

CEGERS'93

V CONGRESO DE GERENCIA DE RIESGOS
Y SEGUROS INDUSTRIALES

RIESGOS INDUSTRIALES NO AFECTADOS POR LA PROTECCION DEL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS

Por

D. JOSÉ M^a NAVAS BORREGO

Ingeniero de Caminos

Prof. Esc. de Caminos e INESE

Consultor de Riesgos y Seguros

C E G E R S ' 9 3

MADRID, 1-2 de Marzo de 1993

**RIESGOS INDUSTRIALES
NO AFECTADOS POR LA PROTECCION
DEL CONSORCIO DE COMPENSACION
DE SEGUROS**

por José M^a Navas

RIESGOS INDUSTRIALES

NO AFECTADOS POR LA PROTECCION DEL CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS

I.- INTRODUCCION

Empezaré por advertir que considero que la existencia del Consorcio es una buena idea, aunque la forma de desarrollarla y aplicarla no lo sea tanto.

Opino, en efecto, que la idea de disponer de una entidad que se encargue de la compensación de cierto tipo de riesgos ofrece una serie de ventajas, tanto desde el punto de vista técnico como desde el social.

El problema reside en conseguir que funcione con las dosis adecuadas de razonabilidad y justicia. Es evidente que la solución no es fácil de encontrar ni de, sobre todo, que resulte satisfactoria para todos.

Partiendo de esta posición, desarrollaré la ponencia en el sentido de lamentar la exclusión de ciertos riesgos industriales de las coberturas del Consorcio. En concreto, me referiré a los ramos siguientes:

- Construcción y Montaje
- Pérdidas de Explotación
- Responsabilidad Civil

II.- RESUMEN HISTORICO

Recordemos algunos hechos conocidos (pero, a veces, olvidados) en relación con nuestro asunto.

<u>FECHA</u>	<u>HECHOS</u>
24-VI-41	Ley de creación del Consorcio de Compensación de los Riesgos de Motín para seguros no personales.
5-V-44	Decreto que cambia el nombre por el de C.C.R. Extraordinarios sobre las cosas.
16-XII-54	Ley que, tras las diversas ampliaciones que se habían venido efectuando, crea el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), integrando los Agrícolas, Forestales y Pecuarios.
13-IV-56	Decreto que establece el Reglamento del CCS.
17-III-58	Acuerdo de la Junta de Gobierno del CCS que deniega la cobertura a las Pólizas de Pérdidas de Beneficios.
28-XI-63	Decreto que modifica el Reglamento, introduciendo el apartado i) del Artículo 9º que excluye de la cobertura, en las Pólizas de Incendio, a las presas, canales, muros de contención e infraestructuras y túneles de ferrocarriles y vías públicas o privadas.
7-XII-63	Circular nº 8 del CCS que ratifica el acuerdo el acuerdo de 17-III-58 sobre Pérdidas de Beneficios.
23-II-66	Orden Ministerial que aprueba el primer modelo de póliza de Todo Riesgo Construcción. En su Artículo 3º (Exclusiones) se hace dos referencias expresas a las coberturas otorgadas por el CCS: en el apartado c) las de terremoto, vulcanismo e inundación, y en el d) los riesgos extraordinarios cubiertos por el CCS.
24-IV-66	Acuerdo de la JG del CCS, en respuesta a consulta de una aseguradora, por el que incluye a las pólizas de TRC en las coberturas del CCS.
28-IX-68	Informe de la Dirección del CCS a su JG pidiendo que las pólizas TRC queden excluidas, salvo las que cubran edificios de viviendas, oficinas o similares.
15-XI-68	Acuerdo de la JG-CCS por el que considera de urgente necesidad eximir al CCS de cubrir las pólizas TRC.
3-I-69	Escrito de la Dirección del CCS a la Subdirección General de Seguros exponiendo su preocupación por la situación comprometida en que estaría el CCS si se produjera una fuerte siniestralidad en TRC.
24-X-69	Acuerdo de la JG-CCS anulando el anterior Acuerdo de 24-IV-66 y excluyendo el TRC a partir de 1-1-70.
12-XI-69	Circular nº 9 del CCS comunicando este Acuerdo.
29-8-86	Real Decreto que aprueba el nuevo Reglamento del CCS: no se hace referencia a cubrir las pólizas que ocupan nuestra atención.

Pasemos ahora a analizar la situación particular que afecta a cada una de estas pólizas.

III.- LAS POLIZAS DE CONSTRUCCION Y MONTAJE

Hemos visto que el ramo de Todo Riesgo Construcción no vió aprobado su primer modelo de póliza hasta el 23-II-66, es decir, diez años después de establecerse el Reglamento del CCS, por lo que malamente éste podía referirse a dicho seguro. Tampoco lo pudo hacer la modificación del Reglamento del 28-XI-63, ya que aún faltaban más de dos años hasta la llegada del ramo.

Una vez producida ésta, surge inmediatamente la lógica consulta al CCS: ¿qué hacer con el recién nacido?. La respuesta (de 24-IV-66) es también lógica: el CCS garantiza los siniestros que por causas extraordinarias, conforme establece el Reglamento, puedan afectar a los bienes asegurados, sin que sea de aplicación la prohibición que señala el apartado i) del artículo 9º (la referente a presas, canales, etc) ya que dichos bienes son susceptibles de sufrir daños por el riesgo ordinario previsto en la póliza (lo que no ocurre en el ramo de incendios, que fué lo que motivó la prohibición).

Antes de que transcurran tres años surgen los temores que se reflejan en el Informe que la Dirección del CCS redacta el 28-IX-68. Sus argumentos son las que extractamos a continuación:

- 1º.- La cuantía de la indemnización es de gran importancia, ya que estas pólizas se establecen para obras de gran envergadura (presas, diques, grandes edificios, etc).
- 2º.- El reaseguro internacional, que debe intervenir ante la magnitud de la cobertura, acepta la inclusión de los riesgos extraordinarios (cobrando una sobreprima para el caso de terremoto).
- 3º.- Los riesgos cubiertos por la póliza (incendio, explosión, hundimiento, derrumbamiento, caída y

robo) no parece que, salvo que sean producidos por circunstancias extraordinarias, pudieran alcanzar un excesivo volumen de indemnización. Esta afirmación se basa en la experiencia que existe en el CCS.

4º.- El máximo interés del contratante del seguro radica en cubrirse de los daños extraordinarios que puedan producirse en los bienes asegurados.

5º.- No se dará nunca en este ramo, por su especialidad, el número suficiente de asegurados para que pueda hablarse de una compensación de siniestros y recargos, por elevados que éstos sean, por lo que el CCS se encuentra implicado en una cobertura que puede rebasar incluso su potencialidad económica.

6º.- La cobertura del CCS tiene una finalidad nacional, es decir que tiende a remediar daños que afectan a un cúmulo de personas y economías, que, en el caso de las pólizas TRC, no se cumple, ya que el número de asegurados es muy reducido.

Opino que estos argumentos son bastante discutibles. Podemos oponerles las siguientes consideraciones respectivas:

1ª.- No es exacto, ya que también cubren la construcción de edificios "normales", que es lo más frecuente, constituyendo las grandes obras la excepción.

2ª.- También interviene el reaseguro internacional en la cobertura de los otros ramos y, dadas las pequeñas capacidades de retención de las compañías españolas en aquella época, intervenía en la casi totalidad de riesgos, incluso pequeños.

- 3ª.- Esta afirmación resulta curiosa. Desconocemos la experiencia a la que alude, pero no ignoramos que un error en la ejecución de la cimentación puede acarrear un siniestro total, sin que tengan que presentarse circunstancias extraordinarias "con-sorciables".
- 4ª.- Esto constituye una sorpresa. No sabemos en qué se basa tan contundente conclusión, pero, según las estadísticas, en aquella época la principal causa de siniestralidad era el incendio, que solía producirse por motivos tan poco extraordinarios como una chispa de soldadura o la fogata del guarda nocturno.
- 5ª.- Aquí parece encontrarse el auténtico y, quizá, único punto de preocupación: el desequilibrio económico del CCS ante unos riesgos "enormes" que se ven venir con el desarrollismo que se inicia por la época (grandes obras hidráulicas, carreteras, complejos industriales, etc) y que se considera que este desequilibrio no desaparecerá nunca por la poca fe que se tiene en el ramo TRC.
- 6ª.- ¿Acaso el cúmulo debe producirse entre asegurados de un único ramo? Una inundación puede arrasarse un conjunto de casas construidas y alguna en construcción. ¿Con qué fuerza se le puede negar la cobertura a esta última cuando si en vez de una TRC hubiese suscrito una simple póliza de incendios de la obra estaría cubierta?.

En resumen: parece olvidarse que las causas que pueden poner en juego la cobertura del CCS *no son intrínsecas de la construcción*, sino que surgen ajenas a ella y son capaces de afectar a cualquier tipo de bienes, en cualquier momento de su vida que se encuentren. El equilibrio económico (o, si se

prefiere, técnico) hay que buscarlo razonando sobre los bienes asegurados y las causas extraordinarias que pueden afectar simultáneamente a un conjunto de ellos, *con independencia del ramo utilizado*. Puede decirse que el CCS constituye por sí mismo un ramo específico.

El único análisis que puede y debe hacerse gira en torno a la naturaleza de los bienes en construcción, análisis que sigue siendo válido una vez los bienes se hayan acabado de construir. Con este fin, puede establecerse la siguiente clasificación de bienes:

- 1) Obras públicas
- 2) Grandes obras privadas
- 3) Resto

Vamos a examinarlos uno a uno.

III.1.- Obras públicas

La construcción de obras para la Administración se rige por la Ley de Contratos del Estado que determina que el Contratista actúa a su riesgo y ventura, por lo que deberá soportar los daños que sobrevengan durante la construcción *excepto los debidos a fuerza mayor*, que correrán a cargo del Estado.

Habida cuenta que el Estado, al poder asumir sus riesgos, no tiene necesidad de asegurarse, resulta claro que el CCS no tiene campo de actuación en estas obras, como tampoco lo tiene el seguro privado en lo que a riesgos extraordinarios se refiere. Lo único que se necesita precisar con la mayor claridad posible, para que no queden lagunas, es la frontera que delimita la fuerza mayor, dando una definición operativa de la misma.

III.2.- Grandes obras privadas

La Dirección General de Seguros preparó en Mayo de 1989 un Anteproyecto de trasposición de la Directiva 88/357 CEE al derecho español, que, entre otras cosas, establecía el Estatuto Legal del CCS. Desde entonces, se constituyó un Grupo de Trabajo formado por algunas de las más significativas compañías españolas de seguros, que en Julio de 1989 produjo un documento referido exclusivamente al CCS.

En el Boletín Oficial de las Cortes del 3-V-90 se publicó el Proyecto de Ley de trasposición de la mencionada Directiva (que, por cierto, no recogía ninguna de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo) en el que aparece una definición de Gran Riesgo.

Este Proyecto motivó una nueva actuación del Grupo de Trabajo que redactó otro documento en el que, entre otras cosas, reitera que el CCS no debe participar de ninguna manera en la cobertura de los Grandes Riesgos, para los que propone otra definición, basada en parámetros económicos.

He aquí una idea muy interesante. Se tiene en cuenta las especiales circunstancias que rodean las pólizas de los grandes riesgos que, tras un detenido estudio monográfico que determina su PML, acaban siendo asegurados con la intervención directa del reaseguro que cubre a la postre la mayoría del riesgo por vía facultativa. No parece que sea necesaria, ni técnica ni socialmente, la actuación del CCS que, de paso, se libera de las puntas que podrían desequilibrar sus resultados.

Lo que resulta imprescindible es una definición clara, operativa y racional del concepto Gran Riesgo, para saber con certeza cuales son las grandes obras que pueden quedar fuera del campo de actuación del CCS.

III.3.- Resto de obras

Una vez que descontamos las obras públicas y las grandes obras privadas nos queda, en el terreno de la construcción, lo que habitualmente se llama "riesgos masa", es decir:

- edificios de viviendas
- " oficinas
- " industriales
- " comerciales
- pequeñas obras civiles (azudes, acequias, etc)

No soy capaz de encontrar un sólo argumento para que el CCS niegue su cobertura a estas obras. Incluso en el mencionado Informe de la Dirección se propone, en su 1ª Conclusión, que se siga manteniendo la cobertura para las pólizas concertadas para edificios destinados a viviendas u oficinas o para otros usos similares (¿engloba esto a talleres y fábricas?).

Por desgracia, tras la Ley 21/1990 que adapta el derecho español a la CEE (y que prevé que a los Grandes Riesgos no les será de aplicación el mandato del Art. 2º de la Ley de Contrato de Seguro), en el último Proyecto de Reglamento del CCS, de 2-III-92, se excluye expresamente de los ramos de actuación del CCS a las pólizas de construcción y montaje (apartado 4 del Artículo 11º). Ninguna explicación, que yo sepa, se ha dado para justificar esta exclusión.

Lo paradójico de la situación, como ya apuntamos, es que si un constructor decide suscribir una simple póliza de incendios de su obra (garantía cubierta entre otras muchas por las pólizas TRC) quedará automáticamente cubierto por el CCS de los riesgos extraordinarios que le niega si suscribe la cobertura más amplia del seguro de construcción.

IV.- LAS POLIZAS DE PERDIDAS DE EXPLOTACION¹

Una buena parte de lo expuesto para las pólizas de construcción podría ser repetido ahora, v.g: todo lo referente a que el desarrollo del ramo fué posterior a la creación del CCS, con lo que no podía figurar entre los ramos amparados.

Una diferencia esencial se presenta: el seguro de Pérdidas de Explotación no cubre daños *materiales directos a las cosas* sino daños *inmateriales consecutivos*, o si se prefiere perjuicios financieros. Quizá por eso la Junta de Gobierno del CCS acordó el 17-III-58 que estas nuevas pólizas no quedaban bajo la cobertura del CCS (decisión que quedó recogida, tiempo después, por la Circular nº 8 de 7-XII-63) al no encontrar nexo de unión entre el planteamiento "materialista" del CCS y el "inmaterialismo" de la nueva garantía. El último Proyecto de Reglamento sigue excluyendo las pérdidas derivadas de los daños directos, incluso los costes adicionales para acelerar la reparación.

Sin embargo, si la cobertura del CCS tiene una finalidad nacional al tender a remediar daños que afecten a un cúmulo de personas y economías, no se entiende muy bien que deje fuera de su protección a las pérdidas económicas puras, como son las que ahora estamos considerando.

Por otra parte, una de las normas de buena técnica aseguradora, contrastada por una amplia experiencia, señala que las pérdidas consecuenciales sean cubiertas por el mismo asegurador que cubra los daños materiales, con objeto de evitar los problemas que fácilmente surgen caso de presentarse un siniestro que afecte a ambas garantías. Por ejemplo: puede haber interés en indemnizar cuanto antes los daños materiales, incluso con gastos extraordinarios, para acortar el período de interrupción de actividad. Si los aseguradores son diferentes, esta lógica forma de actuar se torna prácticamente imposible.

¹ Esta denominación me parece claramente preferible a la más tradicional de Pérdidas de Beneficios.

V.- LAS POLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Quizá a alguien le sorprenda que encuadre a las pólizas de Responsabilidad Civil dentro de los riesgos industriales no afectados por la protección del CCS, pero algunas circunstancias vigentes así me lo sugieren:

a) Resulta de día en día menos improbable que una actividad humana (de la que hay que responder civilmente) genere daños de enorme amplitud, equiparables en magnitud a los que pueda ocasionar una inundación y superiores a los de un atentado terrorista.

b) La sociedad (y los jueces) exigen que, con independencia del grado subjetivo de responsabilidad, se proceda a la reparación de los daños causados a otros que se hayan producido como consecuencia de desarrollarse una actividad lucrativa para el causante. Este principio es llamado comúnmente responsabilidad objetiva.

La pregunta que hay que formular inmediatamente es: ¿cómo se puede conseguir una reparación real y eficaz de los daños extraordinarios que se causen a los demás?. Lo más probable es que se agoten tanto la capacidad económica del causante como los límites de indemnización de los seguros que tenga suscritos.

¿No es ésta una situación típicamente "consorciable"?

Creo que, manteniéndose fiel a los principios de solidaridad y compensación que inspiran su existencia, el CCS tendría un campo muy interesante de actuación a través de las pólizas de Responsabilidad Civil.

A título de ejemplo, expondré dos situaciones nada irreales:

- 1) Escape de gases venenosos de una fábrica, como consecuencia de un accidente en sus instalaciones.
- 2) Hundimiento de un viaducto de autovía urbana en momento de atasco, como consecuencia de un error del Ingeniero que lo proyectó.

Ambas situaciones están cubiertas en las pólizas normales de RC: la primera en las de Explotación y la segunda en las de Profesionales. Pero, ¿serán debidamente indemnizadas todas las víctimas?. Probablemente, no. Por otra parte, ¿tiene algo que hacer el CCS en situaciones como éstas?. Seguramente, sí.

Ya están dentro del CCS algunos ramos de RC, como los del automóvil y los del cazador. Para la inclusión de los demás, no faltan argumentos a favor, mientras que en contra se puede esgrimir las dificultades prácticas que surgirían en torno al límite máximo de indemnización por siniestro en relación con el límite garantizado en la póliza y con el alcance máximo normalmente previsible de los daños.

Está claro que habría que hacer un esfuerzo de imaginación constructiva para encontrar el justo punto de equilibrio. Lo que ya no sé si está tan claro es si esto es mucho pedir ...

VI. CONCLUSIONES

Considero que, venciendo ciertas inercias históricas, debe procederse a una reconsideración de los hechos y ramos que entran en el ámbito de actuación del CCS.

En concreto, sugiero:

- 1º.- Que queden cubiertas las pólizas de Construcción y Montaje, con excepción de las que afecten a Obras Públicas y Grandes Riesgos privados, que deberán ser definidos de forma clara y eficaz.
- 2º.- Que queden cubiertas aquellas pólizas de Pérdidas de Explotación cuyos daños materiales directos generadores estén cubiertos por el CCS, quedando excluidas las demás.
- 3º.- Que queden cubiertas las pólizas de Responsabilidad Civil, para lo cual habría que hacer un estudio imaginativo con objeto de precisar los límites de la cobertura.