
TERRORISMO, DAÑOS MALICIOSOS Y OTROS ACTOS INTENCIONADOS

MERCEDES VÁZQUEZ DE PADURA*

La importancia adquirida en el mundo por los hechos de carácter terrorista ha impulsado la preocupación de los Estados para atajar sus consecuencias, arbitrando soluciones que, según la situación económica social e histórica de cada país, se centran en la Institución Aseguradora privada o en el propio Estado.

Desde la perspectiva del seguro, en este artículo se expone el tratamiento que en España reciben los hechos terroristas y otros actos intencionales, los cuales se encuadran en único sistema de cobertura instrumentado de forma conjunta para los riesgos de carácter extraordinario, ya sean debidos a actos humanos, como los hechos mencionados, o a eventos de la naturaleza.

Es evidente que los riesgos catastróficos, sea cual sea su causa (inundación, terremoto, terrorismo, ...) producen cuantiosas pérdidas en vidas humanas, producciones agrarias, viviendas, industrias, redes de comunicación, etc., llegando a crear un clima de desestabilización social y económico en la comunidad.

Frente a este tipo de catástrofes poco podría hacer el hombre hasta hace unos años. Hoy en día, sin embargo, las instituciones que pueden paliar los efectos de tales catástrofes se han tecnificado y perfeccionado, ofreciendo medios que permiten prevenir o reducir sus consecuencias. Así, por una parte, se encuentra el campo de la *prevención* (con notorios avances en sismología, climatología, en sistemas de descripción de las características del terreno o en el desarrollo de los medios de protección civil que disminuyen o previenen, aunque no los impidan, los efectos de cualquiera de estos hechos. Por otra parte, cabe referirse al *seguro* como institución idónea para conseguir la reconstrucción de los patrimonios, bienes o zonas destruidas, ya que los daños producidos por los hechos catastróficos, tales como terremotos, inundaciones y otros fenómenos de la naturaleza o hechos derivados de actos terroristas, requieren generalmente de una gran financiación para reparar los bienes o zonas del país que resultan afectadas.

* Inspectora de Finanzas del Estado. Subdirectora General de Gestión de la Dirección General de Seguros (España).

SISTEMA DE COBERTURA DE LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR ACTOS TERRORISTAS Y OTROS RIESGOS DE NATURALEZA EXTRAORDINARIA

En España, la clave del nacimiento del vigente sistema de cobertura de los riesgos extraordinarios se encuentra en la caótica situación propiciada tras la desdichada confrontación bélica de 1936. En estas circunstancias, la Dirección General de Seguros, instrumentó un sistema de compensación de daños entre todos los afectados que, con modificaciones y adaptaciones a las distintas necesidades de cada momento, se ha proyectado hacia el futuro, constituyendo el punto de partida de las coberturas vigentes actualmente y cuya instrumentación ha resultado tan eficaz que ha suscitado gran curiosidad e interés en otros países.

Ya hemos concretado que en España la cobertura de los hechos terroristas se realiza de forma conjunta y combinada con la de los riesgos de naturaleza extraordinaria; es decir, el asegurado se le ofrece una cobertura global frente a todos los riesgos. Veamos ahora quién es el asegurador y en qué condiciones se cubre el riesgo.

Ente asegurador de los riesgos enunciados: Consortio de Compensación de Seguros

Todas aquellas personas relacionadas en alguna medida con el sector asegurador, que han profundizado en el sistema de aseguramiento de los hechos catastróficos en España, coinciden en manifestar que el Consortio de Compensación de Seguros es, en términos generales, la primera empresa pública de seguros privados de este país, tanto por la multiplicidad de operaciones que practica como por la importancia y el volumen o cuantía de las mismas.

La importancia y eficacia que ha caracterizado la actuación del Consortio, que nació para cubrir exclusivamente los riesgos denominados catastróficos, incluido el terremoto, han hecho que el legislador con el tiempo haya ido incrementando sus atribuciones, otorgándole nuevas funciones al absorber en 1981 las de otros Organismos autónomos de seguros privados que coexistían en España, tales como la Caja Central de Seguros, la Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros y el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación.

Cuadro I. Funciones del Consortio de Compensación de Seguros

- **Asegurador directo en:**
 - Seguro Obligatorio de Automóviles.
 - Seguro Obligatorio del Cazador.
 - Seguro Obligatorio de Viajeros.
 - Riesgos Extraordinarios.
 - Riesgos Nucleares.
 - Riesgos Agrarios por insuficiencia de la cobertura privada.
- **Reasegurador obligatorio en:**
 - Riesgos Agrarios, salvo en incendios forestales.
 - Riesgos Comerciales del Seguro de Crédito a la Exportación.
- **Administrador del Estado en:**
 - Riesgos Políticos del Seguro de Crédito a la Exportación.

En consecuencia, ¿qué es realmente el Consortio? El Consortio de Compensación de Seguros español es un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Seguros que, sin perjuicio de las funciones resumidas en el Cuadro I, desarrolla principalmente la cobertura, con carácter obligatorio y en régimen de exclusividad, de los riesgos extraordinarios a que se ven sometidas las personas o los bienes que, siendo de nacionalidad española o estando situados en territorio nacional, están asegurados de los riesgos ordinarios por pólizas de seguros de accidentes personales, incendios, robo, rotura de cristales, daños a maquinaria, equipos electrónicos y ordenadores y de daños a vehículos de motor.

Siguiendo el análisis de esta función aseguradora de riesgos extraordinarios, las características esenciales de este Organismo son:

- Entidad oficial de seguros privados tipificada legalmente como Organismo autónomo de carácter financiero.
- Personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del propio Estado.
- Variedad de funciones, tanto aseguradoras como de otra índole.
- Vinculación al Ministerio de Economía y Hacienda y dependencia específica de la Dirección General de Seguros.

- Gestión a cargo de un Organismo rector y de una Junta de Gobierno mixta, integrada por representantes públicos y privados de los estamentos interesados (principalmente Administración, Asegurados y Aseguradores).
- Funcionamiento operativo más flexible en cuanto a operaciones técnicas que el establecido para otros Organismos y Servicios de la Administración Central o Institucional.
- Control financiero riguroso por parte de los Poderes Públicos (Tribunal de Cuentas, Dirección General de Seguros e Intervención General de Estado).

Pese a las amplias funciones que tiene atribuidas el Consorcio, éste siempre tiende a completar la actividad privada de seguros (no a competir con ella), pues asume riesgos que no son susceptibles de garantía por pólizas ordinarias, mediante un sistema de compensación solidaria, o bien proporciona mayor estabilidad al sistema actual como reasegurador obligatorio en aquellos riesgos que, por los desequilibrios económicos que vienen originándose de forma permanente, no son atendidos por la institución privada.

Cobertura de los Riesgos denominados Extraordinarios

Como ya se ha mencionado, el Consorcio es el organismo que en España asume, a cambio de una prima que en su nombre recauda el asegurador del riesgo ordinario, la cobertura de los hechos catastróficos como complemento de la póliza de seguro que, en los ramos determinados legalmente ya enunciados, suscriben las entidades aseguradoras privadas. En todas estas pólizas habrá de incluirse con carácter obligatorio una cláusula en la que se precisen los riesgos que, de forma obligatoria igualmente, cubre el Consorcio, las condiciones de esta cobertura y el procedimiento de actuación en caso de siniestro.

Los riesgos asumidos por el Consorcio son:

a) *Riesgos Extraordinarios sobre las cosas*

Con carácter general, la cobertura del Consorcio abarca los daños materiales y directos producidos en las cosas aseguradas por:

- Fenómenos de la naturaleza de carácter extraordinario (inundación, terremoto, erupción volcá-

nica, tempestad ciclónica atípica y caída de cuerpos siderales o aerolitos).

- Hechos derivados de terrorismo, motín o tumulto popular.
- Hechos o actuaciones de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tiempos de paz.

A los efectos de la cobertura, se define cada uno de los riesgos enunciados, resultando compensados los daños originados por:

- *Inundación*: Producida por la acción directa de las aguas de lluvia, del deshielo, de los lagos con salida natural, de los ríos o rías, cursos de agua en superficie, o embates de mar en las costas.

Se excluyen los daños producidos por aguas procedentes de presas, canales, alcantarillas, colectores y otros cauces subterráneos (construidos por el hombre) al reventarse, averiarse o romperse por hechos no extraordinarios.

Cuando se trate de este riesgo y los bienes se encuentren situados a una distancia igual o inferior a 300 metros del cauce del río, ría, mar o lago, y a una altura no superior a 5 metros, se considerarán riesgos agravados aplicándose una sobreprima que fijan las tarifas del Consorcio. Si el siniestro se produce sin que el asegurado haya pagado tal sobreprima, la indemnización a cargo del Consorcio se reducirá proporcionalmente a la diferencia entre la prima pagada y la que hubiera resultado procedente, salvo si medió dolo o culpa grave del asegurado, en cuyo caso el Consorcio queda liberado del pago de la indemnización.

- *Terremoto*: O sacudida brusca del suelo que se propaga en todas direcciones, producida por un movimiento de la corteza terrestre o punto más profundo, sea cual sea su intensidad.
- *Erupción volcánica*: Escape de material sólido, líquido o gaseoso arrojado por un volcán, así como incendio y explosión derivada de tales materias.
- *Tempestad ciclónica atípica*: Tiempo atmosférico extremadamente adverso producido por ciclones violentos de carácter tropical o borrascas frías intensas.
- *Caídas de cuerpos siderales y aerolitos*: Impacto en el suelo de cuerpos procedentes del espacio,

externos a la atmósfera terrestre y ajenos a la actividad humana.

- *Terrorismo*: Acción violenta efectuada con la finalidad de desestabilizar el sistema político establecido o causar temor o inseguridad en el medio social en que se produce.
- *Motín*: Movimiento acompañado de violencia dirigido contra la autoridad para obtener satisfacción de ciertas reivindicaciones de origen político, económico o social.
- *Tumulto popular*: Actuación en grupo con la finalidad de atentar contra la paz pública que produzca una alteración del orden, siempre que el hecho no tenga carácter terrorista o de motín.

b) *Riesgos Extraordinarios sobre las personas*

En los riesgos personales, el Consorcio compensa y ampara los supuestos de muerte o invalidez permanente, cubiertos por una póliza de Seguro de accidentes, que se hayan producido en territorio de soberanía nacional y hayan sido ocasionados por cualquiera de las causas de carácter extraordinario enunciadas anteriormente. La indemnización que satisface el Consorcio en caso de accidente es la prevista como capital asegurado en la póliza de seguro ordinaria.

Respecto de esta cobertura cabe mencionar que, si bien durante bastantes años ha tenido una aplicación muy aislada, por desgracia en el último decenio se han producido indemnizaciones a cargo del Consorcio, fundamentalmente debidas a actos terroristas.

La cobertura de los daños producidos por hechos derivados de terrorismo, motín o tumulto popular, tanto sobre las cosas como sobre las personas no abarca, en ningún caso, fuera de su propio ámbito los actos vandálicos, maliciosos o intencionales de terceros. La cobertura de éstos puede ser ofrecida por los aseguradores privados al tomador del seguro mediante un pacto especial.

DATOS ECONOMICOS DE LA COBERTURA DE RIESGOS EXTRAORDINARIOS

Las primas globales recaudadas en el período de 1982 a 1986 ascienden a 73.685 millones de pesetas. Por su parte, los siniestros globales indemnizados en dicho período representan la cifra de 113.544 millones de pesetas.

La siniestralidad básica a cargo de las coberturas del Consorcio corresponde a los bienes amparados por los seguros de daños. Haciendo una breve referencia descriptiva y estadística de esta siniestralidad, cabría decir que los siniestros extraordinarios que han tenido mayor trascendencia económica en la historia del Consorcio han sido los producidos por inundaciones y lluvias extraordinarias, así como por viento, pedrisco, nieve y algún embate de mar. Sin embargo, en estos últimos años también están teniendo gran importancia los siniestros de carácter político-social que afectan a personas o bienes, tanto por su número creciente como por la importancia económica de los daños que producen. Algunos ejemplos de siniestros extraordinarios aislados más importantes hasta el momento se recogen en el Cuadro II.

Por supuesto las inundaciones de 1982 y 1983 han sido las más espectaculares por tres razones: han afectado a regiones muy amplias, han producido un número de reclamaciones elevadísimo y, finalmente, han dado lugar a indemnizaciones de un montante global inusitado por los efectos devastadores de las aguas desbordadas (Cuadros II-2 y II-3).

El número total aproximado de expedientes tramitados por el Consorcio en el período 1976-1986 por hechos político-sociales se eleva a unos 8.600, siendo las zonas de mayor intensidad de riesgo las áreas de Guipúzcoa, Vizcaya, Madrid, Navarra y Barcelona.

Cuadro II-1. Siniestros importantes producidos por hechos de la naturaleza

<i>Localidad</i>	<i>Causa</i>	<i>Año</i>	<i>Importe indemnizado (en millones de pts. corrientes)</i>
Valencia	Inundación	1957	361
Sevilla	Inundación	1961	131
Barcelona	Lluvias	1962	602
Gerona	Inundación	1970	134
Barcelona	Inundación	1971	1.909
Barcelona	Lluvias	1971	299
Barcelona	Pedrisco	1974	321
Vizcaya	Inundación	1975	681
Vizcaya	Lluvia/inundación	1977	624
Galicia/Asturias	Viento/lluvia	1978	278
Valencia	Nieve	1980	1.204
Barcelona	Pedrisco/lluvia	1980	298
Alava/Guiúzcoa	Lluvias	1980	122
Vizcaya	Lluvias	1980	150
Alava/Cádiz	Inundación/lluvias	1981	154
Levante, Aragón y Cataluña	Inundación/lluvias	1982	13.900
Norte	Inundación/lluvias	1983	44.577
Valencia, Cataluña y Andalucía	Inundación/lluvias	1983	1.931
Valladolid	Pedrisco	1984	250

Cuadro II-2. Siniestros importantes producidos por hechos político-sociales

<i>Localidad</i>	<i>Causa</i>	<i>Año</i>	<i>Importe indemnizado (en millones de pts. corrientes)</i>
Madrid (daños materiales)	Terrorismo	1982	630
Tarrogona (daños materiales)	Terrorismo	1987	700
Barcelona (daños personales y materiales)	Terrorismo	1987	400

Cuadro II-3. Siniestros producidos por hechos político-sociales: terrorismo, motín o tumulto popular

<i>Año</i>	<i>Importe indemnizado (en millones de pts. corrientes)</i>
1976	60
1977	389
1978	356
1979	359
1980	350
1981	146
1982	1.293
1983	512
1984	351
1985	96
1986	224

ANÁLISIS COMPARADO DE LA COBERTURA DE LOS RIESGOS EXTRAORDINARIOS EN EL ÁMBITO EUROPEO

En el entorno europeo, si bien el tratamiento de los riesgos extraordinarios derivados de hechos de la naturaleza puede, aunque con grandes dificultades de síntesis, estudiarse comparativamente, no ocurre igual con los hechos político-sociales, cuyo estudio sólo puede enfocarse distinguiendo entre aquellos países que consideran estos hechos, asegurables al menos en alguna de sus manifestaciones, y los que estiman que los mismos son no asegurables. Bajo esta perspectiva, la situación comparada es la siguiente:

– *República Federal Alemana*: Considera asegurables los hechos políticos, los movimientos populares y las huelgas, ofreciéndose la cobertura por el seguro privado.

– *Francia*: En los riesgos políticos, que no se consideran asegurables, el Estado asume las consecuencias de los daños originados por estos hechos.

Los riesgos de disturbios públicos y huelgas se cubren por la institución aseguradora privada a través de un convenio especial.

– *Bélgica*: El asegurador privado ofrece la cobertura de los daños producidos por hechos de origen criminal.

– *Italia*: Mediante pacto especial, el asegurador puede asumir los riesgos de movimiento popular, huelga y disturbios públicos.

– *Reino Unido*: Los riesgos de carácter político no son asegurables como tampoco lo son los daños producidos por la guerra. La responsabilidad por estos hechos corresponde al Estado.

Sin embargo, sí se asumen por el asegurador privado, mediante pacto especial, los derivados de movimientos y disturbios populares.

Comparativamente, el sistema español de cobertura de riesgos extraordinarios o catastróficos, no se corresponde con ninguno de los que existen en otros Estados Europeos. En concreto, este sistema se caracteriza por los siguientes aspectos:

– *Comunidad de Riesgos*, que gestiona un Organismo Público Autónomo (el Consorcio de Compensación de Seguros) con personalidad y patrimonio independiente del propio Estado.

– Por su especial naturaleza, el Consorcio *no tiene ánimo de lucro*. Sus beneficios se acumulan a través de sus provisiones técnicas y de su patrimonio

para una mayor estabilidad del sistema de cobertura.

– La *institución aseguradora privada* presta el soporte de sus pólizas y su *colaboración*, tanto en la gestión del Organismo como en las relaciones entre éste y los asegurados afectados.

– Adecuado *sistema de compensación* entre todo el *colectivo* de asegurados, lo que representa el reparto equitativo de primas y coste del riesgo.

– La cobertura de régimen de compensación tiene una doble limitación: sólo incluye a los seguros sobre bienes o sobre personas y alcanza exclusivamente a los daños materiales y directos que afectan a los bienes o a los capitales asegurados si se trata de seguros de personas.

– Mantenimiento de un *sistema obligatorio* de cobertura para todo el colectivo de asegurados que permite el sistema de compensación o reparto del coste del riesgo y evita la antiselección.

Este aspecto es fundamental, ya que la exclusión de cualquier zona geográfica (tan diferentes social y atmosféricamente), categoría o clase de asegurado y, por consiguiente, de su contribución solidaria al sistema, determinaría la quiebra total del mismo al producirse una antiselección de los riesgos.

Al respecto, debe considerarse que la base y el fundamento del sistema radica en el *principio de solidaridad* de todos los asegurados, que contribuyen en función de sus respectivos capitales asegurados a esta finalidad. En ese sentido, si se aplicaran rigurosamente las primas correspondientes a los respectivos riesgos, éstas serían insostenibles para muchos de los asegurados e insignificantes para otros. La solidaridad es consustancial con el sistema, pues se trata de conseguir una mayor protección de los asegurados, procurando evitar la exclusión de aquellos que se encuentran más expuestos al riesgo.

