a un sistema externo de protección del activo humano, y sus intereses, de la Administración Pública.

La participación del Estado en otras entidades aseguradoras, mayoritariamente o no, como en la "Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación", "Compañía Española de Seguros de Crédito y Caucción", e incluso la propiedad circunstancial en compañías expropiadas, obedece a razones de otra índole, no vinculadas directamente a un propósito específico de protección de sus propios bienes y, por tanto, no deberían ser consideradas como acciones de una gerencia de Riesgos de Bienes Públicos.

Aunque no relacionada con los bienes estrictamente públicos, pero por el carácter Institucional e Histórico de la Iglesia Católica, puede citarse la creación reciente (1.981) de la Unión Mutua Asistencial de Seguros (UMAS) para la cobertura de los riesgos propios de aquella, en su vertiente patrimonial y de daños materiales, así como la Mutualidad del Clero, ente de dilatada antigüedad y dedicada a seguros de previsión social de sus miembros.

Muchas Administraciones Locales y Territoriales han iniciado, en los últimos años, una activa gestión de cobertura de riesgos

a través del sector asegurador privado. No se conocen, sin embargo, intentos de mancomunación entre Ayuntamientos, como en otros países, para la protección de sus patrimonios. De forma análoga, las empresas estatales han cedido sus riesgos, a medida que la preocupación por su identificación y medida los hacían patentes, a entidades aseguradoras privadas, al tiempo que se han aplicado las normas de seguridad que sobre determinados tipos de riesgo imponían las recientes normas legales (Seguridad en hospitales de 1980, Norma Básica de Protección contra Incendios 1.982).

En conjunto puede resumirse que, en la práctica, la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos en España ha estado presidida por una preocupación legislativa y normativa y por determinadas realizaciones concretas en el campo del aseguramiento, prevención y protección de riesgos.

No puede, por el contrario, afirmarse que haya existido en general una sistemática ordenada y completa encaminada al tratamiento racional de los riesgos que puedan afectar a los patrimonios públicos.

6. CONCLUSIONES

Siniestros ocurridos en bienes públicos con notables repercusiones sociales e incluso con perjuicios directos para los propios ciudadanos como la rotura de la presa de TOUS, el incendio de la refinería de ESCOMBRERAS, el incendio en el Teatro Español, etc. o la simple potencialidad de pérdidas en bienes irrecuperables como Museos, Archivos, Bibliotecas o Palacios o las posibles reclamaciones formuladas por accidentes en los que pudieran existir responsabilidades de las Administraciones Públicas (catástrofe de LOS RODEOS, por ejemplo), ponen suficientemente de manifiesto la importancia de un análisis de los riesgos a que está sometido el patrimonio público y a un estudio de su tratamiento racional. La empresa privada lo ha empezado a hacer, no hace mucho tiempo, en países desarrollados transmitiendo a las Administraciones Públicas no sólo una preocupación sino una sistemática propia de la gestión empresarial.

En países como España, la empresa privada está empezando a asimilar, gracias al comercio y a las relaciones internacionales, la disciplina de la gerencia de riesgos. Estos, desgraciadamente, son cada vez más numerosos y de más graves consecuencias y exigen una clara confrontación que nada tiene que ver con la ASUNCION IGNORANTE o IGNORADA de los riesgos.

La empresa pública y los propios Organismos autónomos o administrativos del Estado se plantean, cada vez con más autoexigencia, una gestión eficaz y saneada análoga en muchos aspectos a la de la iniciativa privada. El patrimonio encomendado necesita una protección y para ello la técnica de la Gerencia de Riesgos proporciona un modelo a seguir.

Las Administraciones Territoriales, algunas de ellas de reciente creación, vienen padeciendo unos déficits crónicos que difícilmente permitirían la reposición o sustitución del patrimonio local. Se habla de gestión eficaz, como primer principio de funcionamiento de los Ayuntamientos. Mala gestión podría entenderse de aquélla que no partiera de una conservación del patrimonio encomendado.

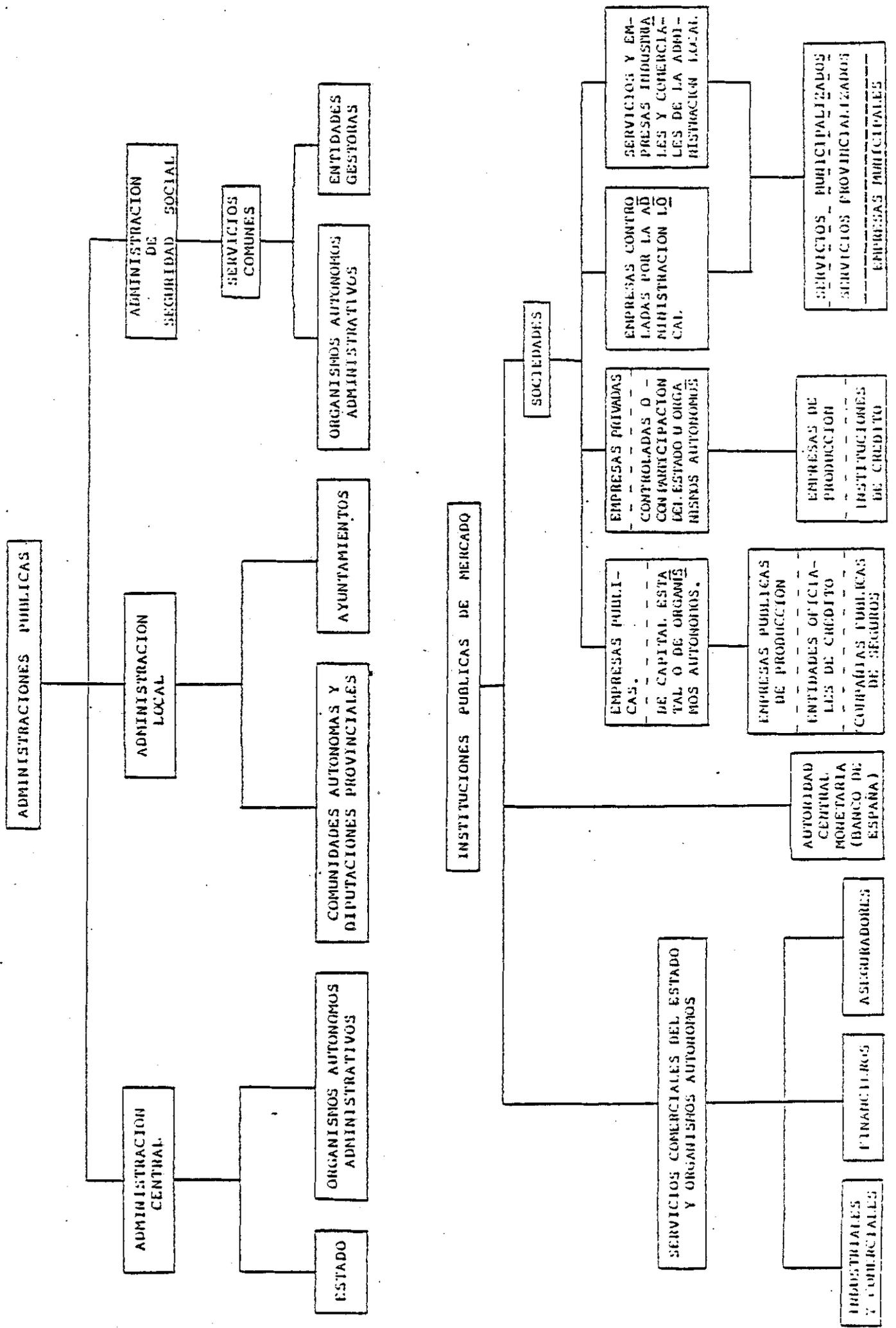
Todo ello abunda en las ideas de la necesidad de una auténtica gerencia de riesgos de bienes públicos, como hasta ahora se viene insistiendo. Cabría formular, en resumen, un decálogo de principios de actuación que deben impregnar el espíritu de los responsables de entes, organismos o empresas, tanto públicos como privados.

1. Asunción del máximo responsable, de una política completa y convencida de gerencia de riesgos.
2. Responsabilización de un directivo o alto funcionario del control total de los riesgos y de la ejecución de las actuaciones siguientes.
3. Realización de un inventario completo, detallado y valorado de los bienes encomendados.
4. Análisis profundo de los riesgos realmente posibles y su incidencia en la economía y continuidad del ente.
5. Análisis de las vías de eliminación posible de riesgos. Sobre todo de la reducción de las posibilidades de ocurrencia con una política firme de protección, prevención y conservación.
6. Transmisión a todo el personal de las responsabilidades correspondientes en materia de prevención y protección (el 80% de los accidentes o siniestros están ligados a la presencia de un error humano).
7. Previsión de la financiación de las pérdidas potenciales, bien por:
 - (a) Asunción de las mismas directamente.
 - (b) Creación de un fondo de autoseguro.

- (c) Transferencia a un asegurador privado, o
 - (d) Mediante creación de una entidad cautiva propia o en colaboración con otros entes análogos (mutuas o cooperativas municipales, pools de reparto).
8. Registro de pérdidas habidas, indemnizaciones recibidas y coste de la protección y de los seguros con el objeto de analizar el coste total, efectivo y teórico de los riesgos, para su reducción a largo plazo como objetivo fundamental.
 9. Revisión periódica de los riesgos previstos, bienes inventariados y protecciones establecidas, tanto de tipo físico como financiero.
 10. Participación en nuevos proyectos o inversiones antes de su realización, previendo la incidencia de riesgos potenciales.
-

FM/mfv
Mayo 1983

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL SECTOR PUBLICO



PRINCIPALES ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO

1. Administraciones Públicas

(a) Administración Central

- * Estado (Gobierno Central, Ministerios y ramificaciones).
- * Organismos Autónomos Administrativos:
 - . Diversidad de Institutos.
 - . Juntas Administrativas.
 - . Servicio de Publicaciones de Ministerios.
 - . Universidades.

(b) Administración Local

- * Comunidades Autónomas (entes territoriales autonómicos).
- * Diputaciones Provinciales.
- * Ayuntamientos.

(c) Administración de la Seguridad Social

- * Servicios comunes:
 - . Tesorería General de la Seguridad Social.
- * Entidades Gestoras:
 - . Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).
 - . Instituto Nacional de la Salud (INSALUD).
 - . Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
 - . Instituto Social de la Marina.
- * Organismos Autónomos del Estado:
 - . Administración Institucional de la Sanidad Nacional.
 - . Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS).
 - . Instituto Nacional de Empleo (INEM).
 - . Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

2. Instituciones públicas de mercado

(a) Servicios Comerciales del Estado y Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial o financiero.

- * Correos y Telecomunicación.
- * Aeropuertos Nacionales.
- * Radiodifusión y Televisión.
- * Boletín Oficial del Estado.
- * Patronatos de Casas de diversos Ministerios.
- * Confederaciones Hidrográficas.
- * Juntas de Puertos.
- * Instituto Nacional de la Vivienda.
- * Instituto Nacional de Industria (INI).
- * Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).
- * Instituto de Crédito Oficial (ICO).
- * Comisaria del Seguro Obligatorio de Viajeros.
- * Consorcio de Compensación de Seguros.
- * Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación.

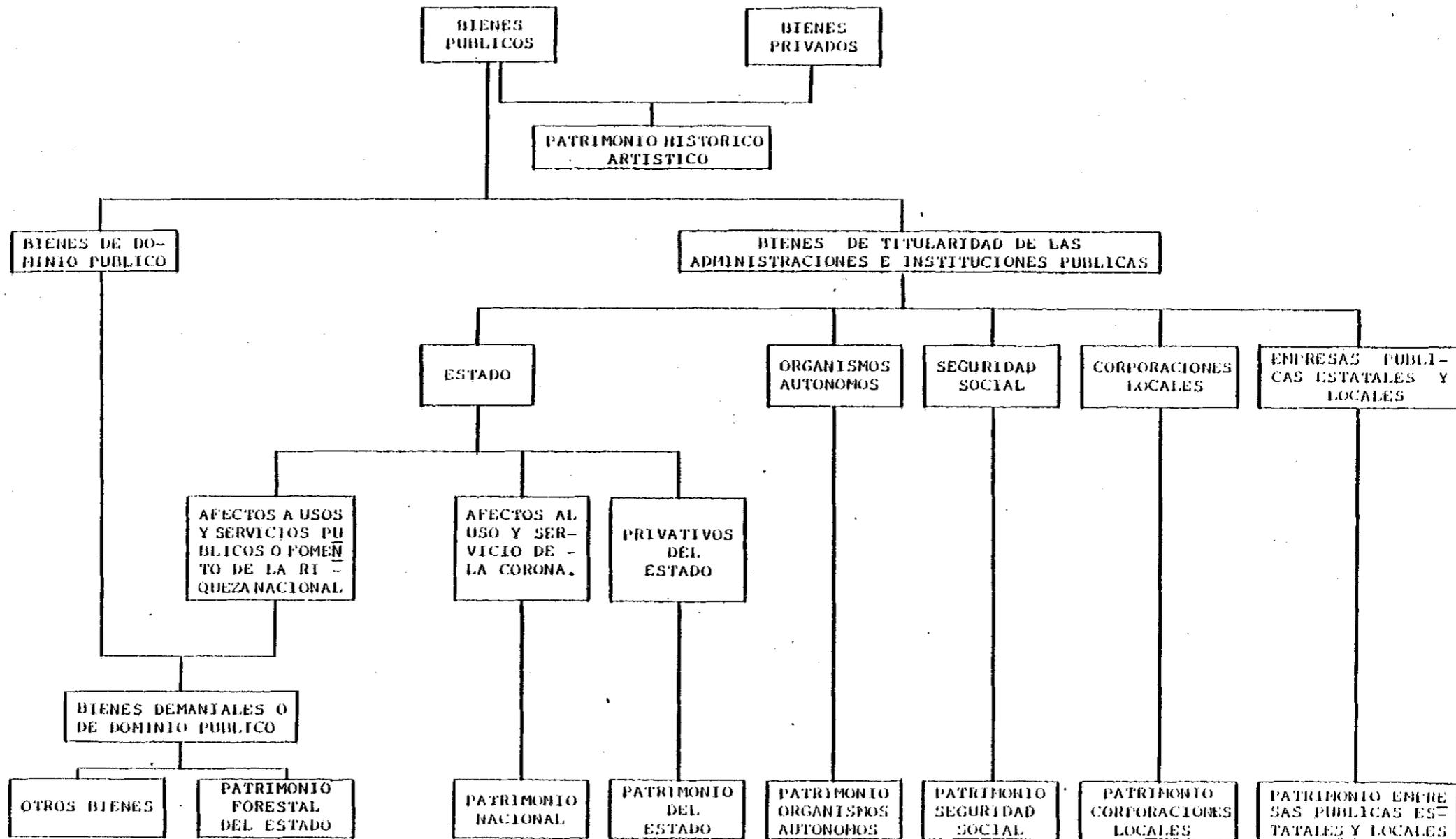
(b) Empresas de propiedad o controladas por el Estado

- * RENFE.
- * Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).
- * Compañía Telefónica Nacional de España.
- * Tabacalera.
- * Entidades Oficiales de Crédito.

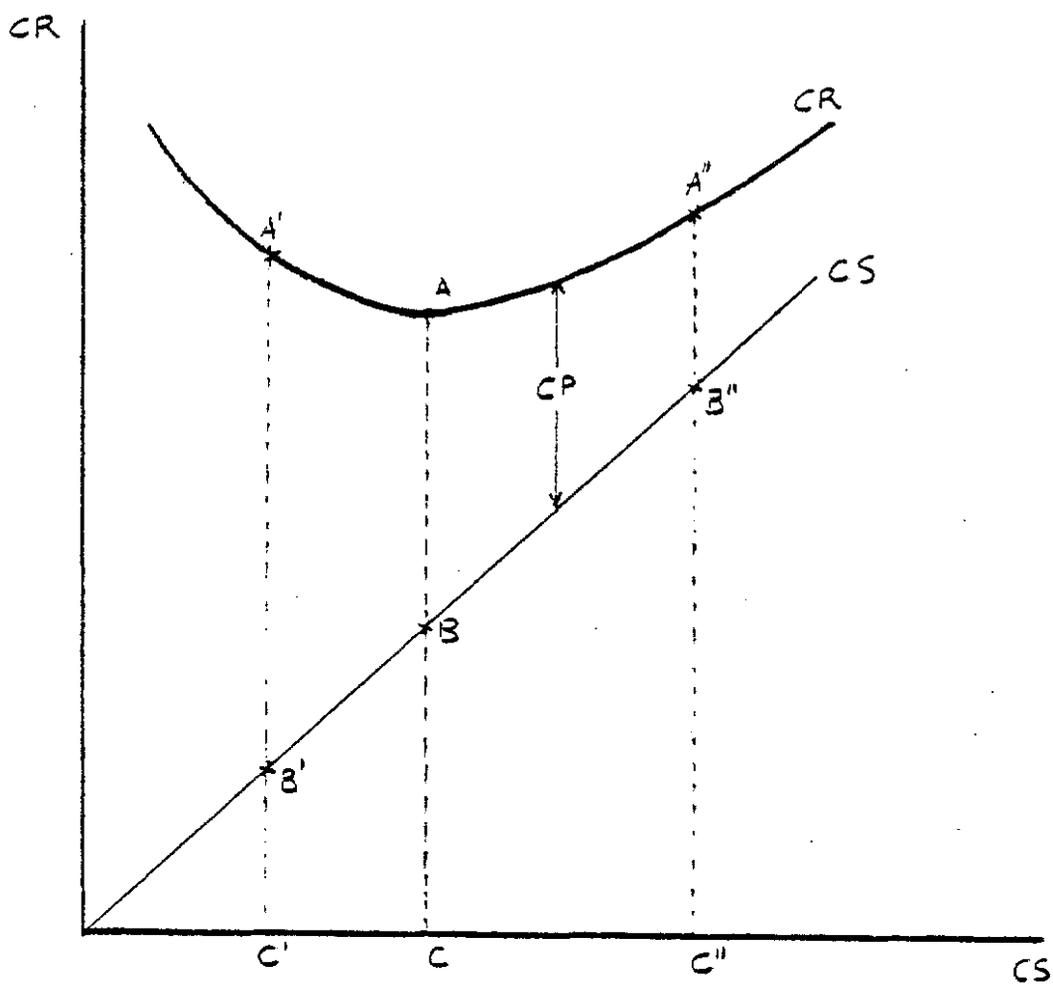
(c) Empresas de Propiedad o controladas por Organismos Autónomos

Destacan por su mayor importancia las empresas del INI, más de 100 en la actualidad, entre las que podrían citarse: SEAT (automoción), IBERIA (transporte), BAZAN (defensa), ENSIDESA (siderurgia), ASTANO (construcción naval), HUNOSA (carbón), ENDESA (energía eléctrica), ENFERSA (fertilizantes), AUXINI (ingeniería y construcción). Empresas contratadas por el I.N.H, entre las que podrían citarse: HISPANOIL, EMPETROL, ENAGAS, BUTANO, CAMPSA, etc.

CLASIFICACION DE BIENES PUBLICOS



COSTE DE RIESGOS EN EL SECTOR PUBLICO



siendo: $CR = CS + CP$
 $CP = f(CS) > 0$

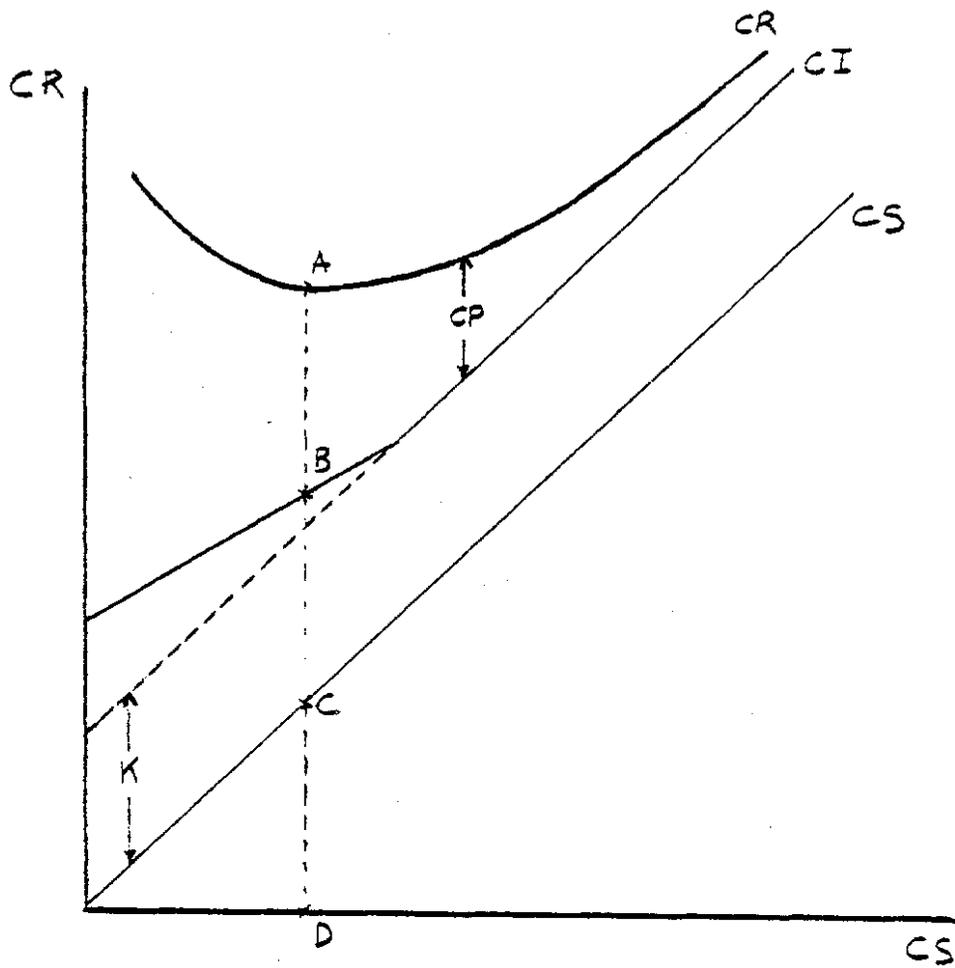
$$\frac{\partial CP}{\partial CS} < 0$$

CR = Coste total de riesgos.

CS = Coste de las medidas de seguridad.

CP = Coste de las pérdidas soportadas.

COSTE DE RIESGOS EN EL SECTOR PRIVADO



$$CR = CS + CI + CP$$

$$CP = f(CS) > 0$$

$$CI = g(CS) + K$$

$$\frac{\partial CP}{\partial CS} < 0$$

- CR = Coste total de riesgos.
- CS = Coste de las medidas de seguridad.
- CI = Coste de los seguros
- CP = Coste de las pérdidas soportadas.

LEYES DE DEFENSA DEL PATRIMONIO PUBLICO

- * Ley de Bases del Patrimonio del Estado, (1962) y Decretos para la aprobación del texto articulado y del Reglamento (1964).
 - * Decreto de régimen especial de los bienes del Estado en el Extranjero, (1965).
 - * Decreto de creación del Servicio de Investigación Patrimonial del Estado (1977).
 - * Ley de Patrimonio Artístico (1933), modificaciones por Ley de 1955.
 - * Ley reguladora del Tesoro Documental (1972).
 - * Ley de Patrimonio Forestal del Estado (1941).
 - * Ley de montes (1957).
 - * Ley de Incendios Forestales (1968).
 - * Decreto de creación de ICONA (1971).
 - * Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975).
 - * Ley Reguladora del Patrimonio Nacional (1982).
-

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

- * HANDBOOK OF RISK MANAGEMENT (Kluwer-Harrap Handbooks).
 - * RISK MANAGEMENT: TEXT AND CASES (Mark R. Greene & Oscar N. Serbein).
 - * REDUCCION Y RETENCION DE RIESGOS (F. Mira. Trabajo monográfico 1982).
 - * CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA. BASE 1970 (INE).
 - * ANUARIO ESTADISTICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES (IEAL 1976).
 - * CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS 1979 (Ministerio de Hacienda).
 - * CUENTAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS E INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS (Ministerio de Hacienda).
 - * PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1982 (Boletín Oficial del Estado).
 - * LEY GENERAL PRESUPUESTARIA 1977 (Boletín Oficial del Estado).
 - * GERENCIA DE RIESGOS, Erik Kauf (Editorial Mapfre).
 - * GOVERNMENTAL RISK MANAGEMENT. AN INTRODUCTION RISK MANAGEMENT (Noviembre 1974).
-

