



LA LEGISLACION DE SEGUROS Y EL ORGANO DE CONTROL

~~Borrador de notas para el artículo~~

No es fácil un análisis de la legislación española de seguros para quienes nos hallamos inmersos en ella. No me atrevo a decir que resulta ejemplar para otros países y pienso que seguramente está por debajo de nuestra legislación en otras áreas económicas. Los españoles en la aseguradora hemos sido propensos a disposiciones precipitadas para resolver problemas inmediatos, no siempre profesionales; muy lentos en cambio en preparar leyes maduras, orgánicas, de larga duración, con acción eficiente.

~~La legislación española de seguros~~ (comprende fundamentalmente la Ley de Vigilancia o Control, la ~~Ley~~ de Contrato de Seguros, la ~~Ley~~ de Producción de Seguros y otras disposiciones de rango menor, emanadas del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Seguros, nuestro órgano de control.

La legislación de control ~~en España~~ ofrece contrastes de interés:

* La primera disposición importante fué la Ley de 14 de mayo de 1.907. Su reglamento de aplicación se aprobó en 1.912 y está todavía parcialmente vigente, pues, aunque en 1.954 se promulgó otra Ley de Seguros, su reglamento no se ha publicado todavía y se viene aplicando el anterior, en algunos aspectos incluso con rigidez.

Es obvio el contraste entre el seguro de aquella época, sin industrialización, sin parque de vehículos, sin internacionalización, con el de un país ya muy motorizado e industrializado y que está inmerso en la revolución informática. *Por ello*

Los aseguradores españoles nos movemos en las arenas movedizas de una legislación imprecisa y obsoleta, que no permite o dificulta la actuación del órgano de control o por lo menos justifica su inmovilismo, causa directa o remota de muchos problemas de nuestro mercado, con posibles situaciones de insolvencia que previsiblemente van a seguir a las del mercado bancario, ya en su fin.

* La legislación actual, vigente desde 1.954, exige a las compañías un capital de veinticinco millones de pesetas suscritos y doce y medio desembolsados, aunque en la práctica hay dificultades para

obtener autorización con esas cifras mínimas, absolutamente insuficientes para garantizar los intereses de los asegurados. Exige también un depósito mínimo de cinco millones de pesetas (y cifras inferiores para ramos menores), que carece de importancia. En 1.978 una disposición gubernamental (Decreto de 2 de marzo de 1.978) introdujo la exigencia de un nivel mínimo de solvencia (el 6% de las Reservas Matemáticas para Vida y el 14% de las primas o el 22% de los siniestros para otros Ramos), medida que nos acerca a los requerimientos de la comunidad europea. Este margen de solvencia deberá en teoría garantizar el equilibrio financiero de las entidades españolas, pero en algunos casos su eficacia está desvirtuada por dificultades para su exigencia, por la Dirección General de Seguros y, sobre todo, porque en muchas entidades el problema real, difícil de detectar y cuantificar, es la insuficiencia de las reservas de siniestros.

- * La legislación no exige que las cuentas de las entidades de seguros sean certificadas por una forma de auditoría profesional para garantizar la exactitud de las cifras de balance. De esta forma, el control de su veracidad depende exclusivamente de un organismo como la Dirección General de Seguros, con patente escasez de medios y de personal.

Para paliar esta situación se ha venido preparando desde hace muchos años una nueva Ley de Control, que ha sido objeto de varios proyectos y de promesas de Ministros respecto a su aprobación, pero que hasta ahora no ha sido posible aprobar, llegando incluso a pensarse en una especie de "jettatura" que lleva al cese de todo Ministro de Hacienda que se atreve a proponerla. En estos momentos, cuando parecía posible que el Parlamento aprobase el último proyecto presentado por el Gobierno hace meses, existe la impresión de que azares políticos completamente ajenos al sector asegurador van a hacer naufragar de nuevo su aprobación. Esto plantea una situación delicada, pues si el próximo Gobierno es de tendencia socialista, la Ley de Seguros, ya muy trabajada por el Parlamento, puede ser una de las primeras del nuevo Gobierno, quizás con el "celo del neófito" de un partido político con necesidad de justificar los principios filosófico-políticos que ha mantenido durante su larga historia.

Este proyecto de Ley actualmente en estudio en el Parlamento ofrece, como cambios sustanciales respecto a la legislación anterior, un aumento prudente, quizás demasiado prudente, de los capitales mínimos,

una mayor liberalización de la actuación de las entidades respecto a la Dirección General de Seguros y una paralela ampliación de las facultades de este organismo y de sus posibilidades de ejercer su autoridad de modo efectivo en cuanto a la exigencia de solvencia a las entidades aseguradoras.

La Ley de Contrato de Seguros es muy reciente, de fecha 8 de octubre de 1.980. Ha implicado cambios profundos en la práctica aseguradora española, con normas bastante rígidas para proteger a los asegurados e incluso algún aspecto realmente original y discutible y, en mi opinión, poco acertado, como la reducción del plazo para que los asegurados de vida tengan derecho al rescate a dos años, en lugar de los tres de todos los mercados.

Sus normas son duras pára los aseguradores, en especial para los me-
nos ~~honestos~~ ^{aparentes y/o pacíficos}, pero convenientes, y pueden mejorar la práctica del seguro español. Cabe la crítica de que una disposición tan importante, que obligaba a cambiar todos los contratos de todas las entidades =-aseguradoras, se haya querido implantar con excesiva rapidez, lo que ha originado dificultades y en algún caso modelos de contrato poco meditados o demasiado complejos, cuando el espíritu de la ley era el contrario.

Como aspectos más destacables de esta Ley, merecen citarse:

- a) La primacía de la ley como norma imperativa sobre los pactos contractuales, que sólo serán válidos si son más favorables para el asegurado.
- b) Exigencia de que las cláusulas limitativas de los derechos de los asegurados se destaquen en la póliza y sean "específicamente aceptados por escrito".
- c) La sustitución respecto al asegurado de la tradicional exigencia de la "buena fe" por la no existencia de "dolo o culpa grave". De acuerdo con ello, para que el contrato sea nulo no basta que las declaraciones del asegurado sean incompletas o inexactas, sino que deberá probar el asegurador que hubo dolo o culpa grave del asegurado.

La misma norma rige respecto a la falta de comunicación del siniestro y la falsedad o exageración en su declaración.

./...

- d) El asegurador está obligado a pagar dentro de los cuarenta días desde de la recepción del parte de siniestro la cantidad mínima debida. - Si transcurridos tres meses desde la producción del siniestro, el - asegurador no lo ha pagado sin causa justificada, la indemnización se incrementará en un 20% anual.
- e) Será competente para los litigios entre asegurador y asegurado el juez del domicilio de este último.
- f) Se contempla como nueva figura el "seguro de lucro cesante", que ya existía en coberturas limitadas como el pérdida de beneficios como consecuencia de incendios.
- g) En el seguro de responsabilidad civil se reconoce a los perjudicados o a sus herederos la acción directa contra la compañía aseguradora "que es inmune a las excepciones que puedan corresponder al - asegurador frente al asegurado" . El asegurador sólo podrá oponer la culpa exclusiva del perjudicado y las excepciones personales -- que tenga contra éste. Esta norma ha creado gran preocupación en - tre los aseguradores.
- h) Se reconoce a los asegurados del Ramo de Vida los derechos de anticipo, reducción y rescate a partir del pago de la segunda prima -- anual.

La Ley de Producción de Seguros promulgada en 1.969 y su Reglamento de 1.971, tienen como objeto regular la intermediación en la adquisición de contratos de seguros. La regulación contenida en esta Ley, -- que en la práctica elimina la posibilidad de crear sociedades agentes de seguros, no ha conseguido una verdadera profesionalización de los agentes. El proyecto de nueva Ley de Control actualmente en discusión en el Parlamento incluía una nueva regulación de la producción de seguros que implicaba la derogación de la Ley de 1.969, actualmente vigente. Sin embargo, ante la oposición que ha encontrado este proyecto entre los Agentes de Seguros, parece que se ha desistido de este planteamiento y que se quiere hacer en el futuro una revisión profunda de la Ley de Producción de Seguros, con carácter autónomo, lo que en mi opinión ~~no tiene mucho sentido institucional y dará lugar a mayores dificultades en su cumplimiento.~~ ^{fav. en su}

La Dirección General de Seguros es el órgano de control o Centro Administrativo que regula, supervisa y vigila las entidades aseguradoras. Fué creada en 1.908 al promulgarse la primera Ley de Seguros ~~y su primer~~

~~Director General~~ ~~fué~~ el Senador Gayarre, sobrino del famoso tenor español, lo que ha producido durante muchos años un número importante de roncaleses en la administración de este órgano administrativo. Otro de sus miembros ilustres fué el famoso comediógrafo Pedro Muñoz Seca que ha dejado una ilustre ^{herencia} herencia de aseguradores,

~~La Dirección General de Seguros~~ ha tenido diferentes nombres y ha estado integrada en diferentes Ministerios, pero desde hace muchos años depende del Ministerio de Hacienda, con una estructura bastante autónoma. Sus funciones principales son la autorización de las entidades aseguradoras; la aprobación, ahora mucho más flexibilizada, de las pólizas, contratos y tarifas utilizadas por los aseguradores; y la inspección de las entidades aseguradoras en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones legales. En ella se integra el cuerpo de "Inspección de Seguros" que, por diversas circunstancias, se ha ido reduciendo, de modo que, frente a las 50 personas que lo componíamos en el año 1.944, en que tuve el honor de ingresar en él, después de casi 40 años y con un desarrollo muy importante del seguro español, sólo tiene 27 personas, lo que resulta altamente insuficiente para los problemas de las casi 700 entidades aseguradoras supervisadas por la Dirección General de Seguros, aspectos que de alguna forma parece se van a comenzar a corregir al aparecer la nueva Ley de Seguros. La Dirección General de Seguros administra tres organismos importantes: el Consorcio de Compensación de Seguros que se dedica a la compensación de los riesgos catastróficos que se producen a los asegurados en entidades aseguradoras españolas; la Comisaría Obligatoria del Seguro de Viajeros, que regula y administra un seguro obligatorio para toda persona transportada en un medio público de transporte en nuestro país, y el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación que administra el seguro de los automóviles propios de los organismos del Estado y además tiene determinadas funciones de intervención en el seguro obligatorio de responsabilidad civil de riesgos de circulación.

Estos organismos han sido fusionados por una disposición reciente, medida que aún no se ha ejecutado en la práctica y que tendrá una gran importancia futura, no solamente porque permitirá una administración unificada con mayor grado de productividad y racionalidad, sino también porque el organismo resultante, que tendrá un patrimonio, -- *que quizás se atribuya a cada mil millones de pes.* puede ser un instrumento para la regularización de situaciones de insolvencia que previsiblemente se han de producir en un futuro próximo obligando a la liquidación forzosa de algunas entidades. En este sentido,

~~Puede~~ ^{Puede} ser deseable que en el futuro este organismo extienda sus funciones a la protección de los asegurados ante la insolvencia de los aseguradores.

~~Es preciso~~ ^{Es preciso} ~~que se~~ ^{que se} ~~la~~ ^{la} ~~com~~ ^{com} ~~ponga~~ ^{ponga} ~~en~~ ^{en} ~~la~~ ^{la} ~~actuación~~ ^{actuación}

~~en la actuación~~

El Cuerpo de Inspección de Seguros tiene un alto prestigio y muchos de sus miembros han ocupado y ocupan puestos importantes en la vida económica, pública y empresarial, pero en este momento se manifiesta insuficiente para las funciones que tiene encomendadas, lo que hace necesario no solamente un refuerzo de sus efectivos, sino probablemente una profunda revolución de sus sistemas de actuación, ya que ~~la~~ ^{la} ~~Dirección~~ ^{Dirección} ~~General~~ ^{General} ~~de~~ ^{de} ~~Seguros~~ ^{Seguros} no ha utilizado hasta ahora ~~todos~~ ^{los} los instrumentos institucionales y técnicos que ofrecen los modernos sistemas administrativos e informáticos. Espero que este sea un objetivo importante en la nueva etapa que, de uno u otro modo, se abre a ~~la~~ ^{la} ~~Dirección~~ ^{Dirección} ~~General~~ ^{General} ~~de~~ ^{de} ~~Seguros~~ ^{Seguros} y al conjunto del mercado.

Ignacio H. C. Lm

al.-

26.7.82