

El Baremo para la valoración del daño personal: instrumento esencial para la protección de las víctimas y para la ordenación del seguro del automóvil

ALEJANDRO IZUZQUIZA IBÁÑEZ DE ALDECOA

Director de Operaciones del Consorcio de Compensación de Seguros

La protección de las víctimas de accidentes de circulación se articula a través de un conjunto de medidas de política legislativa dirigidas a encauzar con equidad y celeridad el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a dichas víctimas en la circulación de vehículos a motor. En síntesis, las principales medidas consisten en la obligación legal de asegurar los daños y perjuicios que pueden producirse con motivo de los hechos de la circulación; la constitución de un Fondo de Garantía que indemniza a la víctima en aquellos casos en los que no puede actuar el mecanismo del seguro obligatorio de automóviles (en España, el Consorcio de Compensación de Seguros); la creación de un fichero automatizado, de carácter público, denominado "Fichero Informativo de Vehículos Asegurados" (FIVA), cuya gestión se encomienda por la legislación al Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante CCS), que facilita a la víctima la identificación de la aseguradora del vehículo responsable del accidente a la que procede dirigir la solicitud de indemnización; el ejercicio de la acción directa de la víctima frente a la entidad aseguradora del vehículo responsable de los daños y perjuicios ocasionados en el accidente; y, ya en el ámbito específico de los daños a las personas, la aplicación de un sistema legal para valorar los daños y perjuicios ocasionados a las personas en accidente de circulación, al que nos referiremos en adelante, por razones de brevedad, con el término "Baremo", aunque impreciso, es el nombre con el que es comúnmente conocido dicho sistema legal.

El "Baremo", en su actual configuración, se instauró mediante la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, y su precedente más reciente en el tiempo fue la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de marzo de 1991 (publicada en el BOE de 11 de marzo de 1991).

Me interesa destacar desde el principio esa Orden de 1991 que, por su rango normativo, por su mayor lejanía en el tiempo y por su naturaleza orientativa y no vinculante, ha caído en el olvido; y me interesa hacerlo porque nada mejor que leer de forma detenida su Exposición de Motivos, cuidadosamente redactada, para comprender las muy preocupantes circunstancias que concurrían en esos momentos y cuya urgente superación se pretendía con la aplicación del citado Baremo.

Mi objetivo, es hacer algunas consideraciones acerca de su aplicación por parte del CCS y sobre el proceso de revisión y actualización del mismo.

La experiencia que tiene del CCS en la aplicación del Baremo tiene, a mi juicio, un interés especial, ya que la mayoría de los siniestros en los que interviene el CCS indemnizando a las víctimas tiene algunas singularidades que los distinguen de aquellos que indemnizan las entidades aseguradoras privadas. Así, en sus funciones como Fondo de Garantía, el CCS interviene en aquellos casos que no pueden ser indemnizados por aseguradoras privadas y en estos accidentes que indemniza el CCS falta habitualmente un elemento que es característico de los siniestros que tramitan estas aseguradoras y que facilita tremendamente dicha tramitación, cual es la inmediatez en la declaración del accidente producido y en el conocimiento de las circunstancias que han concurrido en su producción. Esta inmediatez no existe normalmente en los siniestros declarados al CCS y a ello se une la dificultad adicional para obtener con rapidez informa-

ción clara y completa que permita conocer todas las circunstancias relevantes que rodean al accidente y adoptar una decisión acerca de si procede o no indemnizar.

Así ocurre, por ejemplo, en la mayoría de los accidentes en los que interviene un vehículo sin seguro: mientras que las aseguradoras cuentan con las versiones de los hechos manifestadas por los intervinientes en el accidente, el CCS tiene serias dificultades para obtener la versión del conductor del vehículo no asegurado sobre dicho accidente, versión que no debe considerarse intranscendente, pues no podemos olvidar que circular sin seguro no equivale en todos los casos a ser responsable del accidente acaecido.

En los casos en los que se reclama una indemnización al CCS por daños producidos por un vehículo no identificado, las dificultades son mayores: no son precisamente infrecuentes los casos en los que se suscitan serias dudas sobre la intervención real de un vehículo desconocido en un accidente circulación y, sobre todo, acerca de hasta qué punto el vehículo cuya identificación no se ha podido obtener ha participado en calidad de responsable total o parcial en el accidente por el que se solicita la indemnización al CCS.

Tampoco son difíciles de imaginar los obstáculos que frecuentemente existen para indemnizar con agilidad los accidentes producidos por vehículos asegurados en entidades insolventes cuya liquidación se encomienda al CCS: se trata de accidentes antiguos, no atendidos por la aseguradora insolvente y judicializados desde hace tiempo

A esa base de siniestros farragosos que ofrecen múltiples dudas, que se declaran al CCS o llegan a éste con retraso significativo y sobre los que es necesario emplear un importante esfuerzo de gestión para documentar con suficiencia, el CCS ha venido aplicando desde hace ya tiempo de modo decidido el Baremo como medicina idónea para, a pesar de todas las dificultades inherentes a esos siniestros, conseguir por vía de acuerdos amistosos el abono ágil de las indemnizaciones a las víctimas.

La aplicación intensiva del Baremo por parte del CCS se viene realizando con el estilo que propugnaba con total nitidez la ya citada Exposición de Motivos de la Orden de 5 de marzo de 1991: “bajo los principios de la suficiencia y rapidez”, de una parte; y huyendo a toda costa, de otra parte, de “su utilización de modo negativo, haciendo una aplicación restrictiva del mismo”. El CCS, en definitiva, ha visto en el Baremo un instrumento clave para proteger los intereses de terceros perjudicados, y para evitar la judicialización de los siniestros o, alternativamente, conseguir la desjudicialización de los que hubiesen nacido ya judicializados.

El empleo del Baremo ha facilitado de forma muy significativa la agilidad en la tramitación de estos siniestros de singulares dificultades y la consecución de acuerdos amistosos con los perjudicados

Y visto así este instrumento, el CCS lo ha aplicado con criterios tuitivos, de tal forma que, cuando existen diferentes interpretaciones razonables y suficientemente fundadas sobre alguna cuestión suscitada por el Baremo, el CCS opta por aplicar el criterio interpretativo más favorable y menos restrictivo para el tercero perjudicado.

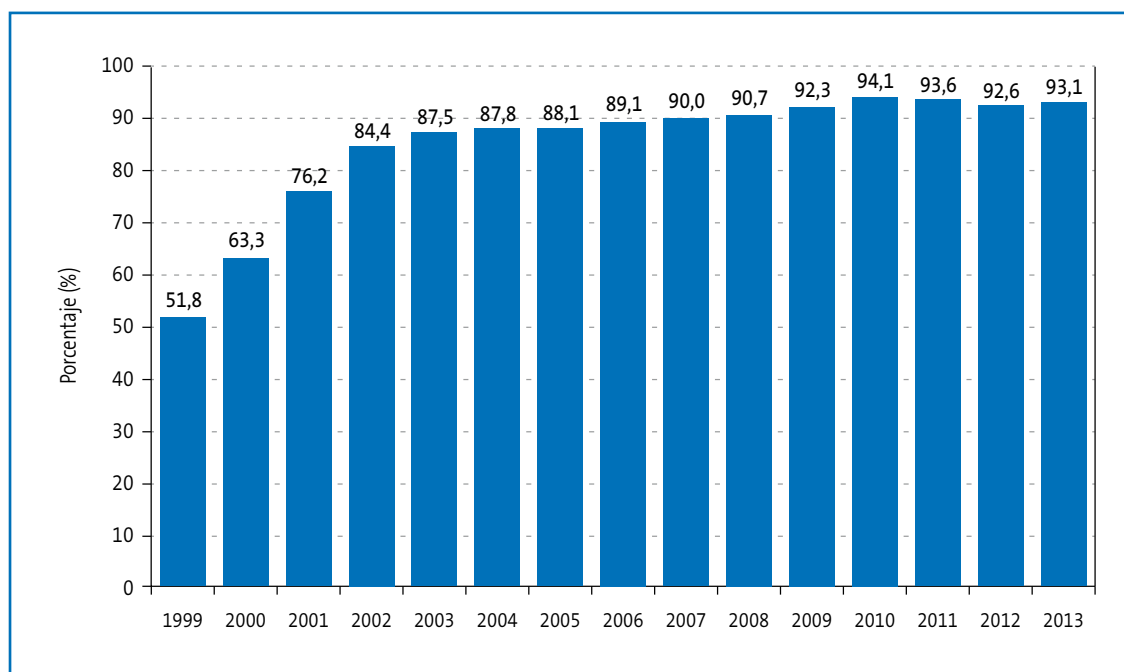
Esta aplicación del Baremo, que se hizo especialmente intensa a partir de 1999, ha permitido vencer las especiales dificultades de esos siniestros singulares que tiene que abonar el CCS a los que antes hemos hecho alusión.

La eficacia de la utilización del Baremo para evitar judicializaciones no deseadas y para alcanzar acuerdos transaccionales con los perjudicados puede observarse en el Gráfico 1, que representa cómo ha ido evolucionando cada año el número de pagos realizados por vía extrajudicial en relación al número total de pagos realizados en ese año.

Si en 1999 aún había un importante porcentaje de pagos judiciales, en muy pocos años se consiguió inculcar la cultura transaccional entre los tramitadores de siniestros del CCS, y esa cultura, como puede apreciarse por el muy elevado porcentaje de número de pagos no judiciales anuales, se mantiene desde 2002 y 2003 de forma ya muy consolidada. El empleo del Baremo ha facilitado de forma muy significativa la agilidad en la tramitación de estos siniestros de singulares dificultades y la consecución de acuerdos amistosos con los perjudicados, lo que ha sido frecuentemente reconocido tanto por jueces y magistrados como por asociaciones de víctimas de accidentes de circulación.

Sobre la base de la anterior experiencia, la conclusión a la que llegamos de forma unánime quienes nos ocupamos en el CCS de la actividad indemnizatoria es clara: el Baremo es un bien jurídico que es preciso preservar a toda costa; ha sido concebido desde sus inicios como un instrumento eficaz de política legislativa para proteger los intereses de los terceros perjudicados, así ha sido utilizado por el CCS con innegable éxito, y como tal herramienta tuitiva ha de subsistir en el futuro.

GRÁFICO 1. Evolución anual del porcentaje de pagos realizados por acuerdo amistoso por el CCS como fondo de garantía



Fuente: Consorcio de Compensación de Seguros.

Los objetivos generales que deben guiar el proceso de revisión y reforma del Baremo, iniciado a través de la constitución de una Comisión de expertos designados por los Ministerios de Economía y Competitividad y de Justicia, permanecen, a mi juicio, totalmente invariables, y son, por tanto, los cinco objetivos que fueron expresados con acierto y claridad en la reiteradamente citada Exposición de Motivos de la Orden de 5 de marzo de 1991 y que nunca deberíamos perder de vista:

- Introducir un mecanismo de certeza en el proceso de cuantificación y pago de las indemnizaciones, dando cumplimiento al principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la Constitución.
- Fomentar un trato análogo para situaciones de hecho coincidentes, en aplicación del principio de igualdad que consagra el artículo 14 del citado texto fundamental.
- Servir de marco y de impulso a los acuerdos transaccionales, reduciendo la litigiosidad y la sobrecarga de Juzgados y Tribunales.
- Agilizar al máximo, en consecuencia, la tramitación y pago de las indemnizaciones en favor de las víctimas de los accidentes.
- Permitir a las entidades aseguradoras –auténticas garantes de la fiabilidad del sistema indemnizatorio- establecer la cuantía de las primas del seguro y de las provisiones técnicas con arreglo

a provisiones fundadas en criterios dotados de fiabilidad, que permitan mantener los niveles de solvencia suficientes.

La mejor forma de preservar el Baremo y de evitar la vuelta a la situación de confusión, inequidad, incertidumbre y litigiosidad generalizada que imperaba cuando se dictó la Orden de 5 de marzo de 1991 es revisarlo, actualizarlo y mejorarlo sobre la base de la experiencia acumulada desde que en 1995 el Baremo pasó de ser meramente orientativo a estar regulado por norma con rango de Ley y naturaleza vinculante. En estos casi veinte años de andadura se han puesto de manifiesto insuficiencias que es preciso subsanar y, en ese sentido, las propuestas de reforma se encaminan a incorporar tipos de perjudicados y conceptos indemnizatorios re-

La mejor forma de preservar el Baremo es revisarlo, actualizarlo y mejorarlo sobre la base de la experiencia acumulada desde que en 1995 el Baremo pasó de ser meramente orientativo a estar regulado por norma con rango de Ley y naturaleza vinculante

levantes que no están previstos en el Baremo actual; a regular los daños patrimoniales (daño emergente y lucro cesante), que tienen un peso claramente insuficiente en el Baremo vigente, dotándolos de sustantividad propia y distinguiéndolos con claridad de los daños morales; y a actualizar los importes de aquellas cuantías indemnizatorias que parece claro que han quedado desfasadas, principalmente en algunos casos de fallecimiento y en los de grandes lesionados.

Las dificultades inherentes a este proceso iniciado de revisión y de reforma del Baremo obedecen a la necesidad de alcanzar de forma simultánea unas metas que no es fácil compatibilizar. Por una parte, es preciso mantener un equilibrio entre la necesaria elevación de las cuantías indemnizatorias y la igualmente necesaria sostenibilidad del sistema, que debe siempre descansar en primas de seguro soportables por el conjunto de los asegurados y en la solvencia técnica de las aseguradoras que operan en el seguro de responsabilidad civil de automóviles. Por otra parte, es igualmente necesario contemplar el equilibrio entre el principio de reparación íntegra al tercero perjudicado, que inevitablemente conlleva incluir nuevos conceptos a indemnizar y perfeccionar y sofisticar los cálculos de las cuantías a indemnizar por dichos conceptos novedosos, y la sencillez y accesibilidad de la aplicación práctica diaria del Baremo por parte de los perjudicados y sus representantes, por parte de los tramitadores de las entidades aseguradoras y por los jueces y magistrados, sencillez que conlleva la introducción de algunos automatismos y de algunas simplificaciones valorativas para facilitar la aplicación práctica del sistema.

La revisión del Baremo debería incidir en la mejora de su estructura. En ese ámbito debería propiciar un separación nítida –que actualmente no tiene– entre los conceptos y cuantías de indemnización correspondientes a los daños morales o extrapatrimoniales y a los daños patrimoniales, con distinción, a su vez, en estos últimos entre indemnización por gastos producidos (daño emergente) y por pérdida o disminución de ingresos de la capacidad para obtener ganancias (lucro cesante). Tanto en los daños morales como en los patrimoniales debería distinguirse, finalmente, entre los llamados perjuicios básicos (comunes a un determinado tipo de víctimas) y los perjuicios particulares (que atienden a circunstancias personales, familiares, sociales o económicas de una víctima concreta). Con esta vertebración de los daños se evitará tanto que queden daños sin indemnizar como que se produzcan duplicidades en las indemnizaciones.

De forma simultánea, la reforma que se lleve a cabo debe fundamentarse en la necesaria exhaustividad del Baremo resultante. Para eliminar incertidumbres en las cuantías indemnizatorias, evitar la litigiosidad y facilitar la rapidez en la tramitación y pago de las indemnizacio-

Es preciso mantener un equilibrio entre la necesaria elevación de las cuantías indemnizatorias y la igualmente necesaria sostenibilidad del sistema, que debe siempre descansar en primas de seguro soportables por el conjunto de los asegurados y en la solvencia técnica de las aseguradoras

nes es vital que no puedan fijarse indemnizaciones por conceptos o importes que no estén expresamente contemplados en el Baremo. Creo esencial que no queden conceptos resarcitorios ni cuantías indemnizables que se puedan aplicar fuera del Baremo.

La revisión del Baremo debería abordar, a mi juicio, la regulación de los traumatismos menores de la columna vertebral. La justificada preocupación existente por la proliferación de solicitudes de indemnización por lesiones que se diagnostican con base en la sola manifestación del lesionado (el denominado latigazo cervical) debería quedar claramente reflejada, con las suficientes prevenciones y reservas, en el texto que finalmente se apruebe.

El Baremo ha permitido superar, en beneficio de todos, la caótica inestabilidad que predominaba en 1991; la subsistencia del Baremo y la puesta al día del mismo son requisitos ineludibles para que no vuelva a hacer acto de presencia, tantos años después, dicha situación.

