

El sistema de liquidación de entidades aseguradoras (EE.AA.) por el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS)

Este artículo trata de las principales características del sistema español de liquidación de entidades aseguradoras, gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros. Se describen sus antecedentes históricos y las razones que llevaron a su implantación, los procedimientos, mecanismos y entono jurídico en el que opera. Incorpora también un balance de los más de 30 años de funcionamiento del sistema y algunas reflexiones para el futuro.

Miguel Ángel Cabo López

Director de Liquidación y Saneamiento de Entidades Aseguradoras
Consorcio de Compensación de Seguros

1. Antecedentes

Aunque España no destaque especialmente en el ranking como pionera de proyectos innovadores, hay que destacar que en el ámbito asegurador, y precisamente en el de la protección a los acreedores por contrato de seguro, sí podemos afirmar que lo es, y así se puso de manifiesto en el año 1984 con la creación de un organismo singular, sin precedentes en el ámbito asegurador, no sólo europeo sino en el ámbito internacional, y que nació con la denominación de Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (CLEA).



Este organismo, que ve la luz en el año 1984, con carácter urgente y coyuntural a través de un Real Decreto-ley, y que se configuró como un mecanismo para paliar fundamentalmente el abandono en el que quedaban los acreedores por contrato de seguro cuando una compañía aseguradora resultaba insolvente, ha justificado el acierto de su creación con la experiencia de más de 30 años y la liquidación de casi 300 entidades.

En los motivos de su creación resulta revelador el Informe del Defensor del Pueblo, allá por el año 1983. En él se ponen de manifiesto las numerosas quejas de personas que, pese a tener una póliza de seguro, veían defraudado su derecho al percibo de una indemnización por quiebra o desaparición de la empresa de seguros, haciendo hincapié en que ello originaba a veces situaciones de particular gravedad. Así, el informe instaba a la creación de un mecanismo indemnizador para supuestos de insolvencia de entidades aseguradoras, al existir una justificación mayor que en otros sectores, ya que el seguro cubre una función protectora frente al riesgo. En definitiva, el nacimiento de la CLEA respondió a una demanda social en aquellos años, justificándose su creación por la necesidad de proteger intereses generales.

Este mecanismo, que como ya hemos señalado, se creó de forma urgente y provisional para paliar los problemas existentes en aquel momento, adquiere carta de naturaleza dentro del sector asegurador, asentándose de forma definitiva en el año 1995 a través de su regulación dentro de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, configurándose como un auténtico mecanismo de protección a los acreedores por contrato de seguro.

Hay que destacar, por otra parte, que este mecanismo de liquidación era novedoso no sólo en el Derecho Español sino en el entorno europeo. Porque, si bien se habían configurado diferentes mecanismos de protección a los consumidores mediante Fondos de Garantía más o menos parciales (Vida, No Vida) -en unos casos públicos, en otros privados e incluso mixtos- no existía, sin embargo, ningún precedente de regulación de un mecanismo de liquidación completo como el que aquí se describe. Éste no solo cumplía los mínimos de un fondo de garantía sino que iba más allá, consiguiendo una liquidación ordenada de la compañía aseguradora hasta la total extinción de la vía jurídico-mercantil. Y, además, no solo protegiendo a los acreedores por contrato de seguro (los más beneficiados, sin duda, y elemento esencial justificativo de su existencia mediante el mecanismo denominado de compra de créditos), sino también, de forma especial, a los acreedores laborales (segundos grandes beneficiados, pues la Ley permite al CCS la compra de su crédito laboral por salarios e indemnización) y, por último, al resto de acreedores (al no computarse en la graduación de créditos los gastos de liquidación).

Cabe mencionar que los primeros pasos del camino recorrido por la CLEA no estuvo exento de obstáculos, ya que costó gran esfuerzo hacer entender a las diversas instituciones y personas afectadas las características y singularidades de este procedimiento de liquidación administrativa, sobre todo en el ámbito judicial, donde no siempre la convivencia fue pacífica. De hecho, la posible colisión de competencias llegó hasta el Tribunal Constitucional (que lo calificó como un proceso concursal en vía administrativa) y a la sala de Conflictos del Tribunal Supremo.



Por otra parte, hay que señalar que el legislador no pretendió limitar el ámbito de competencias de la CLEA a la liquidación administrativa y quiso aprovechar su experiencia para servir de apoyo y colaboración a la justicia en el ámbito de los procesos concursales de entidades aseguradoras, ya que en estos casos, por ley, el administrador concursal debe ser actualmente el CCS.

Finalmente, con el fin de conseguir la pervivencia del sistema, aprovechar la experiencia de la estructura creada y optimizar costes, dada la interrelación existente entre el CCS (la financiación se hacía a través de él) y la CLEA, en el 2002 se extingue la CLEA mediante la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y sus funciones, su personal y su patrimonio son asumidos por el CCS.

2. Ámbito de actuación del CCS como liquidador o administrador concursal

En primer lugar, habría que determinar en qué tipo de entidades el CCS puede asumir la condición de liquidador o administrador concursal y, establecido lo anterior, analizar en qué supuestos se le puede designar como tal y encomendarle esa tarea.

2.1. Tipo de entidades aseguradoras

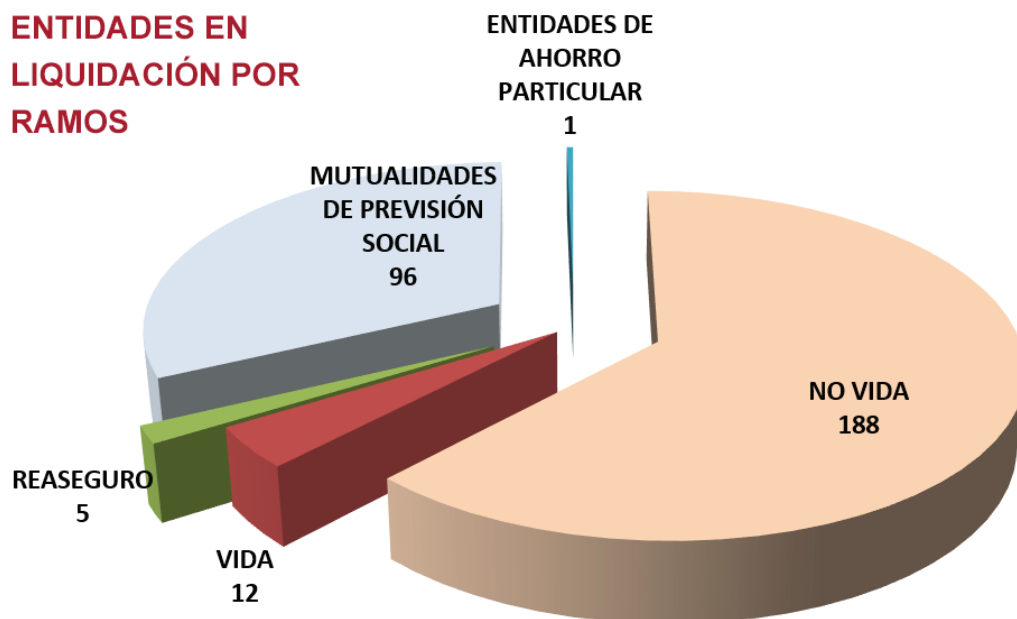
El artículo 14 del Estatuto Legal del CCS, en cuanto al tipo de entidades, establece que el CCS asumirá la condición de liquidador de las entidades aseguradoras españolas señaladas en el artículo 27.1 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (en adelante LOSSEAR), sujetas a la competencia de ejecución del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuando le encomiende su liquidación el Ministro de Economía, Industria y Competitividad o el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 27.1 de la LOSSEAR establece que la actividad aseguradora únicamente podrá ser realizada por entidades privadas que adopten alguna de las siguientes formas:

- sociedad anónima,
- sociedad anónima europea,
- mutua de seguros,
- sociedad cooperativa,
- sociedad cooperativa europea,
- mutualidad de previsión social.

De lo anterior cabe inferir que para que al CCS se le pueda encomendar la liquidación de una entidad aseguradora o reaseguradora, es necesario:

- Que se trate de una entidad privada, por lo que quedarían fuera aquellas entidades que adopten cualquier forma de derecho público a las que se refiere el artículo 27 de la LOSSEAR en su punto 3.
- Que adopte alguna de las formas jurídicas que establece el artículo 27.1, es decir, sociedad anónima, mutua, sociedad cooperativa o mutualidad de previsión social.
- Que dicha entidad tenga su domicilio social en España. En este caso, y como señala el artículo 175.4 de la LOSSEAR, la liquidación de una entidad española comprenderá también la de todas sus sucursales.



Conforme a lo anterior, no podría encomendársele al CCS la liquidación de entidades aseguradoras domiciliadas en otros países de la Unión Europea, aunque operen en España en régimen de LPS (libre prestación de servicios) o de derecho de establecimiento.

En el supuesto de sucursales de entidades aseguradoras domiciliadas en terceros países no miembros de la Unión Europea, la revocación de su autorización para operar en España podría llevar a un proceso de liquidación de las operaciones de dicha sucursal, suscitando dudas la posibilidad de encomendar dicho proceso de liquidación al CCS. Ello es debido a que dicha sucursal carece de personalidad jurídica propia, distinta a la de su matriz, por lo que, a priori, a la vista del tenor literal del artículo 14 del Estatuto Legal del CCS, no parece que encajen como entidades del artículo 27.1 de la LOSSEAR, susceptibles de liquidación a cargo del CCS.

No obstante lo anterior, considero que existen elementos esenciales para argumentar la posibilidad de encomendar la liquidación de estas sucursales al CCS. Así, tenemos:

- El artículo 267 de la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, conocida como Directiva Solvencia II, en el cual expresamente se establece que el Título IV sobre Saneamiento y Liquidación de las Empresas de Seguros se aplicará a las medidas de saneamiento y a los procedimientos de liquidación referentes a:
 - empresas de seguros;
 - **sucursales situadas en el territorio de la Comunidad de empresas de seguros de terceros países.**
- Aunque la LOSSEAR no recoge en su transposición de forma literal el artículo de la Directiva citado, hace una remisión general a través del artículo 106.1 en el sentido de que dichas sucursales realizarán su actividad con sometimiento a las disposiciones establecidas en la misma para las entidades domiciliadas en España, excluyendo sólo lo referente a la actividad en LPS o derecho de establecimiento, por lo que les sería de aplicación el título VII de la LOSSEAR, incluida la sección 3ª del capítulo II sobre liquidación por el CCS.
- La revocación de la autorización de estas sucursales, sin que sus sedes centrales hayan sido disueltas, llevaría a la necesidad de liquidar las operaciones en España, y si por parte de los responsables no se actuase adecuadamente ello podría implicar, por parte de la autoridad competente, tanto la intervención en la liquidación como, en su caso, su liquidación por el CCS. El propio artículo 171.2 de la LOSSEAR establece que la intervención en la liquidación de estas sucursales para salvaguardar los intereses de los asegurados, beneficiarios y perjudicados se presume en el caso de que sus sedes centrales hayan sido disueltas, por lo que resultaría evidente la necesidad de esa intervención en la liquidación de la sucursal para tutelar los intereses, en el supuesto de que la sede central no se haya disuelto.
- Finalmente el artículo 43.2 del ROSSEAR (R.D. 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras), al referirse a entidades reaseguradoras de terceros países, expresamente señala que en caso de liquidación no les resultará aplicable lo dispuesto en el capítulo III del título VII, que hace referencia a la liquidación por el CCS. Sin embargo, no existe esa exclusión regulatoria cuando se refiere a las sucursales aseguradoras, no reaseguradoras, lo que parece dar a entender que en estos casos sí sería de aplicación a las sucursales aseguradoras el citado Capítulo III y, por tanto, se podría encomendar su liquidación al CCS.

2.2. Supuestos para encomendar una liquidación al CCS

Conforme al artículo 14 del Estatuto Legal del CCS, podrá serle encomendada la liquidación en los siguientes supuestos:

- Simultáneamente a la disolución de la entidad aseguradora, si se hubiera procedido a ella administrativamente.
- Si, disuelta una entidad, ésta no hubiese procedido al nombramiento de los liquidadores antes de los quince días siguientes a la disolución, o cuando el nombramiento dentro de ese plazo lo fuese sin cumplir los requisitos legales y estatutarios.
- Cuando los liquidadores incumplan las normas que para la protección de los asegurados se establecen en la LOSSEAR y rigen la liquidación, o bien cuando dificulten la ejecución de ésta. También cuando, por retrasarse la liquidación o por concurrir circunstancias que así lo aconsejen, la Administración entienda que la liquidación debe encomendarse al Consorcio. En el caso de que la liquidación sea intervenida, la encomienda al Consorcio se acordará previo informe del interventor.
- Mediante aceptación de la petición de liquidación por parte de la propia entidad aseguradora, si se apreciara causa justificada.

Además, corresponden al CCS, en los términos previstos en la legislación concursal, la condición y funciones propias de la administración concursal en los procedimientos de concurso a que se encuentre sometida cualquier entidad aseguradora, y ello sin que sea necesaria la aceptación del cargo. Su actuación en dichos procedimientos no será retribuida.

En estos casos el CCS deberá comunicar al juzgado la identidad de la persona física que haya de representarle en el ejercicio de su cargo, a la que resultarán de aplicación las normas contenidas en el artículo 28 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, con las excepciones que en él se establecen.

Además ejercerá las funciones de mediador concursal cuando así lo solicite una entidad aseguradora, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

2.3. Quién puede encomendar la liquidación al CCS

Conforme al repetido artículo 14 del Estatuto Legal, para que el CCS pueda actuar como liquidador de una entidad aseguradora es necesario:

- Que le encomiende su liquidación el Ministro de Economía, Industria y Competitividad respecto de las entidades aseguradoras en que la competencia de ejecución sea del Estado.
- Que le encomiende su liquidación el órgano competente de la respectiva comunidad autónoma respecto de aquellas entidades aseguradoras en que la competencia de ejecución sea de las comunidades autónomas.
- En los casos de procedimientos concursales la designación del CCS como administrador concursal o mediador concursal corresponderá al Juez de lo Mercantil que haya declarado el concurso o precurso de la entidad aseguradora.

3. Características del sistema y principios del proceso de liquidación

3.1. Como características del sistema podemos destacar las siguientes:

- En primer lugar, hay que afirmar que **no estamos ante un Fondo de Garantía**, en el sentido de que no garantiza un porcentaje o cantidad mínima a los acreedores, ni se configuró como tal. No obstante, la aplicación de los denominados **beneficios de liquidación** permite que -previa mejora tanto del activo como del pasivo de la entidad aseguradora- el CCS, con cargo a sus recursos, pueda adquirir el crédito a los acreedores por contrato de seguro. Con ello se consigue mejorar el porcentaje a pagar a dichos acreedores, que en numerosas ocasiones llega al 100%, y hacerlo en un tiempo menor. Se dispone, así, de un mecanismo de protección a los acreedores por contrato de seguro que no sólo cumple los estándares de un fondo de garantía sino que normalmente los mejora.
- Es un **procedimiento de liquidación**, definido como un **procedimiento concursal de ejecución universal y carácter administrativo**, si bien hay que matizar que no se trata de un procedimiento administrativo en sí, sino que el carácter administrativo deriva de que a quien se le encomienda la liquidación es una entidad pública. La liquidación se inicia con la encomienda y finaliza con la extinción de la entidad y en su desarrollo se abre un proceso, denominado de **compra de créditos** que, en su caso, debe haber adoptado el Consejo de Administración del CCS antes del transcurso de nueve meses desde la encomienda. La compra de créditos permitirá ofrecer a los acreedores por contrato de seguro, con cargo a los recursos del CCS, la adquisición -por cesión- de sus créditos, en el porcentaje que se hubiera acordado. Como ya hemos señalado, en los últimos procesos de liquidación, ese porcentaje suele estar en el entorno del 100%. Es precisamente este proceso de compra de créditos, que se pone en marcha con la aplicación de los denominados beneficios de la liquidación, lo que configura, justifica y da valor a que el proceso de liquidación se encomiende al CCS. Así, cabe afirmar que, con dicho proceso y sus beneficios, España, en el ámbito asegurador, dispone de un sistema de protección a los acreedores por contrato de seguro.

- Respecto al ámbito subjetivo de quienes pueden beneficiarse del proceso de compra de créditos hay que mencionar que abarca a todos los **acreedores por contrato de seguro** de la entidad en liquidación, sea cual sea su naturaleza (persona física o jurídica y en este caso pública o privada), sea cual sea el ramo afectado (tanto vida como no vida) y sea cual sea el importe del crédito.

El artículo 179 de la LOSSEAR delimita los créditos que tienen tal condición a estos efectos, y que son:

- Los de los tomadores, asegurados y beneficiarios de un contrato de seguro y los de los terceros perjudicados a los que se refiere el artículo 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro. Se incluyen los créditos derivados de la prestación del servicio de reparación o de reposición del bien siniestrado, o de la asistencia o la prestación en especie, a que se hubiese obligado la entidad aseguradora en el contrato de seguro.
 - Los de quienes hayan celebrado con las entidades aseguradoras contratos afectados por lo dispuesto en el artículo 24 para las operaciones efectuadas sin autorización administrativa, o bien se hayan realizado en incumplimiento de las medidas de control especial de suspensión de la contratación de nuevos seguros, o de la aceptación de reaseguro, y de prohibición de la prórroga de los contratos de seguro celebrados, previstas respectivamente en el artículo 161, letras c) y d).
 - Los créditos satisfechos por el Consorcio de Compensación de Seguros en virtud de lo previsto en el artículo 11.e) del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.
- Otro aspecto a destacar es la subrogación del CCS en la posición del acreedor por contrato de seguro. Así, en el supuesto de que los acreedores por contrato de seguro de la entidad aseguradora en liquidación acepten la oferta de adquisición de sus créditos emitida por el CCS, se produciría una cesión de dichos créditos que implicaría una subrogación del CCS en la misma posición y por el total importe del crédito, cualquiera que hubiese sido la cantidad satisfecha.
 - Otra característica fundamental en los procesos de liquidación asumidos por el CCS, cuando la entidad aseguradora es insolvente, es que todos los **gastos del proceso de liquidación** (alquileres, nóminas, auditores, gestores, peritos, abogados, proveedores etc.) son asumidos por el CCS con cargo a sus propios recursos. En ese sentido la ley habilita al CCS para que anticipe todos los gastos que sean necesarios para el proceso de liquidación, aspecto éste que resulta clave y esencial para una liquidación ordenada y rápida. Además, para que ello no perjudique al resto de acreedores, la ley contempla que el CCS no recupere esos gastos anticipados hasta que todos los demás acreedores hayan visto satisfechos sus créditos.
 - Cabría mencionar la **cesión de oficio**, regulada en los artículos 185.5 de la LOSSEAR y 223 de su Reglamento, como otra característica de este procedimiento de liquidación, aunque en realidad es más un instrumento excelente para minimizar el impacto negativo de un proceso de liquidación por insolvencia. Esta cesión se caracteriza por su rapidez, que, dada la situación de liquidación de la entidad, es imprescindible para su eficacia. Así se acuerda de oficio por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP), se prescinde de la información pública y el derecho de oposición y es potestativa su publicación en el BOE y DOUE, sin perjuicio de cumplir los requisitos de concurrencia y publicidad a través de otros medios.

En el supuesto de que la cesión se culmine con éxito, como así ha ocurrido en numerosas ocasiones, los beneficios, fundamentalmente para los tomadores de seguro o asegurados, son evidentes, ya que seguirán teniendo cobertura sin tener que abonar nueva prima, evitándose riesgos de descobertura que en otro caso podrían producirse. Igualmente beneficioso es para los acreedores laborales, ya que normalmente, por sucesión de empresa, suelen pasar a ser trabajadores de la sociedad cesionaria. Y por último, también se benefician el resto de acreedores en un doble sentido, primero porque supone una minoración del pasivo, al asumir el cesionario las provisiones técnicas asociadas a las pólizas cedidas y, segundo, porque implica un mayor activo por el precio de la cesión.

- Es destacable la prevalencia que la ley da al sistema de liquidación administrativa sobre el procedimiento concursal. Al respecto, conforme al artículo 186 de la LOSSEAR, no podrá declararse el concurso de aquellas entidades aseguradoras sujetas a un procedimiento de medidas de control especial. En cualquier otro supuesto el juez, antes de declarar el concurso, deberá solicitar informe de la DGSFP o del organismo supervisor de la comunidad autónoma competente.
- Por último, habría que citar, como aspecto novedoso de la nueva legislación, la distinción que realiza según se trate de encomiendas de **liquidación solventes o insolventes**. Así, el artículo 229 del ROSSEAR establece que en el supuesto de que se constate la solvencia de la entidad aseguradora en liquidación por el Consorcio, éste podrá optar por llevar a cabo el proceso de liquidación conforme a lo previsto en el capítulo II del título VII, pudiendo abonar sus créditos a los acreedores con cargo a los fondos propios de la entidad a medida que éstos sean líquidos y exigibles, sin necesidad de convocar Junta de Acreedores. En tal caso, una vez satisfechos todos los créditos y los derivados de gastos de liquidación, se aprobará el balance final, que deberá ser ratificado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones antes de proceder al reparto del haber social entre accionistas o mutualistas.

No obstante lo anterior, se posibilita que el CCS, por razones de falta de liquidez de la entidad u otras circunstancias que lo aconsejen, pueda aplicar los beneficios de liquidación previstos en el artículo 186.1 de la Ley 20/2015, de 14 de julio. En tal caso, el Consorcio podrá resarcirse de los créditos adquiridos a medida que la entidad tenga la liquidez necesaria para ello.

3.2. Principios básicos del proceso de liquidación



Siguiendo la terminología de la nueva LOSSEAR cabría referirse a:

3.2.1. Normas generales sustantivas

A. Sustitución de los órganos sociales

Ello supone que a partir de la toma de posesión del CCS, éste sustituye a todos los órganos sociales de la entidad en liquidación, por lo que a partir de ese momento no habrá lugar a la celebración de más juntas o asambleas ordinarias o extraordinarias de accionistas, mutualistas o cooperativistas.

Esta previsión legal, que resulta fundamental para un proceso de liquidación más ágil y eficaz, no supone que el mismo no esté fiscalizado, ya que dicho proceso está controlado por el propio Consejo de Administración del CCS, precisamente a través de una comisión especial denominada Comisión Delegada para la Actividad Liquidadora (CDAL), formada por 4 miembros del Consejo de Administración y presidida por el Director General del CCS. Además, ese proceso está sujeto a la auditoría de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) así como a la intervención del Tribunal de Cuentas, amén del informe de auditoría externa que normalmente se establece para estos procesos.

Por otra parte cabe señalar que esta sustitución de los órganos sociales deja expresamente a salvo el derecho de los anteriores administradores para continuar, en su propio nombre, los recursos administrativos y contencioso-administrativos que hubieren sido interpuestos por la entidad en liquidación contra los actos de supervisión del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad en el plazo de un mes desde la publicación en el BOE de la encomienda de liquidación al CCS.

B. Régimen de responsabilidades

Conforme establece el artículo 184.2 de la LOSSEAR, el CCS instará, cuando hubiere lugar a ello, la exigencia de responsabilidades de toda índole, civiles o penales, en que hubieran podido incurrir quienes desempeñaron cargos de administración y dirección de la entidad en liquidación.

Como vemos, esta exigencia de responsabilidades a que alude la ley es mucho más amplia que la que se recoge para la pieza de calificación en la Ley Concursal, y ello tanto en el ámbito objetivo -ya que afecta tanto a responsabilidades civiles como penales- como en el subjetivo de personas afectadas e incluso en el ámbito temporal, al no existir un plazo, más allá de lo que fijen las normas jurisdiccionales sobre prescripción o caducidad.

Por otra parte, el número 3 del artículo citado señala que en ningún caso el CCS, sus órganos, representantes o apoderados serán considerados deudores, incidiendo lógicamente en la distinción entre la entidad en liquidación (que conserva su personalidad jurídica hasta la extinción) y la entidad pública CCS, a la que se encomienda su liquidación. Por supuesto, ello no obsta para la posible exigencia de responsabilidades al CCS, sus órganos, representantes o apoderados en el supuesto de que actuasen de forma incorrecta en el ejercicio de sus funciones.

C. Régimen de las filiales

Aspecto novedoso de la nueva ley es el régimen que se aplica a las filiales de una entidad aseguradora cuya liquidación se hubiese encomendado al CCS. Así, el número 4 del artículo 184 de la LOSSEAR establece que, en caso de que existan entidades filiales participadas mayoritariamente por la entidad aseguradora o reaseguradora en liquidación, y cuyo objeto social sea la gestión de activos por cuenta de la entidad en liquidación, la encomienda al Consorcio de la liquidación de la entidad aseguradora o reaseguradora implicará el nombramiento del mismo como liquidador de dichas entidades filiales, con sustitución de todos los órganos sociales. Para la inscripción de tal nombramiento en el Registro Mercantil bastará la resolución administrativa correspondiente, en la que se declare la liquidación conjunta del grupo de sociedades.

La liquidación de las entidades filiales se llevará a cabo conforme a las normas del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio. Si la filial resultara insolvente el Consorcio estará exento de solicitar el concurso, tramitándose todas las liquidaciones de forma coordinada.

Este nuevo régimen, que sólo se aplica aquellas filiales en las que se den las circunstancias que fija la ley, permitirá una mayor eficacia en los procesos de liquidación y un importante ahorro tanto de tiempo como de recursos, lo que repercutirá en beneficio de los acreedores.

3.2.2. Normas generales de procedimiento

A. Principio de universalidad

Como ya señaló el Consejo de Estado en su dictamen al proyecto de Real Decreto por el que se aprobó el reglamento de funcionamiento de la extinta CLEA en el año 1986, estas liquidaciones encomendadas al CCS pueden definirse como un procedimiento concursal de ejecución universal y carácter administrativo, regido por el principio de la *par conditio creditorum*, en el que se sustituye la intervención judicial por la del órgano administrativo creado al efecto -en aquellas fechas, la CLEA-. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en el año 1988 en una sentencia sobre la constitucionalidad de algunas normas del proceso de liquidación por CLEA.

Este principio de universalidad está expresamente recogido en el artículo 185.1 de la LOSSEAR al señalar:

Encomendada la liquidación al Consorcio, todos los acreedores estarán sujetos al procedimiento de liquidación por éste y no podrá solicitarse por los acreedores ni por la entidad aseguradora la declaración de concurso, sin perjuicio de que las acciones de toda índole ejercidas ante los tribunales contra dicha aseguradora, anteriores a la disolución o durante el período de liquidación, continúen su tramitación hasta la obtención de sentencia o resolución judicial firme. Pero la ejecución de la sentencia, de los embargos preventivos, administraciones judicialmente acordadas y demás medidas cautelares adoptadas por la autoridad judicial, la del auto que despache la ejecución en el procedimiento ejecutivo, los procedimientos judiciales sumarios y ejecutivos extrajudiciales sobre bienes hipotecados o pignorados que se encuentren en territorio español, así como la ejecución de las providencias administrativas de apremio, quedarán en suspenso desde la encomienda de la liquidación al Consorcio y durante la tramitación por éste del procedimiento liquidador.

Asimismo, el artículo citado recoge la prioridad de este procedimiento de liquidación sobre el procedimiento concursal al impedir que, una vez encomendada la Liquidación al CCS, se pueda solicitar la declaración de concurso, ni por la propia entidad ni por cualquier acreedor. Sólo en el supuesto de que el plan de liquidación no fuera aprobado por la junta de acreedores el CCS estaría obligado a solicitar la declaración de concurso.

B. Suspensión del devengo de intereses y vencimiento de las deudas

Esta paralización en el devengo de intereses y el vencimiento de las deudas no es sino una consecuencia lógica de los procedimientos concursales de ejecución universal como son los asumidos por el CCS. Ello produce fundamentalmente dos efectos:

- El primero es que se tendrán por vencidas -a la fecha de publicación en el BOE de la resolución administrativa por la que se encomienda la liquidación al Consorcio- las deudas pendientes de la aseguradora, sin perjuicio del descuento correspondiente si el pago de aquéllas se verificase antes del tiempo prefijado en la obligación.
- El segundo, que dejarán de devengar intereses todas las deudas de la aseguradora, salvo los créditos hipotecarios y pignoratícios, hasta donde alcance la respectiva garantía.

C. Elaboración de un inventario, el censo de socios y mutualistas y balance de la entidad

En la nueva LOSSEAR se ha sustituido la obligación que el CCS tenía de suscribir o comprobar con los anteriores administradores o liquidadores estos documentos, por una obligación, por parte de estos administradores o liquidadores, de entregar al CCS dichos documentos en el plazo de un mes desde que el CCS haya asumido la liquidación. Prevé la

ley que en defecto de esa entrega proceda el CCS a su elaboración con los datos a su alcance, sin que se le pueda imputar responsabilidad por errores u omisiones que no se desprendan de los datos dispuestos.

Por otra parte, y dada la condición especial del liquidador, al CCS se le excluye de la obligación de someter esta documentación a la aprobación de la DGSFP o del interventor (esta referencia de la Ley al interventor realmente sobra si tenemos en cuenta que el artículo 184.4 de la LOSSEAR establece expresamente que, en las liquidaciones intervenidas, la intervención de la liquidación cesará en el momento que ésta se encomiende al CCS).

D. Vencimiento anticipado de los contratos de seguros

En el supuesto de que la cesión de oficio no prospere, no haya sido total por falta de ofertas o no se haya acordado por no estimarse oportuno, procede en general acordar el vencimiento anticipado de los contratos de seguro vigentes con el fin de no generar una apariencia de cobertura irreal. Este vencimiento tiene que acordarse por la DGSFP u organismo competente de las CCAA, bien de oficio o a petición del CCS. El acuerdo de vencimiento debe publicarse en el BOE al menos con 15 días de antelación a su efectividad, salvo casos excepcionales, e igualmente debe notificarse individualmente a los tomadores o asegurados.

4. Financiación del sistema

Con el fin de asegurar la financiación del sistema y, sobre todo, poner en práctica tanto los beneficios de liquidación, mediante la compra de créditos a los acreedores por contrato de seguro, así como hacer frente a todos los gastos necesarios del proceso de liquidación, desde el momento de su creación se estableció un recargo del 5 por 1000 de las primas recaudadas en todos los ramos, excepto el de Vida. Posteriormente, en el año 2002, con ocasión de la integración de la CLEA en el CCS, dicho recargo se estableció en el 3 por 1000. Por último, en el año 2009 se redujo en un 50%, quedando fijado en el 1,5 por 1000.

En este sentido el apartado 3 del artículo 23 del Estatuto Legal del CCS establece:

Para el cumplimiento de sus funciones de liquidación de entidades aseguradoras, el Consorcio contará con los siguientes recursos:

- A. El recargo destinado a financiar las funciones de liquidación de entidades aseguradoras cuya recaudación y gestión también le corresponde.*
- B. Las cantidades y bienes que recupere en el ejercicio de los derechos de las personas que le hayan cedido sus créditos, o por su abono anticipado a ellas.*
- C. Los previstos en los párrafos d), e) y f) del apartado 1, que son: Los productos y rentas de su patrimonio, los procedentes de los créditos, préstamos y demás operaciones financieras que pueda concertar y cualquier otro ingreso que le corresponda conforme a la legislación vigente.*

Y el apartado 4 del mismo artículo reza como sigue:

El recargo destinado a financiar las funciones de liquidación de entidades aseguradoras es un tributo que grava los contratos de seguro.

Están sujetos a dicho recargo la totalidad de los contratos de seguro que se celebren sobre riesgos localizados en España, distintos al seguro sobre la vida y al seguro de crédito a la exportación por cuenta o con el apoyo del Estado. No quedarán sujetos al recargo los planes de previsión asegurados cualquiera que sea la contingencia o contingencias que cubran.

El recargo se devengará cuando tenga lugar el pago de la prima que corresponda a los contratos de seguro sujetos a aquél.

Son sujetos pasivos del recargo, en condición de contribuyentes, las entidades aseguradoras, que deberán repercutir íntegramente su importe sobre el tomador del seguro, quien quedará obligado a soportarlo siempre que la repercusión se ajuste a lo dispuesto en este Estatuto Legal, cualesquiera que fuesen las estipulaciones existentes entre ellos.

Constituye la base imponible del recargo el importe de la prima. No se entenderán incluidos en la prima aquellos importes correspondientes a cualesquiera otros recargos que el contrato de seguro afectado deba soportar en virtud de una disposición legal que lo imponga.

El tipo de recargo destinado a financiar las funciones de liquidación de entidades aseguradoras estará constituido por el 1,5 por mil de las primas antes referidas.

De lo expuesto se deduce:

- La naturaleza del recargo es un tributo finalista cuya recaudación y gestión corresponde al CCS, el cual debe llevar de forma separada, tanto financiera como contablemente, la actividad liquidadora, estando las rentas derivadas de esta actividad exentas del impuesto de sociedades.
- La contribución al sistema sigue estando soportada sólo por el ramo no vida, a pesar de que los beneficiarios del sistema pueden serlo tanto del ramo de no vida como de vida. Esta falta de contribución por parte del ramo de vida tuvo en su momento -año 1984- como justificación el hecho de que prácticamente todas las entidades insolventes eran de ramos no vida y, por tanto, no se quería perjudicar el incipiente desarrollo del ramo de vida con un recargo. Sin embargo, no parece que en los momentos actuales dichos argumentos se puedan mantener, por lo que sería deseable que en un futuro también el ramo de vida contribuyera de alguna forma a la financiación del sistema.
- Al margen de lo expuesto en el apartado anterior, cabe hacer referencia igualmente a una falta de identificación entre contribución al sistema y beneficiarios del sistema. Ello es debido a que, a la hora de fijar los beneficiarios del sistema, hay que atenerse al principio del país de origen, por lo que solo pueden ser beneficiarios del sistema de liquidación por el CCS los afectados por la liquidación de una entidad aseguradora con domicilio en España (sea cual sea el lugar donde hayan realizado su contrato de seguro, es decir en España, en algún país miembro de la UE a través de LPS o derecho de establecimiento, o mediante sucursal en terceros países), y ello aunque los contratos realizados sobre riesgos situados fuera de España no hayan contribuido a la financiación del sistema.

Por el contrario, a la hora de fijar quién debe pagar el recargo, dada su naturaleza de tributo, rige el principio de territorialidad, por lo que deben pagar el recargo la totalidad de los contratos de seguro que se celebren sobre riesgos localizados en España, distintos al seguro sobre la vida y al seguro de crédito a la exportación por cuenta o con el apoyo del Estado. Ello, con independencia de que en caso de liquidación, si han realizado el contrato en LPS o derecho de establecimiento, no puedan beneficiarse del sistema.

5. Algunas cifras

Por último, para finalizar esta sucinta descripción sobre el peculiar sistema de liquidación de entidades aseguradoras a través del CCS, y sin ánimo de ser exhaustivos, se recogen en unos cuadros las cifras que reflejan la tarea realizada en el desarrollo de esa actividad liquidadora, reconociendo las limitaciones y la imposibilidad de abarcar y expresar en números la labor extraordinaria que durante muchos años han desarrollado numerosos profesionales, unos pertenecientes a la estructura interna, primero de la CLEA y posteriormente del CCS, y otros muchos, de fuera de nuestra entidad. Así, cabe destacar a abogados colaboradores, actuarios, peritos, auditores etc., pero principalmente a los empleados de las propias entidades en liquidación.

COMPRA DE CRÉDITOS A ACREEDORES POR CONTRATO DE SEGURO

AÑOS	EMITIDO			ACEPTADO		
	NÚMERO	NOMINAL	EFFECTIVO	NÚMERO	NOMINAL	EFFECTIVO
Hasta 2007	762.279	744.294.036	553.551.478	652.349	622.887.781	467.462.845
2008	6.875	9.075.826	9.004.498	3.652	7.442.468	7.388.065
2009	10.101	6.607.615	6.606.283	8.625	6.064.941	6.063.798
2010	41.224	79.941.978	79.935.999	31.654	72.780.359	72.779.119
2011	13.812	23.034.928	22.833.294	8.496	20.010.133	19.924.916
2012	12.984	12.379.104	12.364.003	12.832	8.762.996	8.748.072
2013	67.910	202.862.931	202.862.545	67.165	184.649.617	184.649.319
2014	6.511	19.028.827	19.021.333	6.353	17.300.851	17.299.371
2015	3.713	15.266.599	15.246.450	2.664	3.518.438	3.507.478
2016	9.030	3.927.909	3.779.560	8.939	2.394.367	2.246.676
TOTALES	934.439	1.116.419.752	925.205.444	802.729	945.811.952	790.069.658

Número de entidades encomendadas a la CLEA
y, posteriormente, al CCS

En liquidación		292
En suspensión de pagos		2
En quiebra		5
En concurso		3
TOTAL		302
Extinguidas		(287)
En trámite	Fase I (inicial)	0
	Fase II (compra de créditos)	8
	Fase III (ejecución plan de liquidación)	2
	Fase IV	
	Balance final de liquidación	0
	Pendientes de reparto de haber social	1
	Pendientes de extinción	1
	En concurso	
		12
		3