

Aseguramiento de la Responsabilidad Civil por Contaminación en España

JOSÉ LUIS DE HERAS HERRAIZ

POOL ESPAÑOL DE RIESGOS MEDIOAMBIENTALES

La experiencia reciente de daños medioambientales por contaminación se extiende a nivel planetario y se concreta localmente en numerosos y graves casos públicamente conocidos.

El control de los problemas de la contaminación futura recae en los distintos niveles políticos y sociales, en los que el seguro puede contribuir a resolver una parte de los factores implicados.

El problema:

Una necesidad de cobertura creciente...

Uno de los campos en los que las necesidades de aseguramiento han crecido y se han complicado en mayor medida, es, sin duda, en los riesgos de Responsabilidad Civil y, más concretamente, en la Responsabilidad Civil derivada de la contaminación.

A juzgar por las experiencias de otros países, la evolución en este campo en España tiene todavía un largo camino por delante; las inquietudes medioambientales están ahora empezando a calar en nuestra sociedad.

Las normas sobre medio ambiente, impulsadas por la Unión Europea, se extienden de forma progresiva a nuevos aspectos de la contaminación y exigen la adopción de niveles más estrictos de control de emisiones y prevención de accidentes.

Paralelamente, se establecen criterios de responsabilidad más directos en cuanto a la atribución y más elevados en cuanto al importe de las indemnizaciones por los daños causados.

Por otra parte, las Administraciones Públicas han establecido la obligatoriedad de contratar seguros de Responsabilidad Civil para

aquellos industriales cuya actividad conlleva un mayor potencial de causar contaminación, a fin de garantizar el resarcimiento por los daños causados. Un ejemplo es la Ley y Reglamento de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

Por uno y otro motivo, las necesidades de aseguramiento contra este riesgo van creciendo rápidamente y tan acelerada evolución pone a prueba la capacidad de los aseguradores para asimilar estos riesgos y prepararse para su cobertura, que no recibía adecuada respuesta por la industria del seguro.

De hecho, las normas sobre seguro obligatorio de Responsabilidad Civil por contaminación contenidas en las disposiciones citadas, no se han podido poner en práctica con el alcance previsto, por no existir seguros adecuados disponibles en el mercado español.

No obstante, algunas Administraciones Autonómicas están exigiendo a las industrias implicadas la contratación del Seguro de Responsabilidad Civil por Contaminación, como requisito para concederles autorización para operar, poniéndoles en serias dificultades, ante la falta de oferta de estos productos.

Independientemente de la exigencia del seguro obligatorio, la necesidad real de cobertura de las empresas, tanto si es percibida y puesta de manifiesto por el empresario, como si no lo es, no se corresponde con el contenido de las coberturas disponibles en el mercado de seguros que, en general, son escasas, sin una delimitación precisa y con pocas garantías de permanencia, ya que el movimiento del mercado asegurador y reasegurador tiende a no involucrarse en esta cobertura, sobre todo en aquellas industrias con mayor riesgo potencial.

¿Porqué?

La fuente de crecimiento de una compañía de seguros está principalmente en encontrar nuevas modalidades de seguro que sean necesarias y que no estén ya excesivamente explotadas por otros competidores. Ante este nuevo segmento de negocio, prácticamente

inexplotado, sería de esperar que todo el sector de seguros se hubiera volcado a ofrecer productos que satisfagan las coberturas demandadas.

Sin embargo, el tratamiento de la garantía de Contaminación en España, prácticamente no ha evolucionado en los últimos diez años y, si alguna evolución ha sufrido, ha sido negativa, como ya se ha comentado.

Se podría aventurar que la única razón de la inmensa mayoría de los aseguradores para no excluir totalmente esta cobertura está en la falta de soluciones alternativas para sus clientes en dicha cobertura.

¿Qué es lo que hace que los aseguradores sean tan retraídos para dar la cobertura contra el riesgo de contaminación que sus clientes les están demandando?

A la hora de encajar este riesgo dentro de los principios de la técnica aseguradora, existen varios tipos de problemas:

- **Problemas estadísticos:** Debido a la relación e interdependencia de los mercados de seguro, la creación de un producto con nuevas coberturas exige previas negociaciones con compañías de todo el mundo que asuman los criterios técnicos y legales en que dicho producto se fundamenta y acepten participar en los resultados del mismo.

Los criterios se basan principalmente en experiencias estadísticas, pero ciertas estadísticas pueden ser pobres o inexistentes, lo que sucede con frecuencia cuando versan sobre coberturas nuevas que no se habían analizado antes y menos de forma independiente.

Esto dificulta y, a veces, hace imposible tener disponibles las coberturas que las industrias demandan, en el momento que sería oportuno, retrasándose su implantación varios años o teniendo que ofrecer fórmulas alternativas menos satisfactorias.

En Daños por Contaminación, el registro de siniestros es escaso, limitándose a pocos países y, en cualquier caso, carece de uniformidad de criterios y no se realiza de forma independiente al resto de daños de un mismo acontecimiento, con lo cual no es utilizable a efectos

estadísticos. España, naturalmente, no es una excepción a esta regla.

A la escasez de datos se suma el hecho de que, debido a la rapidez con que evoluciona la consideración de los daños por contaminación en todo el mundo, las muestras estadísticas de hace algunos años, pierden gran parte de su vigencia y, por tanto, de su utilidad estadística.

● **Problemas de indefinición:** Es muy difícil delimitar con precisión el ámbito de lo que se está asegurando: Conceptos como Medio Ambiente o Contaminación, que en el lenguaje popular parecen claros, no lo están cuando se intenta deslindar lo que cae dentro del campo de acción del seguro de lo que es ajeno a él.

Según el contexto en el que se esté hablando, se puede considerar parte del Medio Ambiente la integridad de un paisaje, la capacidad de cierto lugar para acoger a las aves migratorias o la progresiva destrucción de la capa de ozono, pero a la hora de evaluar la responsabilidad por la pérdida de esos bienes y la posible indemnización, surgen problemas en la práctica insolubles.

Los criterios se basan principalmente en experiencias estadísticas, pero ciertas estadísticas pueden ser pobres o inexistentes, lo que sucede con frecuencia cuando versan sobre coberturas nuevas que no se habían analizado antes y menos de forma independiente.

En el otro extremo, no está claro si al hablar de contaminación se incluye la que puede producirse accidentalmente o por acumulación progresiva en ambientes cerrados y que puede causar accidentes graves (recuérdense los casos del llamado «Síndrome Ardistyl» o los accidentes de las discotecas Alcalá 20 en Madrid y Flying en Zaragoza).

Tratándose de una cobertura de Responsabilidad Civil, el concepto de Terceros, también

presenta dificultades para su perfecta delimitación: El suelo del recinto de la propia industria debería ser considerado, en principio, como un bien propio, cuyo deterioro no tendría relevancia en materia de Responsabilidad Civil, sin embargo el subsuelo está considerado en Derecho Administrativo como de titularidad pública y, de hecho, las autoridades locales están facultadas para compeler al industrial a restaurar su propio subsuelo si está contaminado.

● **Problemas legales:** Tratándose de una cobertura de Responsabilidad Civil, es fundamental para situar el riesgo saber en que circunstancias va a ser señalado el asegurado como responsable y en cuales no. Debido a la diversidad normativa acerca del medio ambiente y al papel preponderante de la Administración a la hora de atribuir responsabilidades en cada caso, la seguridad jurídica al ejercer la defensa del asegurado decae notablemente, especialmente en la aplicación de conceptos como la Responsabilidad Objetiva o la Responsabilidad Conjunta y Solidaria, que se hace frecuentemente con criterios finalistas, más que de estricta equidad.

En el año 93, la Comisión de la Unión Europea publicó un documento de análisis llamado el «Libro Verde», dirigido al resto de órganos de la Unión Europea y a todos los sectores económicos y sociales interesados. En dicho documento se plantean los problemas relacionados con la reparación del Medio Ambiente y se plantean las posibles soluciones, así como las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

La conclusión genérica de dicho documento es que la Responsabilidad Civil es un instrumento muy útil, pero no omnivalente, y que para este fin se requieren un conjunto de soluciones, cada una de las cuales puede tener su campo de aplicación. No obstante, se reconoce que el problema de la restauración del Medio Ambiente, requiere todavía de análisis muy prolongados y de adopción de soluciones progresivas y no excesivamente ambiciosas.

● **Problemas de delimitación temporal:** Debido a su especial naturaleza, los siniestros

por contaminación son, muy a menudo, difíciles de situar en el tiempo, resultando problemático distinguir entre la contaminación heredada cuando se contrató el seguro, y la causada con posterioridad.

- **Problemas de cuantificación:** La valoración objetiva de los daños al medio ambiente es muy problemática, a veces imposible y se suele resolver con criterios más bien artificiosos que aumentan el grado de inseguridad general con el que nos movemos en toda esta materia.

- **Problemas político-sociales:** El interés político y social por conseguir recuperar el medio ambiente pone en peligro la objetividad con que deberían tomarse las decisiones judiciales o administrativas sobre atribución de responsabilidad y la valoración de los daños al mismo.

- **Malos antecedentes:** La actitud conservadora de los aseguradores viene reforzada por la catastrófica experiencia del reaseguro internacional en el mercado norteamericano, en el que los criterios de atribución de responsabilidad aplicados por la Agencia de Protección Ambiental (EPA), han removido los cimientos sobre los que se asentaba el seguro de Responsabilidad Civil, causando pérdidas de enormes magnitudes, que aún tardarán muchos años en ser evaluadas, por riesgos que las compañías aseguradoras no tuvieron voluntad de cubrir, en gran parte, cuando las pólizas fueron contratadas.

Estas dificultades son comunes a los aseguradores de prácticamente todo el mundo y los problemas se han planteado ya en foros internacionales como el Comité Europeo de Seguros, en cuyas sesiones de trabajo ocupa un lugar muy importante el problema de la contaminación, habiendo emitido ya un documento de respuesta al Libro Verde, en el que se resaltan las dificultades que la industria del seguro encuentra para asumir la cobertura, debido a los problemas expuestos, entre otros.

La solución propuesta

Se parte pues de la base de que el seguro no puede dar una cobertura de responsabilidad civil que dé solución a todos los problemas generados por la contaminación, pero, incluso, dentro del campo asegurable, los aseguradores necesitan encauzar, con un fundamento técnico lo suficientemente sólido, la cobertura de estos riesgos y ninguna compañía por sí sola parece encontrarse capacitada para ello, ya que, por su dificultad e intensidad, requieren del empleo de medios técnicos y financieros extraordinarios.

La fórmula asociativa parece, en consecuencia, la única viable: Una agrupación de compañías que unan sus recursos y sus capacidades de forma específica a este fin, puede aportar soluciones que no es capaz de ofrecer ninguna compañía por separado.

Esta fórmula ha sido ensayada y, al parecer, está produciendo efectos favorables para sus mercados respectivos, en países como Francia, Italia, Holanda y Dinamarca y, a iniciativa de un grupo de las principales compañías españolas, ha comenzado a ponerse en práctica en España.

Objetivos del Pool Español de Riesgos Medioambientales

Puede decirse, por tanto, que el Pool Español de Riesgos Medioambientales nace atendiendo a la necesidad del mercado de impulsar una evolución decidida en este campo.

El objetivo genérico es avanzar en la cobertura de las necesidades del mercado, median-

te la adopción de las medidas necesarias, para que la suscripción de los riesgos sea coherente y garantice la necesaria estabilidad. Los objetivos concretos son cinco:

1. Uniformidad de condiciones. La relativa dispersión actual de las cláusulas de cobertura produce inseguridad en la interpretación de las mismas por los jueces y preocupa y retrasa justificadamente a las compañías de seguros.

El Pool aporta unas condiciones de seguro específicas que han sido consensuadas y revisadas por una buena parte de las compañías de seguros y que, en la medida que vayan siendo conocidas y adoptadas por todas las partes implicadas, podrán constituir la base de contratación común en el mercado.

2. Suscripción técnica. Actualmente, los aseguradores que aceptan este tipo de riesgo, con las limitaciones ya comentadas, lo hacen sin criterios de selección propios y sin contar con una información adecuada sobre la industria a asegurar.

Los problemas antes enumerados constituyen una barrera importante para orientar correctamente la suscripción, con lo que es previsible que se agraven progresivamente los malos resultados y continúe la reducción de la oferta, impulsada por el reaseguro internacional.

El Pool, con la ayuda de un gabinete de consultoría medioambiental, ha preparado un procedimiento de evaluación y tarificación de riesgos, basado en una recopilación de estadísticas de accidentes y un estudio pormenorizado del potencial de accidentalidad de los diversos procesos industriales y sustancias empleadas en ellos.

La progresiva especialización del personal del Pool y el intercambio de experiencias e información con otras entidades homólogas de Europa, posibilitará, con la ayuda de esta herramienta, desarrollar unos criterios de suscripción sólidos.

La aceptación de los riesgos se hace previo estudio de los mismos, para lo cual se realiza una recopilación de información, que puede incluir una inspección de la instalación indus-

trial que se solicita asegurar. Dicha información es analizada y se decide sobre la aceptabilidad del riesgo y las condiciones y el precio de cobertura.

3. Ampliación gradual de coberturas. El producto que ofrece el Pool en esta primera fase de su funcionamiento intenta conjugar dos ideas que han servido como referencia en su confección:

- Que la cobertura sea tan amplia como sea posible.
- Que se asegure solamente aquellos riesgos que haya posibilidades técnicas de evaluar.

En consecuencia, se comienza por diseñar una cobertura para el riesgo generado por aquellas industrias que desarrollen su actividad en un emplazamiento fijo y dentro del territorio español.

La intención es ir expandiendo la cobertura a todos aquellos riesgos que se consideren técnicamente asegurables, manteniendo siempre una tendencia a la uniformidad con los criterios de suscripción de otras organizaciones europeas.

El esquema de cobertura es el siguiente:

- Prestaciones:

Aparte de las indemnizaciones a los perjudicados, gastos judiciales y fianzas, se garantizan los gastos del asegurado para detener o neutralizar la contaminación y para evitar un siniestro inminente.

- Delimitación geográfica:

Daños originados por instalaciones fijas situadas en España.

- Vigencia temporal:

Se garantizan los siniestros que cumplan estas tres condiciones:

- Que la primera manifestación del daño se produzcan dentro del período de la póliza.
- Que la causa de la contaminación se haya producido antes de la entrada en vigor de la póliza.
- Que la reclamación del perjudicado se produzca dentro del período de seguro

o, como máximo, en los dos años siguientes a la extinción del mismo.

- **Límite de cobertura:**

Límite por siniestro y límite anual.

- **Franquicias:**

Se aplicarán siempre, variando en función del volumen y la calidad del riesgo y del límite asegurado.

- **Alternativas de cobertura:**

Existen dos productos diferentes, dependiendo del tipo de contaminación que se cubre:

- Contaminación Accidental y Repentina.
- Contaminación Accidental, ya sea Repentina o Gradual.

- **Exclusiones:**

Aparte de las que son comunes en Responsabilidad Civil, se aplican las siguientes:

- Contaminación de instalaciones o terrenos poseídos o utilizados por el asegurado.
- Contaminación de terrenos utilizados para el vertido de contaminantes o procedente de dichos terrenos.
- Contaminación no conocida, por falta de desarrollo del estado de la ciencia.
- Contaminación consentida o habitual.
- Daños genéticos.

- Daños por lluvia ácida.
- Actividades desarrolladas aparte de la actividad asegurada.
- Contaminación paulatina por rebosamiento o goteo de tanques o maquinaria.
- Indemnización por valores ecológicos, paisajísticos o históricos y en general todos aquellos pagos por conceptos diferentes de la reparación del bien dañado.

- **Garantías opcionales:**

Estos apartados están excluidos de la cobertura básica y se prevé la posibilidad de garantizarlos. Su cobertura efectiva se decidirá caso por caso, según la política de contratación que se fije.

- Responsabilidad Civil Patronal.
- Perjuicios Patrimoniales Puros.

4. Construcción de una capacidad de retención suficiente. Las graves repercusiones que puede conllevar un siniestro de contaminación, aconsejan a los industriales la contratación de límites de cobertura elevados; frecuentemente superiores a las capacidades individuales de las compañías españolas.

El Pool cuenta en este momento con la suma de las capacidades de veintiuna compañías

RELACIÓN DE COMPAÑÍAS MIEMBROS DEL POOL ESPAÑOL DE RIESGOS MEDIOAMBIENTALES

AM	AGF UNIOR PERIX
ALLIANZ RAS	AXA AURORA
BAYERISCHE	BILBAO
CASER	CATALANA
OCCIDENTE	FRANKONA
FIATC	IMPERIO
GRUPO VITALICIO	MUSINI
MAPFRE INDUSTRIAL	PREVISIÓN ESPAÑOLA
NACIONAL	
DE REASEGURO	
SCHWEIZ	SCOR
SUIZA DE REASEGURO	LIAP
WINTERTHUR	

aseguradoras y reaseguradoras, con lo que cuenta con una capacidad de retención neta de 985 millones de pesetas (8 millones de dólares USA), y está haciendo una invitación de adhesión a otras compañías, con el objetivo de aumentar substancialmente dicha capacidad de retención, a la vez que de generación de negocio.

5. Consenso con la Administración. Hay que tener en cuenta que las administraciones juegan un papel muy activo tanto en la delimitación del riesgo como en la atribución de responsabilidades por contaminación.

La actual dispersión de competencias conlleva también diversidad de criterios en la aplicación de las atribuciones asumidas por las diversas instancias, tanto en cuanto a exigir garantías como en cuanto a hacer seguimientos del cumplimiento de niveles de pureza y prevención necesarios en la gestión industrial y aplicación de sanciones y responsabilidades, en caso de incumplimiento.

Las disposiciones actuales sobre contratación de seguros obligatorios no se aplican en todas las autonomías ni, en aquellas que se aplica, se hace con igual criterio. Además, el ámbito de las garantías del seguro obligatorio tampoco está bien perfilado y, con una interpretación amplia, quedaría fuera de las posibilidades de los aseguradores. La variedad de coberturas para el riesgo de contaminación, imprecisión y otras circunstancias antes señaladas, ponen a la Administración y a los administrados ante un panorama de inseguridad jurídica difícil de salvar.

El Pool ha empezado a trabajar con alguna de las Comunidades Autónomas más preocupadas por este tema (se han mantenido contactos con el Gobierno Vasco, la Generalitat Catalana, Xunta de Galicia y Gobierno de Murcia) para intentar llegar a acuerdos sobre dos aspectos:

- **Homologación de coberturas.** Se pretende explicar con claridad el ámbito de cobertura de las pólizas del Pool, para que sea tomado

como referencia de las posibilidades de aseguramiento del mercado español en esta materia, de modo que las exigencias de la administración para con las empresas obligadas a contratar el seguro vayan orientadas en este sentido.

- **Coordinación de criterios de calidad medioambiental.** Una de las preocupaciones fundamentales de la Administración es la de exigir a las industrias potencialmente contaminantes el establecimiento de una serie de medidas preventivas que minimicen el riesgo de contaminación. La empresa tiene que facilitar a la Administración la información exigida y someterse a las inspecciones y auditorías establecidas, como parte del expediente de autorización de la actividad.

Por su parte, el Pool tiene, como premisa para la aceptación de riesgos, el estudio y, en muchos casos, la verificación «in situ» de un conjunto de datos sobre los mismos como ya se ha comentado.

La fórmula asociativa parece, en consecuencia, la única viable: Una agrupación de compañías que unan sus recursos y sus capacidades de forma específica a este fin, puede aportar soluciones que no es capaz de ofrecer ninguna compañía por separado.

Coordinar y homogeneizar en lo posible el contenido de la información e inspecciones que precisa el Pool para el análisis y evaluación de riesgos, con las que deben incorporarse al expediente de autorización administrativa, aliviará la carga de información que debe soportar el industrial y permitirá agilizar y facilitar el proceso de contratación del seguro.

Dicha coordinación no debería ofrecer, en principio, excesivos obstáculos, ya que el fin perseguido es común por ambas partes.

Sistema actual

Las operaciones del Pool comenzaron en diciembre del año 1994 y, una vez rota la inicial inercia de asegurados y aseguradores, está empezando a recibir un flujo regular de propuestas para su análisis y posible cobertura.

En total, se han recibido unas sesenta solicitudes, una cuarta parte de las cuales han sido rechazadas. De las restantes, gran parte están en proceso de verificación o se ha pedido información complementaria. Por último, se han cotizado ocho, de las que cinco han sido aceptadas y suscritas por la compañía correspondiente.

Conclusión

A modo de idea resumen, conviene tener presente que la fórmula aseguradora no es ni puede llegar a ser, por su propia naturaleza, la solución para el problema de la contaminación industrial, pero, dentro del ámbito del seguro, el Pool de Riesgos Medioambientales aporta, en este momento, la única fórmula viable para intentar orientar definitivamente la política de contratación de Responsabilidad Civil por Contaminación en España. ■