

## SEGUROS OBLIGATORIOS Y OBLIGACIÓN DE ASEGURARSE

E. PAVELEK

*Director Área RC MAPFRE RE*

SUMARIO: 1. Entrando en materia.—2. Noción de Seguro Obligatorio.—3. Naturaleza del Seguro Obligatorio.—4. Fundamento del Seguro Obligatorio.—5. Fuentes de los Seguros Obligatorios.—6. Clasificación y modalidades de Seguros Obligatorios.—7. Responsabilidad Civil y Garantías.—8. Control y Sanciones en los Seguros Obligatorios.—9. La penalización de la carencia de seguro.— 10. Aspectos legales, contractuales y procesales.—11. Integración de una cobertura obligatoria en el seguro voluntario.—12. A favor y en contra de los Seguros Obligatorios.—13. Más historias de Seguros Obligatorios.

### I. SEGUROS OBLIGATORIOS Y OBLIGACIÓN DE ASEGURARSE

#### I. ENTRANDO EN MATERIA

Quando se habla de seguros obligatorios, todos los implicados en esta batalla, legislador, magistrados, abogados y demás expertos se refieren al Seguro Obligatorio por excelencia: el de Automóviles. Ciertamente, es el que ha alcanzado mayor relevancia por razones obvias a la vez que ha sido el generador de la mayor parte de las discusiones doctrinales sobre su naturaleza y alcance, llegándose incluso a establecer cauces procesales específicos para la depuración de las responsabilidades a imponer.



Sin embargo, no es precisamente del Seguro Obligatorio de Automóviles de lo que se va a tratar, sino justamente del resto de seguros que desde los años sesenta se ha venido promulgando en nuestro país en variopintas disposiciones de diverso rango que, podría decirse, han producido una caótica situación legal, porque, inútil resaltarlo, nadie sabe cuántos seguros obligatorios existen y, algunas veces, conociéndolos resulta realmente complicado comprender la intención del legislador así como acomodar el contenido de la póliza de seguros a las pretensiones de cobertura establecidas.

Nuestros vecinos franceses, que se jactan de ser el país con mayor número de seguros obligatorios del mundo (1) no han tenido más remedio, por pura cuestión de lógica, que acabar por requerir una disminución de estos seguros, que alcanzaba casi la centena en 1993, de forma que en el emblemático año 2000 quedarán reducidos a treinta modalidades, agrupadas en diez grandes categorías.

Un vistazo superficial al incompleto repertorio de los Seguros Obligatorios en España nos lleva rápidamente a la conclusión de que Francia ya no es el primer país del mundo en esta clase de seguros. El Estado Español, bien acompañado de sus 17 comunidades autónomas, enarbola actualmente la bandera de ser la nación en la que las obligaciones de asegurarse proliferan con mayor fruición: hemos despojado a «los gabachos» del dudoso mérito de ser «el número uno» de los Seguros Obligatorios.

Dejando a un lado las bromas, todo este conjunto de obligaciones de seguro presentan connotaciones muy relevantes a la hora de su formalización en un contrato de seguro y ofrecen razones sobradas para un análisis detenido, especialmente si se tienen en cuenta las disposiciones legales elaboradas en los últimos años que afectan, aunque sea indirectamente, a este tipo de seguros: las normas procesales, la Ley de Ordenación de Seguros Privados en materia de ley aplicable al contrato y autorizaciones de pólizas, y la penalización de determinadas conductas por no suscribir un seguro obligatorio (art. 636 C.P.), así como, en último término, lo referido a las reglas de competencia judicial a la luz del Convenio de Bruselas.

## 2. NOCIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO

A tenor de estas circunstancias y al margen de la repertorización de esta clase de seguros, la cuestión más importante sin duda reposa en la noción de Seguro Obligatorio. En el lenguaje coloquial, la conclusión es muy sencilla: habrá un seguro obligatorio cuando se establezca un deber de asegurarse. Pero ¿cómo ha de establecerse en la obligación? Es ahora cuando nos enfrentamos con los primeros inconvenientes.

(1) DE FRANCE, G.: «Le mal français» L'Argús 20-Aôut 1993.



Tradicionalmente, siempre se ha pensado que solamente existían cuatro seguros obligatorios que pudieran denominarse clásicos en el ámbito de la Responsabilidad Civil. Sus características han venido predeterminadas por unas connotaciones en cierto modo comunes:

- Regulación en leyes especiales.
- Régimen de Responsabilidad Civil Objetiva.
- Canalización de la responsabilidad hacia el titular de la actividad.
- Limitación cuantitativa de esta responsabilidad.
- Fondo de Garantía o Garantía Estatal o Supranacional complementaria.
- Seguro Obligatorio tasado en un Reglamento: Automóviles, Caza, Instalaciones Nucleares y, en cierto modo, Hidrocarburos.

Así, por orden de antigüedad, la navegación aérea, la circulación de automóviles, la energía nuclear o la caza, constituían los Seguros Obligatorios de primer nivel. También se podría incluir en este apartado, el seguro impuesto a la navegación marítima por la Contaminación por Hidrocarburos de acuerdo con lo dispuestos en los Convenios Internacionales firmados y ratificados por España.

Aunque el profesor Sánchez Calero en sus comentarios a la Ley de Contrato de Seguro menciona la obligación impuesta a los empresarios concesionarios de las líneas regulares de transporte por carretera según Decreto de 9 de Diciembre de 1943, al que podría añadirse el Seguro si no obligatorio al menos sí controlado, de los Notarios y Registradores, es en la década de los sesenta cuando ven la luz los cinco Seguros Obligatorios clásicos de primera generación. A partir de aquí, especialmente a partir de la Ley 50/80 de Contrato de Seguro, y de la promulgación de otras leyes sectoriales y en particular, de la progresiva transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, la aparición de la obligación de asegurarse ha sido imparable sin que dé la impresión de que se haya, ni mucho menos, detenido.

En una primera época, según una distinción inicial que el autor de este trabajo se atrevió a formular, precisamente para distinguir los seguros de primer nivel del resto de exigencias de aseguramiento, nos atrevimos a formular la distinción entre *Seguros Obligatorios*, estricto senso, y *Seguros de Suscripción Obligatoria*. La consideración otorgada posteriormente al seguro de automóviles como seguro la suscripción obligatoria obliga necesariamente a actualizar esta denominación establecida solamente a efectos prácticos. Asimismo, la promulgación de leyes posteriores con un componente claramente objetivo (RC Productos Defectuosos, futura RC Ambiental) y otras leyes especiales (Transporte Terrestre, Puertos y Marina Mercante, Auditoría, Medicamento, etc. ...), motiva una reorientación de esta conceptualización.



Proponemos así formular el nuevo planteamiento sobre dos categorías, aunque más tarde profundizaremos en las mismas:

- *Seguro Obligatorio*: Los de primer orden a tenor de las características antes expuestas.
- *Obligación de Aseguramiento*: Deber impuesto a ciertas actividades o profesiones para ser administrativamente habilitadas para realizar su ejercicio o desempeño.

Este nuevo esquema se acomoda además a la Circular 2/1990 de la Fiscalía General del Estado y se incluyó un anexo con una Relación de Seguros Obligatorios en los que distinguía tres categorías:

- I. Los clásicos: Automóviles, Cazador, Nuclear y también el Seguro Obligatorio de Viajeros, aunque no se trate este último de un seguro de responsabilidad, sino de accidentes.
- II. Especiales, por llamarles de algún modo: Riesgos Extraordinarios, Seguros Agrarios Combinados, Seguro de Incendios Forestales.
- III. Obligación de concertar un seguro establecido en otras normas.

Este anexo, tan loable como incompleto, vino sin duda motivado por la reforma del Código Penal que venía a despenalizar conductas imprudentes cuyo resultado produjera daños inferiores a la cuantía establecida en el Seguro Obligatorio. Ante esta remisión, resultaba necesario adoptar un criterio con respecto a qué seguro obligatorio se hacía referencia, al no existir un solo Seguro Obligatorio, sino varios. No obstante, llega a la conclusión, un tanto discutible, de que todos los Seguros Obligatorios cubren sólo daños a personas, de manera que solamente el Seguro del Automóvil amparaba también los daños a cosas. El límite de 2.200.000 pts. de aquella época, constituía pues el valor de referencia a los efectos de la criminalización de los daños culposos.

No obstante, a los efectos de la noción del Seguro Obligatorio hay que resaltar que todos ellos tienen un componente de obligatoriedad, más estrictamente regulado en los del primer nivel y menor componente imperativo, aunque con ciertos matices como se podrá comprobar, en las obligaciones de asegurarse. En este sentido, el concepto de Seguro Obligatorio propuesto por la doctrina francesa es desde nuestro punto de vista perfectamente válido (2) **«operaciones de Seguro, en las cuales el riesgo puede ser asumido por una Entidad Aseguradora sometida al Control del Estado y cuya suscripción es directamente impuesta por un texto de alcance general.»**

Esta noción de Seguro Obligatorio reviste un contenido que podría denominarse universal, aplicable por tanto a cualquier género de seguro obligatorio, pero que exige unas ciertas reflexiones:

(2) RENODON - DELUBRIA C. y RUSSEL H.: «Les Assurances Obligatoires - L'Argús - París 1984»



- En primer lugar, aunque la mayor parte de los Seguros Obligatorios se despliega en el ámbito de la **responsabilidad civil**, se observan otros seguros de esta naturaleza que afectan a los seguros de personas (viajeros, deportistas, marineros, voluntarios de Organizaciones no lucrativas, el misterioso seguro de donantes de sangre), de daños (inmuebles, buques) o, incluso de cierta garantía que se instrumentalizan a través de fianzas y seguros de caución (cantidades anticipadas para viviendas).
- En segundo término, el hecho de que deba ser concertada la cobertura del riesgo con una Entidad Aseguradora sometida al Control del Estado lleva a preguntarse si los llamados «**seguros sociales**» encajan en esta tipología del seguro. La doctrina, como se verá en el punto siguiente ha venido negando la naturaleza de contrato de seguro a estas prestaciones de carácter público en cuanto que forzosas y dictadas. Entrarían así a surtir efecto desde el momento en que los trabajadores fueran dados de alta por sus empresarios en dichas instituciones. Habría, pues, que encuadrar la definición en el sentido de que la Entidad Aseguradora debería centrarse en aquellas entidades que operan en el Seguro Privado y están sometidas al Control del Estado a través del organismo de Control de Seguros; en nuestro caso «**la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.**»

Atendiendo a esta concepción, el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, históricamente el primero en el tiempo, inicialmente como seguro voluntario y más tarde como obligatorio, si bien gestionado por Aseguradoras Privadas y más tarde semipúblicas, las Mutualidades de Accidentes de Trabajo, se situaría al margen de los Seguros Obligatorios objeto de este análisis por su carácter eminentemente público y por no obedecer al control de la Dirección General de Seguros.

- Y, finalmente, como tercer punto, habría que referirse a las exigencias de que la obligación sea directamente impuesta por un «**texto legal de alcance general**» aplicable a un tipo de actividades, profesiones, o instalaciones concretas.

De este modo, las obligaciones impuestas a sus miembros por las Asociaciones Profesionales como requisito para su inscripción o colegiación, los requerimientos administrativos en la adjudicación de contratos públicos, las estipulaciones contractuales en acuerdos privados, especialmente en el campo de obras, servicios y suministros, aun cuando obligan a una de las partes a contratar un seguro o suscribir diferentes modalidades de aseguramiento, no tendrían, desde nuestra opinión, el carácter de seguro obligatorio por referirse a supuestos puntuales que no son regulados por una disposición de carácter general.



Al socaire de estas consideraciones, también se situarían al margen del Seguro Obligatorio, los sistemas o Fondos Públicos establecidos para compensar a los perjudicados por ciertos hechos que social y políticamente se entienden que deben ser indemnizados de alguna manera: afectados por la colza, infectados por transfusiones sanguíneas, víctimas de delitos violentos o del terrorismo, aunque son instrumentos complementarios perfectamente operativos cuando la responsabilidad civil no puede entrar en juego.

### 3. NATURALEZA DEL SEGURO OBLIGATORIO

Con la promulgación del Seguro Obligatorio de Automóviles en los años sesenta se suscitó un debate doctrinal acerca de la naturaleza contractual del Seguro Obligatorio y su reflejo en la autonomía de la voluntad. Como señala Sánchez Calero en sus recientes comentarios a la Ley de Contrato de Seguro, a esta cuestión de fondo, habría que añadir otro extremo referido al contenido tasado e inmodificable de los Seguros Obligatorios de primer nivel, principalmente el de automóviles, que reviste un carácter de carácter «forzoso, impuesto o dictado».

Aunque en los seguros de primera época que surgen a través de leyes especiales de responsabilidad, el alcance tasado del contrato es evidente, la naturaleza contractual de este seguro se conserva plenamente según opinión de la mayoría de los autores. De este modo, frente a los seguros sociales en los que la relación jurídica nace de la Ley y no de un acuerdo voluntario, los Seguros Obligatorios mantienen el principio de libertad contractual ya que el obligado puede decidir o suscribir o no el contrato y, al mismo tiempo, elegir el Asegurador quien, a su vez, es igualmente libre para aceptar o no el riesgo: «si bien existe un deber administrativo de contratar, el contrato no puede calificarse como forzoso en sentido estricto» (3).

En este mismo sentido, el legislador no establece un seguro automático pues se mantiene un cierto margen de libertad de elección (4). A pesar, por tanto, de estar perfectamente regulado en normas especiales, al menos en su contenido obligatorio mínimo, los Seguros Obligatorios en particular, los clásicos, conservan así su naturaleza de contrato de seguro y en lo no regulado por leyes especiales, deberán someterse supletoriamente a los principios contemplados en la Ley de Contrato de Seguro.

Paralelamente, no hay que soslayar que el fundamento principal de estos Seguros Obligatorios de primera generación es conseguir la protección de las víctimas buscando un patrimonio responsable a través de la exigencia de

(3) SÁNCHEZ CALERO: *Comentarios a la Ley de Contrato de Seguros*. Aranzadi. Madrid 1998.

(4) SOTOMAYOR: *Naturaleza y características de Seguro Obligatorio del Automóvil*. Madrid 1973.



concertar un seguro, aun sometiéndose a un régimen imperativo que responde a la proclamada finalidad social de perseguir el resarcimiento de los perjudicados que se «busca a ultranza» (5).

Sí, por otra parte, el régimen contractual de estos supuestos obligatorios queda plenamente refrendado, la prolongación de esta naturaleza al resto de obligaciones de asegurarse no parece admitir discusión. Observando con paciencia la distinta metodología empleada en la regulación de estos seguros, puede inferirse que en la mayoría de los mismos solamente se enuncia la obligación de contratar el seguro a los efectos de la consecución de una autorización administrativa. La obtención del permiso, licencia o carnet va algunas veces supeditada a la contratación de una suma asegurada mínima indicada en la disposición reguladora. Por último, con carácter excepcional se incluye un contenido mínimo a observar por las pólizas (Agencias de Viaje, Ensayos Clínicos, Seguridad Privada, Residuos Tóxicos y Peligrosos, Embarcaciones de Recreo, Instalaciones de Telecomunicación), siendo aquí, precisamente, donde surgen las principales reticencias aseguradoras a la hora de dar respuesta a unos requerimientos que exceden de los criterios técnicos de suscripción.

La libertad contractual no solamente se respeta en razón a que el obligado puede contratar el seguro o no hacerlo, sino que además ambas partes formalizan el contenido del contrato según la autonomía de la voluntad, manteniendo el Asegurador la posibilidad de establecer condiciones que se acomoden a las necesidades del Asegurado que además cumplimenta las exigencias del Seguro. Otra cosa distinta se referirá a la influencia del Asegurado para modificar condiciones, primas, límites, franquicias, exclusiones y otras delimitaciones del riesgo, que dependerá obviamente a su posición de más o menos fuerza en la redacción final de la Póliza de Seguro. El Asegurador en estos casos normalmente ofrece la consecución de unas condiciones tipo que aceptadas o realzadas por el asegurado, darían paso a su adaptación a las exigencias administrativas que algunas veces obliga a la modificación o suspensión de determinadas cláusulas contractuales, tal y como ha sucedido recientemente con el Banco de España a la hora de acreditar a los Tasadores Hipotecarios sujetos a una obligación de asegurarse o lo que también se ha detectado en relación con los daños al «espacio radioeléctrico» en el seguro exigido a los instaladores de redes de telecomunicación.

#### 4. FUNDAMENTOS DEL SEGURO OBLIGATORIO

Como destacan todos los autores, el objetivo prioritario de los Seguros Obligatorios es proteger a las víctimas y perjudicados de ciertas conductas

(5) Soto NIETO: «El Seguro Obligatorio y el Seguro Voluntario Diferenciación y coincidencias» en *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*. Editorial MAPFRE 1997.



sujetas a la obligatoriedad de asegurarse al mismo tiempo que se busca un patrimonio responsable y solvente que afronte la reparación de los daños producidos, todo ello presidido por el interés público que supone la exigencia de estos seguros en el ejercicio de determinadas actividades «riesgosas» susceptible de causar cierto tipo de daños que merecen, a juicio del legislador, una especial protección (6).

RENODON-DELUBRIA y RUSSEL en el trabajo antes citado profundizan en otras finalidades proclamadas por los seguros obligatorios, destacando la incertidumbre de alguno de estos propósitos, a veces difíciles de entender, a la vez que resaltan la ausencia de una relación clara entre los objetivos perseguidos y los medios utilizados. Se mencionan de esta manera siete razones, más que fundamentos en sí, que justifican la proliferación de estos seguros:

1. El primero y elemental, como ya se ha visto se decanta por la *protección de los consumidores*; víctima o clientes según proceda, ya que no todos los seguros obligatorios se refieren a la protección de víctimas que sufran daños personales.
2. *La mejora de la imagen* de ciertos sectores profesionales que pretenden ofrecer a su clientela una garantía de calidad en sus servicios al mismo tiempo que persiguen actuaciones de profesionales no autorizados debidamente (intrusismo).
3. *Ofrecimiento de seguridad* a aquellas actividades a las que se confían bienes o fondos con el fin de conservar los intereses de estos terceros.
4. La constitución de instrumentos adecuados para la reparación de *riesgos catastróficos*. En este supuesto, nos encontramos frente a actividades que presentan un bajo índice de frecuencia pero un elevado factor de intensidad que haría imposible a los Asegurados a hacer frente a las consecuencias de un siniestro si no se hubiera contratado un seguro. Piénsese en los Accidentes Nucleares, Transporte Aéreo, Contaminación por Hidrocarburos o actividades peligrosas para el Medio Ambiente, en los que la necesidad de disponer de un patrimonio responsable al que acudir en caso de un evento de esta naturaleza resulta imprescindible.
5. La reparación casi automática de las consecuencias de *actividades peligrosas* que afectan sobre todo a las personas. Caza, Automóviles, Embarcaciones de Recreo, Pesca, Organización de eventos deportivos y espectáculos taurinos, son un claro ejemplo de esta finalidad, pues, si no existiera seguro, difícilmente podrían las víctimas ser adecuadamente indemnizadas.

(6) MARTÍN GIL, S.: «Seguro Obligatorio». Actualidad Aseguradora 22.9.1997.



6. *Complemento de regimenes sociales.*

En este caso, la obligación de asegurarse no se enmarca tanto en el Seguro de RC como de Accidentes o enfermedad. Así, el seguro deportivo, el de donantes de sangre, las Organizaciones Voluntarias, las tripulaciones y el propio Seguro Obligatorio de viajeros se encuadrarían en este capítulo.

7. Y, finalmente, la *auto-defensa de la Administración* que pretende precisamente desviar su propia responsabilidad. Los Seguros exigidos a Organismos de Control, Entidades Colaboradoras de la Administración en determinadas materias, Organismos modificados y otras actividades sujetas a concesión administrativa son una prueba de estos propósitos.

Para finalizar este apartado, es cierto, como apuntan los autores citados, que algunas veces los razonamientos del legislador para establecer una obligación de asegurarse se nos antojan inextricables y, es más, aun cuando se haya reconocido esta obligación, el alcance del seguro no es fácil de percibir a tenor del texto de la disposición reguladora o bien se extralimita notoriamente al establecer exigencias ajenas al ámbito de un contrato de seguro: garantías ilimitadas, coberturas no asegurables, criterios en fin bastante imprecisos.

## 5. FUENTES DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS

La habilitación legal al Gobierno para la promulgación de Seguros Obligatorios está contenida en el art. 75 de la Ley 50/80 de Contrato de Seguro:

**«Será obligatorio el Seguro de Responsabilidad Civil para el ejercicio de aquellas actividades que por el gobierno se determinen.**

**La Administración no autorizará el ejercicio de tales actividades sin que previamente se acredite por el interesado la existencia del seguro.**

**La falta de seguro, en los casos en que sea obligatorio, será sancionada administrativamente.»**

Junto a esta declaración genérica, hay que citar igualmente el art. 30 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Realmente, después de casi veinte años, las posibilidades de acudir al art. 75 solamente se han ejercitado con motivo del Seguro Obligatorio de Embarcaciones de Recreo aprobado recientemente por R.D 607/1999 del 16 de Abril de manera que han sido otras fuentes las que han permitido sustentar la habilitación para imponer el seguro a ciertas actividades.

En un principio además se debatió si sería necesaria una disposición con rango de Ley para la creación de estos seguros; incluso, en las discusiones



parlamentarias, según apunta Sánchez Calero, se citó el art. 53 de la Constitución, como base para la promulgación de estos seguros que, se argumentaba, afectaban a los Derechos y Libertades fundamentales, lo que habría conducido a la exigencia de establecerlos por Ley Orgánica.

Tal y como quedó finalmente redactada la Ley, se atribuye poderes generales al Gobierno para, mediante Real Decreto, establecer los seguros obligatorios oportunamente desarrollados en un Reglamento. Sin embargo, se ha podido comprobar que la mayoría de estos seguros son el producto de otras disposiciones con igual rango que la Ley de Contrato de Seguros. Leyes, por otra parte, no solamente de ámbito estatal sino también referidas a las materias que han llegado a tener acogida efectiva en las competencias de las Comunidades Autónomas.

De este modo, se observa que la habilitación legal de la Ley de Contrato de Seguros, en cuanto materia mercantil, está reservada a la Administración Central, al Gobierno Central, de modo que, siguiendo este razonamiento los Gobiernos Autónomos no gozan de atribuciones competenciales para instituir seguro de naturaleza obligatoria por esta vía.

Sin embargo, las atribuciones otorgadas para establecer normas adicionales de protección a través de leyes formales aprobadas por los poderes legislativos en cada Comunidad ha supuesto la proliferación de incontables Seguros Obligatorios, algunos pendientes de desarrollo reglamentario, por la vía de estas leyes autonómicas que afectan al ejercicio de actividades a desplegar en los territorios de las distintas Comunidades. Curioso entramado legal que, además de sembrar el Estado de unas ciertas desigualdades, ha concluido en la imposibilidad de conocer de forma exhaustiva las obligaciones de Seguro vigentes.

En sentido contrario, aun sin ser encuadrados en los postulados del art. 75, disposiciones suprarregionales en forma de Convenios Internacionales y otras Disposiciones Comunitarias, han determinado el establecimiento de esta clase de Seguros.

Por otro lado, la carencia de seguros, en principio sancionada administrativamente ha sufrido una reconsideración al ser objeto de tipificación en el nuevo Código Penal encuadrado en las faltas de Orden Público (art. 636).

Finalmente el desarrollo sucesivo de multitud de disposiciones legales de diverso ámbito, como se puede comprobar en el repertorio, ha supuesto la aparición de innumerables Reales Decretos, Decretos y Órdenes Ministeriales y de las Consejerías de las Comunidades Autónomas, que abordan determinadas materias a las que se exige la contratación de un Seguro.

Asimismo no debe dejarse de lado que el enunciado del artículo 75 se refiere a Seguros de *responsabilidad civil*, sin que pueda extender a seguros de otras modalidades que son más frecuentes de lo que en principio pueda parecer. Estos últimos no podrían ser establecidos al amparo del citado precepto ya que necesitarían una habilitación legal específica.



Este controvertido entramado dispositivo se completa con Ordenanzas Municipales, exigencias de policía de rango legal cuestionable, que pueden conducir «a graves restricciones en ciertas libertades esenciales» si no vienen refrendadas por una disposición con rango de Ley, como exponen claramente los autores franceses del libro citado sobre los Seguros Obligatorios.

## 6. CLASIFICACIÓN Y MODALIDADES DE SEGUROS OBLIGATORIOS

Si al ingente volumen de Seguros Obligatorios aparecidos en Francia a lo largo de los últimos años se le califica de «el mal francés», (mal como sustantivo obviamente), a la incontrolable relación de obligaciones de asegurarse en nuestro país surgidas a partir de los ochenta, veinte años aproximadamente, se la podría denominar «la peste española».

Pero, además, se trata de una peste que ha alcanzado caracteres de pandemia; cualquier ente administrativo que se precie en el momento de afrontar la regulación del sector económico, de una actividad empresarial concreta, o bien de meras actividades privadas, se ve impulsado por un irrefrenable deseo de incluir en la disposición el consabido párrafo:

**«para el ejercicio de la actividad de ..... será necesario concertar un seguro de responsabilidad civil».**

Algunas veces se añade algo más como una suma asegurada mínima, la revalorización de la misma, la obligación del asegurador de informar a la administración, cierta concreción, por llamarlo de alguna manera, sobre el alcance de la cobertura, o bien se deja todo pendiente de desarrollo reglamentario.

Cualquier intento de clasificación resulta así muy problemático porque no parece que existan muchas connotaciones comunes entre el variopinto número de seguros de esta naturaleza. Lo más fácil, en una primera impresión es relacionarlos por orden cronológico, criterio que conociendo las fechas de su publicación en los Boletines Oficiales permite localizarlos con relativa facilidad. Otras veces se agrupan según el diferente rango legal que les regula (Convenios Internacionales, Normas Comunitarias, Leyes, Reales Decretos, Decretos, Órdenes Ministeriales, Circulares, Resoluciones, etc. .), esta metodología, desde nuestra particular opinión no merece mucha atención, aunque sí sea interesante diferenciar las disposiciones supranacionales, las Estatales emanadas del Gobierno de la Nación o de Administraciones Públicas Estatales, las promulgadas por las Comunidades Autónomas, cada día más numerosas y difíciles de perseguir y las emanadas de Entidades Locales, Colegios profesionales u otros organismos.

En este sentido, el distinto rango de las disposiciones, en particular cuando pueden entrar en juego conflictos de competencia entre la Administración



Central y las Administraciones Autonómicas, puede dar lugar a plantearse la legalidad de muchas de estas normas. Parece, no obstante, que algunas Comunidades Autónomas preocupadas por esta situación un tanto caótica, han iniciado acciones de repertorización de los Seguros Obligatorios que se han generado en los últimos años al tiempo que se pretende instituir una sistemática más razonable a la hora de poner en marcha esta clase de seguros previa discusión y aceptación con los aseguradores.

Hasta el momento, los únicos intentos oficiales de recopilar esta farragosa colección de Seguros Obligatorios que necesariamente resulta incompleta han partido de la Fiscalía General del Estado. Como ya se contempló, la circular 2/1990 incluía un anexo que, bajo la denominación de «*Relación de Seguros Obligatorios*», diferenciaba tres grandes grupos:

- I. — Seguro de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos a motor de suscripción obligatoria.
  - Seguro de Responsabilidad Civil del Cazador.
  - Seguro Obligatorio de viajeros.
  - Seguro de Responsabilidad Civil por daños nucleares.
- II. — Seguro de Riesgos extraordinarios.
  - Seguros Agrarios Combinados.
  - Seguro de Incendios Forestales.
- III. — Obligación de concertar un seguro establecido en otras normas

Añadiendo en este último caso, dos párrafos de particular relevancia que introducen la incompleta recopilación llevada a cabo por el Ministerio Fiscal:

**«En estos supuestos, se trata de normas que prevén la obligatoriedad de concertar un seguro, en general para cubrir la responsabilidad que pudiera derivar del ejercicio de determinadas actividades.**

**No se regulan en estos supuestos las condiciones de seguro ni se prevé la existencia de un Fondo de Garantía que indemnicen al perjudicado en los casos de inexistencia del mismo».**

Con estas aclaraciones, observamos, con independencia de los seguros contemplados en el Grupo II, ciertamente criticables, que se establecen dos grandes grupos en el sentido que comentábamos en anteriores páginas y sobre los que profundizaremos con algo más de detenimiento.

- **Seguro Obligatorio: Los de primer orden a tenor de las características antes expuestas.**
- **Obligación de Aseguramiento: Deber impuesto a ciertas actividades para ser administrativamente habilitadas para realizar su ejercicio.**



UNESPA en los últimos años difundía una relación que elaboraba este autor sobre aquellos seguros de los que tenía conocimiento, pero que dejó de actualizarse en 1993. Recientemente acaba de aparecer una nueva lista preparada por los propios Servicios Jurídicos de UNESPA, que pone al día esta recopilación de forma mucho más completa pero que, inevitablemente, no recoge todos ellos, pues resulta casi imposible mantener el repertorio actualizado, que se puede descargar de [www.unespa.com](http://www.unespa.com), si se dispone de clave de acceso.

Por otro lado, Fernando Blanco Girado, preparó un anexo que recopila las disposiciones de Derecho de Seguros vigentes a 31 de Agosto de 1995 por orden cronológico (7).

Bien, una clasificación por orden cronológico es lo más socorrido, pero a la vez que de poca utilidad para los preocupados por esta materia y, muy especialmente, para los jueces que tengan que averiguar si la falta de un Seguro Obligatorio concreto, por supuesto de difícil descubrimiento si no encaja en los seguros clásicos, es objeto de tipificación penal según el art. 636 del Código vigente.

Por tanto, resulta imprescindible considerar dos diferentes catálogos: uno ordenado por aquellas actividades obligadas a asegurarse que remita a la capitulación cronológica en la que transcribe el precepto concreto que establece este deber.

En esta línea, el Comité Europeo de Seguros, al analizar la situación de los Seguros Obligatorios en Europa, que no es un fenómeno exclusivamente francés y español pues también se ha desarrollado en todos los países aunque sin tanta virulencia (8), distingue cuatro grandes categorías de actividades:

- Particulares.
- Profesionales, liberales o de servicios.
- Empresas industriales.
- Productos.

Partiendo de un esquema que se adapta a las particularidades de cada una de estas modalidades, hemos preferido establecer una catalogación por materias no tan complejas como la de UNESPA ni tan reducida como la del Comité Europeo de Seguros, destacando que no tiene pretensión alguna de exhaustividad por la sencilla razón de que es imposible detectar en los diferentes Boletines Oficiales que se publican todas y cada una de las obligaciones de seguro que se promulgan.

(7) BLANCO GIRADO, F.: *Aspectos Generales del Seguro contra Daños en las cosas (I) y el Seguro de Lucro Cesante*. Derecho de Seguros. Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. 1995.

(8) *Actualisation de L'Etude sur les assurances obligatoires de responsabilité civiles*. Commission Assurance RC Generale —3eme Sous— Commission RC 006 (03/93).



Aun siguiendo la pauta de la clasificación de nuestros vecinos franceses y los criterios del Comité Europeo de Seguros, las diferentes modalidades de aseguramiento obligatorio que se han ido regulando en España en los últimos años han perfilado ciertas categorías que requieren una ordenación especial en la que a veces se solapan diversas exigencias de seguro, no siempre de responsabilidad civil.

No obstante, siendo perfectamente conscientes de estas carencias y en consideración a una cierta experiencia histórica proponemos el siguiente repertorio:

a) *Particulares*

Se incluyen aquí actividades ejercitadas a título privado o bien las responsabilidades exigibles por la propiedad o uso de una cosa o animal: caza, pesca, edificios, antena de radioaficionado, perros.

b) *Profesionales*

Riesgos que se asignan a este capítulo, distinguiendo por su carácter especial:

- Entidades Colaboradoras de la Administración (ECAS)
- Organismos notificados de control y de acreditación.
- Agencias de Viaje.
- Ensayos médicos y veterinarios.
- Resto: Notarios, Registradores, Corredores de Comercio, Tasadores, Corredores de Seguro, Gestores Administrativos, Auditores, etc. ...

c) *Actividades Empresariales*

Se han recogido aquí aquellos riesgos empresariales con un cierto contenido industrial en la que se destacan por su frecuente recurso a exigirles una obligación de asegurarse, a las *actividades de instalación, mantenimiento y conservación*, que en alguna ocasión incluyen también actividades de fabricación. En un punto separado, se incluyen otras categorías de actividades no clasificadas.

d) *Medio Ambiente*

Las exigencias de seguro en materia de riesgos ambientales adquieren una especial relevancia que han aconsejado un tratamiento separado aun cuando se refieren lógicamente a actividades, sobre todo industriales. En un segundo capítulo de este punto, se relacionan aquellas actividades relacionadas con la energía nuclear que, como es sabido, presenta connotaciones especiales.



e) *Transportes*

También en este apartado se ubican actividades empresariales, pero con regulación específica a través de leyes y disposiciones muy controvertidas que obligan a otorgar a estas actividades una consideración singular en las clásicas tres áreas de operación:

- Terrestre.
- Aéreo.
- Marítimo, incluyendo aquí por asimilación, los trabajos portuarios.

f) *Turismo, Deporte, Fiestas y Espectáculos*

Sobresalen dentro de este apartado la multiplicidad de disposiciones autonómicas que exigen garantías obligatorias a las actividades aquí referidas que se diseccionan en las tres áreas citadas:

- Turismo.
- Deporte, incluyendo el llamado seguro deportivo de Accidentes.
- Fiestas y Espectáculos: Encierros, Fuegos Artificiales, Conciertos, etc.

g) *Varios no clasificados*

Capítulo que se destaca como «cajón de sastre», donde adquieren un papel relevante la regulación de las organizaciones del voluntariado a través de leyes autonómicas con diferente tratamiento asegurador: accidentes y enfermedad y también eventualmente responsabilidad civil.

En cualquier caso, subrayaremos una vez más que la prolija relación de Seguros Obligatorios aquí recogida, no es ni mucho menos exhaustiva debido a las dificultades existentes para su recopilación. Solamente a través del examen diario del Boletín Oficial del Estado y de los diecisiete Boletines de las Comunidades Autónomas se podría mantener este trabajo al día, tarea, como puede imaginarse, tan aburrida como desagradecida. Sería, pues, inexcusable que en el organismo de control, visto que el proceso de promulgación de las exigencias de seguro es bastante «anárquico», se fueran recopilando todas las disposiciones de diverso rango que, de una u otra manera dan acogida a una obligación de asegurarse.

En una primera ojeada a esta lista, habrán podido colegir que no todas las obligaciones de la modalidad de responsabilidad civil, aunque bien es cierto que la mayoría sí lo son evidentemente. Vemos así que se declaran deber de asegurar a personas de accidentes, de asistencia o de enfermedad. También se exigen seguros de daños a bienes o de afianzamiento, algunas veces complementarios y otras alternativas al seguro de responsabi-



dad civil. Incluso, en último término, en ciertos casos es difícil encuadrar el seguro requerido en un ramo concreto ya que el precepto que lo establece presenta bastantes dificultades de interpretación.

Asimismo, no todos los seguros de responsabilidad civil se enmarcan en el propio ramo de responsabilidad civil, ramo 13 según la clasificación de la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, pues se contemplan otras variedades de aseguramiento que se canalizan a través de otros ramos de seguro: automóviles, aeronaves, buques y embarcaciones, energía nuclear y otras actividades conexas.

Si es importante destacar, con independencia de los ramos de seguro a los que se asigne, la distinción entre los seguros clásicos que han sido promulgados a través de una ley especial sobre presupuestos objetivos y que se desarrollan en un reglamento específico sobre condiciones tasadas. Este grupo de seguros de suscripción obligatoria que pudiéramos denominar «forzoso», acudiendo precisamente a su carácter básico o «de mínimos», que necesariamente ha de observarse en cuanto a su condicionado y en lo referente a la suma asegurada, se caracteriza también por la creación de un Fondo de Garantía u otro tipo de Garantía Estatal o privada que entraría en juego en los casos en los que el seguro no opere. Inútil resaltar otra vez que son el ámbito del automóvil, caza, energía nuclear, contaminación por hidrocarburos y aviación los que conforman el campo donde se adscriben estos seguros, si bien no existe fondo de garantía para las aeronaves.

En este mismo plano, habría que situar el recientemente aparecido «Seguro de Responsabilidad Civil de Suscripción Obligatoria para embarcaciones de recreo o deportivas» aprobado por R.D. 607/1999 de 16 de Abril. Con independencia de los problemas legales que plantee, bastante controvertidos por otro lado, estamos en presencia de un nuevo seguro forzoso con condiciones mínimas tasadas en cuanto a su alcance, exclusiones y suma asegurada. No es posible, sin embargo, predicar el hecho de haber sido establecido por una ley especial de responsabilidad sobre bases objetivas ni tampoco que haya sido complementado con un Fondo de Garantía específico.

Obviamente, cualquier seguro «forzoso» de estas características puede ser rematado con ampliaciones voluntarias tanto en sus límites como en su contenido, recurso habitualmente utilizado en el Seguro de Automóviles, Cazador, Instalaciones Nucleares y, ahora también, en embarcaciones de recreo o deportivas.

Pero, junto a los seguros forzoso, auténtica «pata negra» de los Seguros Obligatorios, tenemos que emplazar a todos los demás que, entre el variopinto mundo que reflejan, cabe establecer dos nuevas distinciones. En este punto, es oportuno resaltar que ninguno de ellos viene adornado con un Fondo de Garantía, aunque alguno de ellos aunque puedan estar creados por Ley especial y regulados en Reglamento. Lo importante no obstante es



advertir con independencia de que se fijen límites concretos, se pretenda su acreditación por la administración o se persiga su control posterior, que se regula con *un contenido mínimo*, aunque dentro de un escenario de libertad de contratación para las partes. En este apartado, se ubicarían los seguros requeridos para:

- Agencias de Viajes.
- Gestores de Residuos Peligrosos.
- Empresas de Vigilancia.
- Ensayos Clínicos.
- Transferencias de fondos al extranjero.
- Antenas de Radioaficionado.
- Instalaciones de Telecomunicación.

A veces es la propia administración actuante quien, en ejercicio de sus potestades no reglamentarias, exigen que el titular de la actividad que se pretende acreditar incluya cláusulas con una determinada redacción. Lógicamente, es una cuestión al margen de la disposición reguladora que es imposible tener en cuenta con carácter general. Es precisamente en el plano de su Control y Sanción cuando surgen bastantes dificultades a la hora de conseguir «el placet» del funcionario de turno que demanda la incorporación de determinadas cláusulas que los Aseguradores no están dispuestos a admitir por entender que conducen al contenido del Seguro por caminos ajenos a los principios técnicos.

Se abriría finalmente otro apartado en el que tendrían cabida todas las demás obligaciones de asegurarse sin rasgos específicos que las distinguan, así que no hay más remedio que ordenarlos atendiendo a las actividades que regulan.

Asimismo, se situarían en un plano bien separado aquellos compromisos convencionales (no creemos que deban incorporarse a la relación «primigenia» de los Seguros Obligatorios) reflejados en Convenios Colectivos Sectoriales o de Empresa en los que se estipula la contratación no solamente de Seguros de Vida, Accidentes o Planes de Pensiones, extremo por lo demás ya habitual, sino también de otras modalidades de cobertura como Defensa Jurídica y Responsabilidad Civil.

Por otro lado llamaremos la atención sobre el carácter obligatorio o potestativo de alguno de estos seguros. En efecto, algunas de las disposiciones que se recogen en el anexo emplean términos que no reflejan un requerimiento de seguro real; a veces el «deberá concertar un seguro» se sustituye por un «suscribirá» o por un «podrá contratar» o bien se deja la regulación a un posterior reglamento. El resultado de estas expresiones es por supuesto absolutamente distinto en cuanto que no se traduce en una obligación firme.



En cualquier caso, conscientes de su carácter potestativo, hemos preferido proceder a su recopilación aunque solamente sea a efectos puramente informativos.

## 7. RESPONSABILIDAD CIVIL Y GARANTÍAS

Uno de los aspectos más polémicos que surgen a la hora de analizar las disposiciones que regulan el establecimiento de una obligación de seguros, se refiere a la exigencia de una garantía. Esta garantía puede revestir diversas formas, pero lo más habitual es que se decante, entre las opciones posibles, hacia una fianza instrumentalizada a través de una póliza de seguro de caución.

En este punto, no es ocioso mencionar que uno de los seguros obligatorios clásicos de primer nivel, el contemplado en la Ley de Energía Nuclear, puede ser sustituido por una garantía. En efecto el art. 56 de la Ley 25/1964 declara que la cobertura de los riesgos podrá constituirse por medio de una póliza de seguro, o bien a través de la constitución en la Caja General de Depósitos de un depósito en metálico, en valores pignorable o cualquier otra garantía financiera aprobada por el Ministerio de Hacienda, hasta una cantidad equivalente a la cobertura exigida.

En la misma línea, el art. 59 y 62 del Reglamento de la cobertura de los riesgos nucleares (Decreto 2177/1967 de 22 de Julio) detalla las formas de constitución del depósito y autoriza la formalización de una fianza solidaria prestada por un Banco Oficial o Privado inscrito en el Registro General de Bancos y Banqueros por una cuantía equivalente al importe de la cobertura existente.

Se trata, pues, no de un seguro obligatorio en sí mismo, si no de una cobertura obligatoria que se puede materializar de varias formas. Sin embargo, ha sido el Seguro, por su propia naturaleza, por la prolongación en el tiempo de la garantía requerida y también, evidentemente, debido a un coste inferior al resto de garantías permitidas, el instrumento utilizado casi en exclusividad para dar respuesta a las exigencias contempladas en la Ley y el Reglamento. Estamos por tanto, en presencia de mecanismos de garantía que no son equivalentes por diversas razones, a pesar de que a veces se confunden. En tal sentido, la Ley 19/1988 de Auditoría de Cuentas, también muy cuestionada y en vías de revisión, puede servir de muestra para perfilar este argumento.

En su artículo 12, formula la exigencia de la garantía de una forma muy discutible, que pudiera denominarse alternativa:

**«Sin perjuicio de la responsabilidad civil ilimitada, para responder de los daños y perjuicios que pudieran causar en el ejercicio de su actividad, las auditorías de cuentas y las sociedades de auditorías de cuen-**



tas, estarán obligadas a aportar fianza en forma de depósito en efectivo, títulos de deuda pública, aval de entidad financiera o seguro de responsabilidad civil por la cuantía y en la forma que establezca el Ministerio de Economía y Hacienda. La cuantía, en todo caso, será proporcional a su volumen de negocio. Reglamentariamente, se fijará la fianza para el primer año de ejercicio de la actividad».

Con independencia del carácter ilimitado de la responsabilidad civil, extremo hacia el que los auditores no cesan de expresar sus reticencias (¡cómo si la mayor parte de los sectores económicos y profesionales tuvieran limitadas sus obligaciones de resarcir los daños causados!), lo destacable de esta formulación, más detallada en el art. 35 de R.D. 1636/1990 por el que se aprueba el Reglamento, es precisamente el carácter alternativo e inusual de la garantía exigida que se puede constituir mediante depósito, aval de entidades financieras o seguro de responsabilidad civil.

El juego de la fianza y el de seguro de responsabilidad civil es obviamente distinto ya que, y sin pretender profundizar demasiado, las garantías entran en juego a requerimiento de la persona a favor de la que se prestan en el supuesto de no cumplirse un compromiso adquirido previamente, mientras que la existencia de responsabilidad civil está condicionada al acaecimiento de un hecho aleatorio previsto en el contrato de seguro.

En relación con la naturaleza de las diferentes variedades de aseguramiento a través de las cuales se articula esta exigencia, el seguro de Responsabilidad Civil se concibe como un seguro de nacimiento de deuda en el patrimonio propio del responsable, mientras que la característica fundamental del Seguro de Caución de decanta hacia la protección del patrimonio del acreedor que ahora se configura como Asegurado. De este modo, el Asegurador paga en lugar del Tomador deudas por incumplimiento de una obligación legal o contractual, pero manteniéndose en todo caso el derecho de reembolso del Asegurador para lo cual, como cuestión previa a la formalización del contrato de seguro, el Asegurador se cerciora, al menos teóricamente, de la solvencia del tomador a través de contragarantías suficientes (9).

Además, como señalan RENONDON-DELUBRIA Y ROUSSEL (10), un elemento fundamental que permite distinguir ambos seguros se refiere a "la culpa intencional" en terminología francesa, que pudiera traducirse como acto intencional, y, en cierto modo marcaría la diferencia en algunos casos difíciles de perfilar. De este modo, el hecho intencional supondría una excepción desde la perspectiva del seguro de Responsabilidad Civil pero no implicaría la ejecución de la garantía prestada por el Seguro de Caución.

(9) ver TIRADO SUÁREZ, F. C.: «El Seguro de Caución» en *Comentarios. La Ley de Contrato de Seguros dirigida por Fernando Sánchez Calero*, Madrid, 1998

(10) *op cit.*



En esta misma línea, profundizando en las diferencias por un lado, en el seguro de responsabilidad civil, se ampara el derecho a una reparación y, en el de caución, el derecho a un pago, lo que se traduce en la siguiente consecuencia:

- En cuanto a la *suma asegurada* que, normalmente es distinta.
- En cuanto al *hecho generador*: hecho o acontecimiento aleatorio previsto en el contrato y, por otro lado, un puro incumplimiento.
- En cuanto a las *acciones posteriores*: reembolso legalmente reconocido en el Seguro de Caución y derecho excepcional de repetición en el de Responsabilidad Civil.

No obstante, responsabilidad civil y fianza, suelen aparecer como requisitos previos para obtener la licencia sobre todo en actividades profesionales, de forma que en cada caso concreto habría que descifrar los conceptos para los que se exige la fianza que, como se ha visto, se instrumentaliza a través de un mecanismo bien diferente de la responsabilidad civil que es determinada por un juicio de imputación que reposa en los tres elementos clásicos de la institución: acción u omisión, nexo causal y daño resarcible.

Para finalizar, no debe olvidarse que una de las primeras causas de la «ineficiencia» del Seguro de RC como mecanismo reparador desde la perspectiva de la Escuela del Análisis Económico del Derecho viene marcada por, además de por su evidente falta de automatismo debido a las dilaciones, no por indeseables menos evidentes, en su aplicación, por el incremento de los costes que comporta el Seguro (11).

## 8. CONTROL Y SANCIONES EN LOS SEGUROS OBLIGATORIOS

La exigencia de un seguro obligatorio debería nacer por la necesidad de que ciertas actividades, que la Administración considera peligrosas, sean respaldadas por una cobertura obligatoria, que alivie en cierto modo los resultados dañosos derivados de su ejercicio. Esta necesidad de cobertura viene inspirada por tres principios básicos: (12).

- Protección de los consumidores y usuarios de los daños en la salud y el patrimonio.
- Interés social, en el sentido indicado, por la especial exposición al riesgo de una determinada actividad.
- Garantía de un tercero, el Asegurador, para el caso de insolvencia o desaparición del causante de los daños.

(11) J. G.: «El coste de los accidentes», *Análisis económico y jurídico de la Responsabilidad Civil*. Barcelona, 1989.

(12) MARTÍN GIL, S.: Op Cit.



Es así, a la hora de conseguir la licencia, permiso o carnet, cuando la administración controla la acreditación del Seguro y supedita la obtención de la autorización a la comprobación de la contratación de la póliza como requisito previo. En este caso se trata de un control previo adoptado en la mayoría de las disposiciones que, si alcanzan el rango de Ley, establecen un cuadro de infracciones que contemplan la imposición de una sanción administrativa para el caso de que se ejercite la actividad sin seguro.

Surgen no obstante problemas tanto por exceso como por defecto si previamente no se ha negociado con las aseguradoras el alcance de la cobertura, especialmente en los seguros con contenido regulado donde no se ha contado previamente con la aquiescencia de las entidades de seguro. Recuérdese en este punto que estas modalidades de seguro de las que hemos venido hablando son obligatorias para los afectados, pero no para las Aseguradoras. A veces el funcionario de turno es particularmente exigente a la hora de incorporar al contrato unas cláusulas específicas, en otras, las dificultades de discernir el alcance de un seguro supone la obtención del «placet» sin muchos inconvenientes. La actitud de las administraciones públicas determinan las más de las veces el nivel de exigencias, pues, como es sabido, unas son más beligerantes que otras en la observancia de estos extremos.

El control del mantenimiento del seguro a través de sus renovaciones sucesivas se revela más problemático si no se prevé una revisión del control, por lo demás inhabitual. Por tanto, no es extraño comprobar cómo se intenta que este control lo realicen los aseguradores con la obligación de comunicar a la Administración la cancelación de la póliza o los impagos de la prima:

**«En el supuesto de suspensión de esta cobertura o de extinción del contrato de seguro por cualquier causa, la compañía aseguradora comunicará tales hechos, a la Administración autorizante, quien otorgará un plazo al productor o gestor de los residuos para la rehabilitación de aquella cobertura o para la rescripción de un nuevo seguro (Art. 6. R.D. 833/1988)».**

Esta práctica constituye uno de los principales argumentos de la Compañías para oponerse a la promulgación exorbitante de Seguros Obligatorios que, se dice, convierten al Asegurador en una especie de gendarme que, en primer lugar, si no se suscribe el seguro inicial, impide la obtención de la licencia y, posteriormente, si no lo renueva, conduce al ejercicio de una actividad al margen de la ley. El Asegurador no debe desempeñar el papel de garante de la legalidad ni suplantar una potestad típicamente administrativa.

En este escenario, UNESPA, la Asociación de Aseguradores, impugnó el RD 833/1988 que desarrolla el Reglamento de la antigua Ley 20/86 de Residuos Tóxicos y Peligrosos, por cierto sustituida por la Ley 10/98 de Residuos, que, sin embargo no deroga el citado Reglamento. Los argumentos



de UNESPA reposaban en el hecho de que este precepto constituiría una relajación en el ejercicio de la potestad administrativa de Intervención y Control de las actividades de producción y gestión de residuos.

La Sentencia del T.S. 3.ª Secc. 3. de 16 de Mayo del 2000 no acepta este motivo al declarar que el deber de Comunicación del asegurador a la Administración de los supuestos de suspensión de la cobertura o extinción del contrato de seguro constituye «una mera previsión de colaboración aderezada al eficaz ejercicio de aquella potestad de control, que en sí misma no modifica el contenido obligatorio propio del contrato de seguro y que se inserta de modo natural en su círculo intereses».

Por otro lado, el control del seguro *a posteriori* puede ser ejercido también en forma más conminatoria y directa por las asociaciones profesionales, fuerzas de seguridad de policía y vigilancia (Caza, Automóviles, Pesca, Vertidos Tóxicos) u Organismos que supervisan específicamente una actividad (aeronaves, Consejo de Seguridad Nuclear) que, en caso de incumplimiento de estas formalidades, iniciarán el procedimiento sancionador correspondiente.

## 9. LA PENALIZACIÓN DE LA CARENCIA DE SEGURO

Pero junto a las sanciones en vía administrativa que han de responder siempre a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, el Código Penal de 1995 incorporó un nuevo tipo delictivo muy cuestionado: la falta contra en orden público por carencia de Seguro Obligatorio que reza del siguiente modo:

«Los que realizaren actividades careciendo de los seguros obligatorios de responsabilidad civil que se exigieran legalmente para el ejercicio de aquellas, serán castigadas con la pena de multa de uno o dos meses.»

Parece ser que este precepto, por estrictas razones de política criminal, se ha vinculado a la conducción de vehículos a motor sin seguro (13). Sin embargo una lectura detenida puede llevar a la conclusión contraria: realizar actividades; ¿conducir se traduce en el lenguaje tanto vulgar como jurídico de esta manera?.

A la vista de cómo está formulado, es de prever que tendría encaje cualquier Seguro Obligatorio, eso sí de responsabilidad civil. Por tanto, no sería penalizable la falta de contratación de seguros de otras modalidades como el Seguro Obligatorio de Viajeros que, a pesar de su transcendencia desde el plano de protección de las víctimas, no es de responsabilidad civil. Algunos autores incluyen en este apartado otros dos seguros típicos, Caza y

(13) GAZENMULER et alia: «Delitos contra la Seguridad del Tráfico». Madrid, Bosch, 1997.



Energía Nuclear (14), pero, parece una relación bastante insuficiente a la vista de la multiplicidad de esta clase de seguros.

La conducta castigada consiste en un actuar, realizar la actividad, y, a la vez en una omisión, hacerlo sin seguro, que lo configura como un tipo penal de riesgo o peligro abstracto sin que para su consumación sea preciso la consecución de un resultado dañoso que conduciría a otros tipos delictivos.

Lo realmente destacable es que se trata de una norma penal en blanco, sistemática, que no por repudiada por los penalistas deja de utilizarse. «Que se exigieran legalmente» lleva a la necesidad de acudir a las disposiciones reguladoras de los Seguros Obligatorios (15). Ahora bien, a tenor de la multitud de obligaciones de seguros existentes esa mención legalmente ¿hay que referirla a las establecidas en normas con rango de Ley o se aplicaría a cualquier disposición?

Teniendo en cuenta que nos encontramos en un precepto de orden penal, habría que interpretarlo restrictivamente, pero esta consideración no impediría plantear la pregunta imprescindible hasta ahora sin respuesta. ¿Qué es un seguro obligatorio y cuáles son?. Por eso es absolutamente necesaria una recopilación oficial que deberá facilitarse a todos los Jueces y Tribunales penales así como a los miembros de la policía y a las administraciones para que, como está previsto, procedan a denunciar la falta de seguro que ya ha dejado de ser una infracción solamente administrativa.

Además esta norma en blanco comporta una cierta discriminación entre los habitantes del Estado llegándose a la paradójica situación de que una actividad podría ser constitutiva de falta en una Comunidad Autónoma y en otra no. Sin ir más lejos, como comentario de actualidad, el propietario de una Casa Rural que no haya concertado el Seguro Obligatorio incurría en la falta del art. 636 en Navarra, pero no en Madrid. El propietario de una Sala de Fiestas sería igualmente culpable en Canarias y en Madrid, pero no en Extremadura. Un profesional, Ingeniero Superior, Asesor Fiscal, Perito o Economista quedaría afectado por este tipo penal en el País Vasco, pero no en el resto de España.

Asimismo, con independencia del matiz «esquizofrénico» del precepto, se plantea también quién es el sujeto penalmente responsable. La cuestión ha surgido con respecto a la conducción sin seguro que conforma el único grupo de sentencias conocidas hasta el momento, porque no es el conductor el obligado a asegurar sino el propietario quien asume este deber, además de que el conductor no tiene necesariamente que conocer si el vehículo tiene su seguro en plenitud de eficacia o no (16). Este mismo razonamiento, habría que apli-

(14) HERNÁNDEZ R.: «Código Penal. Doctrina y Jurisprudencia.» Tomo III. Dirección por CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C.: Madrid. Trivium, 1997.

(15) LLANERA CONDE P.: «Sobre la acción típica de la falta del art. 636 del vigente Código Penal.» La Ley 7.11.1996.

(16) FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F.: «Comentarios al art. 636 del nuevo Código Penal. Especial referencia al sujeto activo del delito.» *Iuris GESA* 4.º Trimestre 1998.



carlo a otra serie de conductas empresariales en las que el que realiza la actividad es un empleado dependiente trabajador por cuenta ajena, pero el titular de la misma y, por consiguiente, el obligado a concertar el seguro es el empresario individual o social. En este último caso, en el que la exigencia de seguro se impone a una entidad jurídica, nos podríamos encontrar incluso ante la eventual aplicación del art. 31 relativo a la responsabilidad penal de las personas jurídicas que se impondría a sus Administradores de hecho o de derecho.

Finalmente, como aspecto también a resaltar, hay que referirse, si quiera brevemente al hecho de que la infracción administrativa de incumplimiento de la obligación de asegurarse lleva aparejada una sanción pecuniaria entre 100.000 pts. y 500.000 pts. según distintos conceptos, mientras que penalmente se castiga con multa de uno o dos meses, pero que normalmente será inferior al importe de la sanción administrativa.

En tal caso, el procedimiento penal paraliza, como es sabido, el expediente administrativo sancionador y, cuestión relevante, supone, cuando la sanción penal haya adquirido firmeza, la aplicación del principio «*non bis in idem*».

## 10. ASPECTOS LEGALES, CONTRACTUALES Y PROCESALES

No hay que dejar de insistir en que el concepto legal de Seguro Obligatorio o, al menos, su recopilación «oficial» resulta de aplicación urgente, primero por razones de criminalización de la carencia de seguro, pero también porque afecta a cuestiones procesales de particular importancia en el ámbito del procedimiento abreviado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal así como en alguna cuestión contractual de orden menor, y también en lo que respecta a la aplicación del «**Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil**», aspecto éste último más relacionado con el Derecho Internacional Privado de Seguros.

### 10.1. La Ordenación de Seguros

En primer lugar y desde la perspectiva de la ordenación de seguros en materia de Estatutos, póliza y tarifas, una vez declarado en el art. 24.5. de la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que los modelos de póliza, las tarifas y las bases técnicas no estarán sujetos a autorización administrativa ni deberán ser objeto de remisión sistemática a la Dirección General de Seguros, prosigue:

«No obstante:

- a) Los modelos de pólizas de seguros de suscripción obligatoria deberán estar a disposición de la Dirección General de Seguros en la forma que reglamentariamente se establezca».



Aunque el Reglamento de esta Ley aprobado por el Real Decreto 2486/1998 sorprendentemente no aclara este extremo.

En el art. 76.1) extiende este deber de puesta a disposición de todos los modelos de pólizas de seguro, bases técnicas y tarifa de manera que no se produce esta distinción entre seguro de suscripción obligatoria o voluntaria, si bien, al menos en una primera impresión, el legislador sí parece que pretendía distinguirlos al destacar con un «no obstante» su naturaleza específica.

## 10.2. El Contrato de Seguro

En materia puramente contractual también se incluye una mención sobre los Seguros Obligatorios. Las modificaciones en la Ley 50/80 de Contrato de Seguro por medio de la disposición adicional sexta, concede una nueva redacción a los arts. 107, 108 y 109 sobre las normas de Derecho Internacional Privado.

Nos centraremos en el art. 107.1b) que presenta un matiz especial:

**«La ley española sobre contrato de seguro será de aplicación al seguro contra daños en los siguientes casos:**

- b) **Cuando el contrato se concluya en cumplimiento de una obligación de asegurarse impuesta por la ley española.»**

Subrayamos la obligación de asegurarse porque incluye un matiz particular, al menos desde una perspectiva formal. Hasta entonces, la legislación se refería a Seguros Obligatorios sin más calificación o a Seguro de Suscripción Obligatoria, ahora se menciona «la obligación de asegurarse que entendemos encaja perfectamente en la distinción propuesta de esta clase de seguros entre «forzosos» o de primer nivel y precisamente aquellos enmarcados en la noción de «obligación de asegurarse».

El proyecto introduce las reglas de elección de la ley aplicable al contrato de seguros, en los supuestos en que se concierta el seguro en régimen de libre prestación de servicios o de libertad de establecimiento de aseguradoras comunitarias. Pues bien, en el caso que nos ocupa, se declara con carácter *imperativo* la aplicación de la Ley española no solamente a los riesgos localizados en España con residencia habitual o domicilio social del tomador del seguro sino también para las obligaciones de asegurarse ¿aunque se trate de los llamados Grandes Riesgos?. La respuesta queda en el aire, especialmente cuando las Directivas Comunitarias que sirvieron de base para trasponer esta materia parecen ser menos restrictivas, apoyándose en «el espíritu proteccionista del sistema jurídico español» (17).

(17) FERNÁNDEZ ROJAS J. C., FUENTES CAMACHO V. y CRESPO HERNÁNDEZ, A.: «Ley de Contrato de Seguro». SÁNCHEZ CALERO. Aranzadi. Pamplona, 1999.



Esta cuestión tiene su importancia si pensamos en los cada vez más frecuentes programas internacionales de seguros donde los riesgos se localizan en varios Estados de forma que una misma actividad puede quedar sometida a una obligación de asegurarse en un Estado, pero no en otro. ¿Habrá que considerar entonces un troceamiento del contrato, «depeçage» en el lenguaje del Derecho Internacional Privado, en tantos contratos de seguro como seguros obligatorios se hubieran requerido por estos Estados?.

En esta misma línea, se impone al Asegurador en el art. 8.d) de la Directiva el deber de declarar a las autoridades competentes la cesación del seguro, de modo, como señala FUENTES CAMACHO, que dicha «cesación solo será oponible frente a los terceros en las condiciones previstas en la legislación de dicho Estado» (18).

Al objeto de intentar aclarar estas cuestiones habría que acudir a las Directivas Originales; en concreto la Segunda Directiva de 22.6.1988 sobre libre prestación de servicios en seguros no vida contemplaba en su art. 12 la no aplicación de la libre prestación de servicios a las siguientes modalidades según los distintos ramos establecidos en el anexo de la Directiva 73/239:

- Accidentes laborales.
- Automóviles, salvo RC de transportista.
- Lanchas motoras y barcos.
- RC nuclear y farmacéutica.
- Construcción.

Sin profundizar en las razones de inclusión de estas categorías de seguros, posteriormente en el art. 37 de la Tercera Directiva 92/49/CEE ha eliminado estas excepciones, de modo que la regulación de esta materia en la Ley de Contrato de Seguro modificada en 1995 ha resultado mucho más estricta para el asegurado. Pero seguimos sin saber taxativamente cuáles son los Seguros Obligatorios o las obligaciones de asegurarse.

### 10.3. El Procedimiento Abreviado

Las cuestiones procesales en relación con el Seguro Obligatorio se han centrado hasta el momento en el ramo de Automóviles en el que Seguro Obligatorio y Voluntario se expresan de distinta forma en la Ley de Enjuiciamiento Criminal a los efectos de la legitimación del Asegurador (19). Sin em-

(18) FUENTES CAMACHO, V.: «Los Contratos de Seguros y el derecho internacional privado en la Unión Europea». Madrid. Fundación Universidad Empresa. Civitas 1999.

(19) SOTO NIETO: «Responsabilidad Civil Directa en el proceso Penal de las Compañías de Seguros de Responsabilidad Civil». Seguro Voluntario (art. 117 del Código Penal). La Ley n.º 4036, 15 Mayo 1996.



bargo, las referencias que en los artículos 784.5 y 785, tercera y octava, regulados en la Ley Orgánica 7/1998 relativa al Procedimiento Abreviado, conducen a considerar otros seguros de esta naturaleza.

En concreto, el art. 784.5 niega a la Compañía de Seguros Obligatorio el constituirse en parte en el procedimiento, además de imponerles con riguroso deber de afianzamiento. Bien es cierto que la polémica se ha levantado alrededor del Seguro Obligatorio de Automóviles, y a él indudablemente se relaciona, aunque en el literal del proyecto no se especifica esta aclaración:

**«En los supuestos en que las responsabilidades civiles estén total o parcialmente cubiertas por el régimen de Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil, se requerirá a la Entidad Aseguradora o al Consorcio de Compensación de Seguros, en su caso, para que, hasta el límite del Seguro Obligatorio, afiance aquéllas. Si la fianza exigida fuera superior al expresado límite, el responsable directo o subsidiario vendrá obligado a prestar fianza o aval por la diferencia, procediéndose en otro caso al embargo de sus bienes.»**

La Entidad responsable del Seguro Obligatorio no podrá, en tal concepto, ser parte del proceso, sin perjuicio de su derecho de defensa en relación con la obligación de afianzar, a cuyo efecto, se le admitirá el escrito que presentase, resolviéndose sobre su pretensión en la pieza correspondiente.»

Como se puede apreciar, en una lectura literal de este artículo serviría para apoyarse en cualquier conducta sometida a seguro obligatorio cuyas responsabilidades se depuren a través del procedimiento abreviado, por ejemplo el de Cazador, donde también actúa el Consorcio.

Sin embargo es en el art. 785, que aborda la actuación del Juez de Instrucción en cuanto a los medios a emplear en la comprobación del delito y la culpabilidad del presunto reo, donde se distinguen diferentes tipos de Seguros Obligatorios.

Así, al tomar declaraciones se reseñará el certificado del Seguro Obligatorio, así como el documento acreditativo de su vigencia y se añade:

**«También se reseñará el certificado de seguro obligatorio y el documento que acredite su vigencia en aquellos otros casos en que la actividad se encuentre cubierta por igual clase de seguro.»**

Podría discutirse si la remisión al Certificado de Seguro solamente se aplicaría a otros seguros de esta naturaleza que se suscriban a través de un certificado, como pudiera ser originalmente el Seguro de Caza. No obstante, no creo que haya grandes obstáculos para que la pensión provisional con cargo al seguro obligatorio, que se regule en la regla octava c) de este mismo artículo, a acordar por el Juez de Instrucción se extienda a otras modalidades de Seguro Obligatorio:



**«Igual medida podría acordarse cuando la responsabilidad civil derivada del hecho esté garantizada con cualquier seguro obligatorio.»**

Sería ocioso volver a insistir sobre la importancia que ha adquirido la consideración de Seguro Obligatorio primeramente desde la perspectiva de su criminalización, como cuestión de cierta relevancia, para afectar a los derechos fundamentales, pero también en materia contractual como factor de protección de los asegurados, al mismo tiempo que como componente de control de las Aseguradoras y, finalmente, en el plano procesal, como mayor garantía para los perjudicados respecto a las fianzas y pensión provisional.

#### **10.4. El Convenio de Bruselas**

El Convenio de Bruselas que, por cierto, deberá ser sustituido el 1 de Marzo del próximo año por el Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de Diciembre del 2000, relativo a «**la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DOCE n.º L012 de 16.01.2001)**», establece reglas específicas para demandar a una persona domiciliada en un Estado contratante de modo que solamente pueda ser demandada ante los Tribunales de otro Estado Contratante en virtud de estas normas.

Sin perjuicio de que otros fines del Convenio se dirijan a facilitar al reconocimiento y a establecer un procedimiento rápido al objeto de garantizar la ejecución de las resoluciones judiciales, la Sección 3 del Convenio se refiere a la competencia en materia de seguros, cuestión no por ignorada menos interesante en unos momentos de grandes intercambios, movilidad geográfica, y profundas transformaciones sociales (20).

Sin entrar en muchos detalles, digamos que la regla general contempla que el Asegurador pueda ser demandado ante un Tribunal del Estado del domicilio del Asegurador, del domicilio del Tomador, o del lugar en que se hubiera producido el hecho dañoso, mientras que el tomador del seguro, asegurado o beneficiario únicamente podrá ser demandado ante los tribunales de su domicilio (art. 11).

Como regla especial, el art. 10, en lo que al Seguro de Responsabilidad Civil se refiere, añade que el Asegurador también podrá ser demandado ante el Tribunal que conociere de la acción de la persona perjudicada, cuando la Ley de este Tribunal lo permitiere. en particular, en los supuestos de acción directa serán aplicables las disposiciones de los arts. 7.º, 8.º y 9.º que permitirán que el asegurador pueda ser demandado ante un tribunal del estado

(20) Ver sobre esta materia. SANCHEZ JIMÉNEZ, M.ª Ángeles: «Ejecución de Sentencias Extranjeras en España: Convenio de Bruselas de 1968 y procedimiento interno». Comares. Granada, 1998.



del domicilio del asegurador, del domicilio del perjudicado, o del lugar en que se hubiera producido el hecho dañoso (art. 10, segundo inciso).

Sin embargo, estas reglas admiten alguna excepción en el caso de que las partes decidan elegir el Tribunal competente, si bien han de cumplirse ciertos requisitos que se contemplan en el artículo 12:

**«Únicamente prevalecerán sobre las disposiciones de la presente sección los convenios:**

4. **Celebrados con un tomador de seguro que no estuviese domiciliado en un Estado Contratante, a no ser que se tratase de un seguro obligatorio o se refiere a un inmueble sito en un Estado Contratante».**

Se puede interpretar así que, al estar en presencia de un seguro obligatorio, aun cuando se trate de un tomador no domiciliado en un país contratante, se podrá demandar al Asegurador conforme las reglas generales expuestas. En otras palabras, el Asegurador que haya suscrito un seguro obligatorio estaría sujeto a las mismas reglas de competencia judicial del art. 10. Pero surge también la duda que debe ser afrontada desde una posición negativa, si el tomador está domiciliado fuera de un estado signatario del Convenio, no parece que sea posible acudir al Tribunal del domicilio del Tomador o del lugar del evento dañoso o del domicilio perjudicado de Estados que no sean contratantes del Convenio.

Esta dimensión conduce directamente a la necesidad de encontrar una respuesta al interrogante tanteas veces invocado: ¿pero qué es realmente un Seguro Obligatorio?, aunque ahora ya con un alcance supranacional.

## 11. INTEGRACIÓN DE UNA COBERTURA OBLIGATORIA EN EL SEGURO VOLUNTARIO

La manera en la que aparecen los ignorados seguros obligatorios y sus dificultades de localización originan en no pocas ocasiones dos tipos de conflictos de compleja resolución: por un lado, actividades con un seguro de responsabilidad civil puramente voluntario a la que se le exige una obligación de asegurarse con posterioridad; por otro, actividades que suscriben el seguro precisamente para dar cumplimiento a una obligación impuesta pero que, a efectos de acreditación, presentan un seguro que no se acomoda a lo requerido.

Y, para añadir leña al fuego, el panorama se complica más a la luz de una exclusión típica del Seguro de Responsabilidad Civil que todavía se conserva en muchos condicionados: *las responsabilidades que sean objeto de cobertura por un Seguro Obligatorio*.

Combinando todos estos factores se podría llegar a conclusiones diversas, suponiendo que la póliza haya sido formalizada correctamente y no en-



tren en cuestión la invalidez de cláusulas limitativas de los derechos del asegurado por no haberse aceptado expresamente o, tal vez, el carácter lesivo o abusivo de una cláusula concreta.

### 11.1. AGRAVACIÓN DEL RIESGO

En relación con actividades aseguradas voluntariamente a las que súbitamente se les exige una cobertura obligatoria, es preciso referirse a la disciplina general del contrato de su seguro si se piensa que este requerimiento constituye una **agravación del riesgo**, circunstancia muy discutible. En tal caso, operarían lo previsto en el artículo 11 —deber de comunicación del Tomador o Asegurado— y 12 —proposición de modificación del contrato o de su rescisión.

Nuestra opinión sin embargo no llega a considerar esta situación como una agravación del riesgo de modo que, en caso de siniestro, y considerando las prescripciones imperativas de la Ley de Contrato y su naturaleza protectora, es de suponer que el Asegurador asumiría sus consecuencias económicas.

Si jugara la exclusión mencionada, responsabilidades objeto de Seguro Obligatorio, se podría llegar a la paradójica conclusión de que algo cubierto, deja de estar cubierto debido al cambio de la Ley. En este caso, creemos que correspondería al Asegurador, como parte situada en un plano más profesional con acceso a la información sobre la nueva regulación, detectar las pólizas que en su cartera están sometidas a una obligación de asegurarse, comunicárselo al asegurado y adaptar el contrato a la nueva situación.

Lógicamente, si es el Tomador o asegurado quien primeramente percibe esta exigencia, habría de indicarlo al Asegurador no tanto como agravación sino como elemento que incide en el contrato. Algunas pólizas, realmente pocas, incluyen una «cláusula de cambio de Ley» que en responsabilidad civil adquiere una importancia determinante, pues precisamente lo lógico es que en esta materia las leyes cambien. En este caso, se prevé expresamente la modificación del contrato.

### 11.2. LA EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDADES CUBIERTAS POR SEGUROS OBLIGATORIOS

Pero, ¿qué ocurriría cuando un contrato de Seguro nuevo nace con la exclusión indicada pues, existen obligaciones de asegurarse ignotas y otras que afectan solamente a actividades reguladas por Comunidades Autónomas? Nos tememos que en este caso, el Asegurador deberá pechar con las consecuencias económicas del siniestro, ya que redacción del contrato y su



consideración de contrato de adhesión le compele a correr con las consecuencias de una interpretación más favorable para el asegurado en su condición de parte más desprotegida, especialmente a la luz de la Ley 7/1998 sobre Condiciones Generales de Contratación y los artículos que modifican la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

### 11.3. LA CUMPLIMENTACIÓN DE UN DEBER DE ASEGURARSE

A idéntica solución habría que acudir cuando la póliza concertada por el Tomador lo es justamente para dar cumplimiento a su obligación de asegurarse. Recuérdese que la distinción que se formulaba anteriormente entre seguros con contenido concreto y meras obligaciones de asegurarse. Los conflictos surgidos en varios de estos seguros, (empresas de seguridad privada, residuos tóxicos y peligrosos, instalaciones de telecomunicaciones, o aprovechamiento por turno de bienes inmuebles) son una muestra de las dificultades que pueden surgir si no se perfila claramente el alcance y objeto del Seguro y, hasta podría decirse, las pretensiones de la Administración.

Los aseguradores han venido expresando sus reticencias con respecto al contenido de estos seguros que requieren coberturas en un caso ajenas a los criterios clásicos del ramo —daños a los bienes objeto de custodia y vigilancia— y en otros difíciles de aceptar —daños al medioambiente por cualquier causa, daños al espacio radioeléctrico— o, por una exigencia legal difícil de interpretar en el caso de aprovechamiento por turno, o, por último, por fijar sumas aseguradas desorbitadas o ilimitadas.

En tales supuestos, la acreditación se ha conseguido con el visto bueno de la Administración a pesar de no cumplir estas exigencias y, en algunas ocasiones, con la incorporación a la póliza de una cláusula del siguiente tenor: «se declara expresamente que esta póliza no se adapta a las exigencias del Seguro Obligatorio».

La nulidad y carácter abusivo de una condición de esta naturaleza parece evidente, pues precisamente se concierta el seguro por exigencia legal o reglamentaria, de modo que si el Asegurador emite un contrato con este supuesto, cláusula aclaratoria, también nos tememos que no prospere su validez.

La posibilidad de invocar excepciones en los seguros obligatorios ha resultado igualmente un extremo controvertido. En este apartado, hay que considerar también el contenido mínimo del seguro obligatorio. Si es preciso ajustarse a las exigencias de la norma, cualquier exclusión que se oponga a las mismas devendrá inválida.

Por lo contrario, si el seguro requerido no expresa contenido ninguno habrá que ponderar si las excepciones esgrimidas se refieren o no a un hecho determinante en la producción del evento siniestral, ya que también, desde



nuestra modesta opinión, se nos antoja difícilmente aceptable que un seguro obligatorio no ampare lo que realmente se supone que debe cubrir.

Para concluir, este apartado es obligado citar a los autores franceses referenciados (21).

**«Modificando totalmente la concepción tradicional del contrato de seguro, abriéndose camino hasta el extremo del incremento del papel jugado por los textos en detrimento del de la voluntad de las partes, los seguros con contenido obligatorio constituyen una nueva categoría de seguros sobre la que nos atrevemos a decir, a riesgo de parecer excesivos, que alcanza tal naturaleza como para crear un nuevo derecho de seguros.»**

## 12. A FAVOR Y EN CONTRA DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS

Al margen de lo que pudiera parecer, los Aseguradores no se muestran especialmente confortables con la proliferación de seguros obligatorios, al menos no en la forma en que se está haciendo. Se regula así una obligación de asegurarse sin haber precisamente debatido con las entidades de seguros la forma en que deben de concertar el seguro para que pueda precisamente formalizarse sin reticencias innecesarias. No obstante, en los últimos tiempos sí se ha producido un cierto acercamiento entre la Administración y la Asociación de Aseguradores UNESPA al menos en aquellos seguros de nivel estatal de cierta importancia promulgados o en trance de promulgación (Embarcaciones de Recreo, Ensayos Clínicos, Tasadores Hipotecarios, Actividades con Incidencia Ambiental, etc. ...). La Generalitat de Cataluña también está intentando reconducir este extremo a través de una colaboración con UCEAC, la Unión de Aseguradores Catalanes, con el fin de despejar la fronda legislativa que ha proliferado en esta materia en el derecho autonómico de esta Comunidad.

Con esta aproximación no quiere decirse que se solucionen todos los problemas, pero al menos se debate sobre principios técnicos inexcusables que necesariamente han de observarse, a pesar de encontrarse más inconvenientes que ventajas (22).

Una ventaja: La mayor contratación que lleva consigo la obligatoriedad.

Cinco inconvenientes: — Falta de concreción

— Dificultades para formalizarlos

— Criterios de RC objetiva

— Ausencia de Fondo de Garantía

— Desigualdades territoriales

(21) RENODÓN-DELABRÍA: op cit pág. 64.

(22) AGUILAR A.: «Los Seguros Obligatorios en España». Actualidad Aseguradora 8.9.1997.



Sin embargo, las reticencias aseguradoras han sido formuladas más acertadamente por el Grupo de Trabajo de Seguros Obligatorios del Comité Europeo de Seguros en su informe del año 83.

**«La actitud de la industria del seguro con respecto a la imposición de seguros obligatorios es un tanto reservada. A priori, puede parecer extraño que los Aseguradores no se manifiestan a favor de la introducción de seguros obligatorios de Responsabilidad Civil en razón que:**

- El crecimiento del número de asegurados permitirá mejorar la aplicación de "la ley de los grandes números".
- Se tendería a evitar la antiselección.»

En otras palabras, no solamente suscribirán el seguro aquellas actividades con un factor de riesgo agravado, sino que, precisamente, acogiendo una gran masa aseguradora, un adecuado proceso estadístico permitirá gestionar técnicamente el desarrollo del ramo.

No obstante, frente a estas motivaciones, se exponen otros argumentos en contra de esta clase de seguros:

- a) Exigencia de seguros en aquellas actividades que comportan una cierta peligrosidad, quedando fuera aquellos sectores económicos que ofrecen menos reparos a la hora de su suscripción.
- b) Alcance del seguro insuficientemente desarrollado desde el punto de vista técnico, circunstancia que origina ciertas confusiones en el momento de otorgar una cobertura adecuada.
- c) Perturbación de las prácticas habituales del Seguro de RC en lo que se refiere al análisis individualizado de cada riesgo y aplicación de condiciones específicas en razón de las peculiaridades de cada asegurado.
- d) En tal sentido, la consideración de franquicia y otras limitaciones, son un tanto incompatibles con un seguro obligatorio.
- e) Aumento de costes a la hora de extender certificaciones periódicas que justifiquen la contratación y continuidad de estos seguros.
- f) Dificultades para imponer mejoras de los riesgos en materia de prevención, así como de aplicación de medidas de saneamiento a pólizas deficitarias.
- g) Conflictos habituales entre lo que la Administración exige y lo que los Aseguradores están dispuestos a otorgar.
- h) Temores ante una posible aplicación uniforme de tarifas impuestas por la Administración, junto con un intervencionismo no deseable.
- i) Interpretación desorbitada del alcance del seguro por parte de los Tribunales, que, por el hecho de invocar la obligatoriedad de seguro, se



impone el resarcimiento de unos daños de difícil encaje en las coberturas estandarizadas.

Por último, aunque no con menos importancia, no debe dejar de resaltarse una circunstancia absolutamente determinante: el seguro es un contrato bilateral en el que, obviamente, intervienen dos partes. No parece, pues, que sea un proceso muy respetuoso el que se imponga esta clase de seguros sin contrastar previamente si uno de los intervinientes está en condiciones de dar respuesta a las demandas que con tanta alegría se exigen: pólizas ilimitadas, coberturas ajenas a la técnica aseguradora, ámbitos temporales desorbitados, condiciones confusas, inoponibilidad de excepciones, etc.

Argumentos en pro y en contra de los Seguros Obligatorios han sido también abordados por la doctrina de una manera más académica de lo que hasta ahora se ha expresado en un tono periodístico. Los razonamientos invocados para justificar los beneficios de la obligatoriedad de seguros en el campo de las responsabilidades profesionales discurren por el camino ya esbozado: **«garantía para las víctimas y protección del patrimonio del responsable»**.

Pero al mismo tiempo, se introducen nuevos factores que juegan o no a favor de la obligatoriedad en función de las perspectivas que se adopten (23):

- *Incremento de la utilidad esperada*: en el ámbito de la teoría del riesgo se concluye en que una mayor demanda de seguros incrementa el bienestar social (social welfare) disminuyendo o apartando el riesgo de aquellas personas que tienen «aversión» a vivir en unos escenarios de riesgos no por conocidos menos evitables (risk-averse persons). De este modo, las exigencias de seguros obligatorios, implican un impulso en la venta de esta clase de pólizas al tiempo que, desde la posición de los individuos, se transfiere el riesgo a los aseguradores, reforzando el bienestar social antes mencionado así como la utilidad social que el seguro proporciona al aliviar a los asegurados del riesgo a sufrir una pérdida. Sin embargo, en sentido contrario, también se argumenta que el nuevo hecho de que el seguro pueda aumentar la utilidad esperada no es una razón suficiente para imponer la obligación de concertar un seguro de responsabilidad civil.
- *Remedio a los problemas de insolvencia*: la provocación de un daño por parte de un insolvente supone que el perjudicado quede desprotegido y no indemnizado más que por los sistemas públicos de protección social u otros mecanismos sustitutivos que actúen subsidiariamente como el Consorcio de Compensación o los Fondos de Compensación establecidos a tal efecto.

(23) FAURE M. y VAN DE BERGH R.: «Compulsory insurance for Professional Liability», *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. Vol. N.º 53 October 1989.



Este extremo se ve agravado en aquellos supuestos sujetos a un sistema de responsabilidad civil objetiva en relación con un esquema culposo que solamente engendraría obligaciones de resarcimiento en el caso de demostración de la negligencia. Se dice así, que los sistemas objetivos inciden desfavorablemente en la observancia de la obligación de diligencia pues los daños ocasionados se van a tener que afrontar siempre mientras que, cuando se prima el cumplimiento del deber de cuidado por medio de un sistema culposo, se extrema la diligencia del eventual dañador.

El Seguro de RC, y más si es obligatorio, remedia lógicamente y garantiza la compensación a las víctimas aunque no constituya necesariamente el mecanismo más eficiente para resolver este problema ya que otras modalidades de seguros "first party" u otros fondos específicos conllevan un menor coste y operan de forma mucho más automática y ágil. En cualquier caso, se observa que en aquellas áreas donde se establece un fondo, el seguro de responsabilidad civil se convierte en obligatorio.

- *Problemas Informativos*: en este apartado, más que de información hay que hablar de los inconvenientes de la desinformación que se desenvuelven en dos planos:
  - La información adecuada del responsable eventual dañador para estimar su exposición al riesgo y la disponibilidad de seguros, de forma que tome la decisión informada para contratar o no una póliza.
  - La asimetría informativa entre aseguradores y asegurados que se manifiesta a través del fenómeno de la antiselección.

En el primer caso, la desinformación conduce de hecho a la infravaloración del riesgo y a la carencia del seguro, aspectos que se solucionan a través de un seguro obligatorio que además comporta la generalización del seguro a todos aquellos afectados por este requerimiento. De este modo, se compensa la desinformación de los individuos mediante el establecimiento de la obligación de asegurarse, lo que determina una valoración mucho más real de la exposición al riesgo que, por otro lado, una vez conocido estimula la propia necesidad de asegurarse al percibir estos riesgos de una manera más consciente. Sin embargo, se piensa, que a veces es difícil distinguir entre la desinformación y la irracionalidad, especialmente cuando se piensa en la cantidad de vehículos que, a pesar de la obligación de asegurarse, circulan sin seguro.

En el segundo, las deficiencias se ponen de relieve cuando no es posible para el Asegurador diferenciar los buenos de los malos riesgos de manera que la prima hay que fijarla sobre la base de un valor promedio, lo que, a su vez, implica bonificar a los malos y recargar a los buenos; decisión que se traduce en el abandono de la comunidad de asegurados por parte de los buenos riesgos. La imposición legal a contratar un seguro en forma forzosa



permite hacer frente a los problemas de antiselección y, por tanto, resolver la demanda asimétrica informativa.

— *Deber de diligencia más relajado:*

Uno de los principales inconvenientes que se desprende de los Seguros Obligatorios derivan del llamado «riesgo moral» que implican los negativos efectos de disuasión al desplegar el cuidado y la diligencia debida que, en el caso de seguro obligatorio, se disipa. Se perciben sin embargo los posibles remedios para hacer frente a estas carencias: hacer al asegurado coparticipe del riesgo o bien controlar de algún modo al asegurado adaptando la prima al riesgo que realmente le afecte. Legalmente, no suele ser frecuente imponer iniciativas en materia de coparticipación, ya que prima la protección de la víctima a través de las garantías que proporciona el seguro, de modo que el único método posible es el control del asegurado por el asegurador, extremo generalmente poco efectivo que deja irresuelto el problema del riesgo moral provocado por los efectos negativos de un Seguro Obligatorio.

Por otro lado, la competitividad del mercado de seguro puede ser puesta en entredicho ya que la concentración del mercado y la falta de experiencia en determinadas actividades supone el cobro de unas primas superiores a la siniestralidad prevista, sin que el seguro, acosado por los costes de administración, otorgue la utilidad esperada a los asegurados. En tal sentido, estudios realizados en mercados muy concentrados como el alemán demuestran que un alto grado de concentración junto con una estricta regulación de tarifas incrementa el número de accidentes. Esta conclusión puede ser explicada de esta manera: la concentración, y tal vez concertación, conduce a un escenario de carácter oligopolista que distorsiona las iniciativas del Asegurador para controlar el riesgo moral de modo efectivo.

Como puede verse, en el escenario de la teoría del riesgo y seguro han nacido interesantes teorías con un claro contenido económico que introducen aplicaciones matemáticas con la intención de medir los reflejos que producen en la demanda de seguros el establecimiento de obligaciones de asegurarse o la disminución del nivel de protección de las prestaciones sociales (24).

Al mismo tiempo que se destacan las ventajas invocadas de la obligatoriedad de asegurarse que, en forma resumida, se condensan en la indemnización de las víctimas, la garantía de pago frente a la insolvencia, el bienestar social producido por la eliminación del riesgo o la plena percepción de los riesgos soportados cuando son desconocidos, también se realzan las desventajas, que, se dice, podrían ser tan grandes como para pesar mucho más que las ventajas (25). En primer lugar, hay que referirse a su imposición (en-

(24) GOLLIER C. y SCAMURE P.: *The spillover effect of Compulsory Insurance*. The Geneva Paper of Risk and Insurance. 1994.

(25) OUGHTON, D.: *Expanding tort liability in English Law and Compulsory Insurance for Professional Risks*. The Geneva Papers on Risk and Insurance 14 n.º 53 . October 1989 págs. 331-346.



forcement) o, mejor dicho a las posibilidades de controlar la contratación de un seguro obligatorio y, sobre todo, de perseguir sus renovaciones. Cuando se trata de Organizaciones Profesionales que tutelan a sus miembros es relativamente sencillo verificar la suscripción de los Seguros Obligatorios que se exijan, pues, incluso, es el propio Colegio Profesional quien asume la tarea de negociar la suscripción del Seguro. Sin embargo, cuando es la propia Administración quien se encarga de esta tarea, la obtención de la licencia se condiciona a la acreditación del Seguro, pero el seguimiento de la vigencia de periodos sucesivos se torna en un imposible, como ya se tuvo ocasión de resaltar.

Como segundo inconveniente se resalta el *coste* del sistema, no el coste inmediato de los gastos de control del cumplimiento de la exigencia de seguro, sino enfocado desde una perspectiva económica basada en el siguiente razonamiento. Cuando se trata de asegurar obligatoriamente riesgos de entidad menor, el precio del seguro puede resultar antieconómico en relación con la actividad que se espera. A largo plazo, esta premisa se refleja en un elevado coste social resultante de la cantidad abonada en concepto de seguro para cubrir riesgos menores que podrían ser perfectamente autoasegurados. En el caso de un seguro obligatorio, este extremo se acentúa al imponerse tanto a riesgos pequeños como grandes sin posibilidad de que los primeros, si las primas se elevan por encima de los previstos sin proporcionar utilidad aparente, tengan la opción de autoasegurarse. Otra consecuencia de este sistema, como puede colegirse, es que los riesgos leves subvencionan a los más graves, de forma que el Asegurador lógicamente realiza sus cálculos sobre la siniestralidad total esperada para una familia de riesgos concreta en la que se incluye el colectivo obligado a asegurarse. De este modo, no es posible negociar las condiciones del seguro basándose en la experiencia individual de cada individuo o empresa, pues se asocia todo a la percepción siniestral que proporciona el Grupo.

El «*riesgo moral*» (subjetivo) conforma otro obstáculo que actúa en contra de la imposición de un seguro obligatorio ya que no fomenta el despliegue de una buena actitud preventiva al ser el seguro el que va a afrontar las consecuencias económicas de un evento siniestral operando como un factor negativo a la prevención. Y esta circunstancia concluye en que el Asegurador repelerá los riesgos de alta exposición con la idea de retener preferentemente a los riesgos no muy expuestos, sin posibilidad de evaluar las características individuales de cada candidato a asegurarse en función de la entidad de su exposición particularmente considerada.

Por último, el *alcance de la cobertura* presenta otro engorro si no se acomoda a la realidad de los daños que se registran, tanto en términos cuantitativos —sumas a indemnizar— como cualitativo —exclusiones de la cobertura y delimitaciones del riesgo—. Si el requerimiento de seguro es demasiado bajo, quedarán supuestos sin indemnizar; si, por el contrario es de-



masiado alto, el nivel de primas perjudicará a aquellas personas que no expresen una exposición intensa, o el precio del seguro acabará por trasladarse de una manera muy gravosa a los consumidores o usuarios.

En este sentido, la experiencia en España ha venido a demostrar que ciertos colectivos profesionales de gran relevancia han acabado, un tanto desencantados de los constantes incrementos de prima que se les aplicaban, por crear un sistema mutualista de protección, si bien, y ésta es una opinión, a medio plazo no han conseguido reducir los costes de los seguros.

### 13. MÁS HISTORIAS DE SEGUROS OBLIGATORIOS

La imparable trayectoria que ha experimentado en la última década la imposición de obligaciones de asegurarse variopintas, no parece que vaya ni mucho menos a detenerse sino muy al contrario. Hasta el momento en que apareció en el Boletín Oficial del Estado un Seguro Obligatorio de primer nivel, además de por su contenido por el hecho de su contratación masiva, el **Real Decreto 807/1999 de 16 de Abril por el que se aprueba el Reglamento de Seguro de Responsabilidad Civil de Suscripción Obligatoria para embarcaciones de recreo o deportivas**, no se había acudido a la vía del art. 75 de la Ley de Contrato de Seguro, que debería finalmente marcar la pauta de nuevos seguros de esta naturaleza.

Al mismo tiempo, después de bastantes años de debate, ha llegado finalmente a promulgarse, la muy cuestionada «*Ley de Ordenación de la Edificación*» que también prevé la obligación de concertar un seguro, aunque no será de responsabilidad civil sino de daños para los edificios en construcción como «una garantía de defectos estructurales» que operará una vez hayan finalizado la obra y sea recepcionada por sus usuarios, aunque en el contrato de esta garantía subyace todo un conjunto de responsabilidades de los intervinientes en el proceso constructivo.

«*El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil para actividades con incidencia ambiental*» no solamente impondrá un régimen de responsabilidad objetiva, canalizada y limitada a 15.000 millones de pesetas, sino que contempla un sistema de garantías en las que el Seguro de Responsabilidad Civil alcanza un rol imprescindible para el desarrollo efectivo de la Ley.

Se han iniciado también los primeros movimientos para la creación de un nuevo seguro de esta naturaleza, aunque éste es bastante más controvertido por razones evidentes: *El Seguro de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas de Suscripción Obligatoria*.

Sin embargo, no se percibe reacción alguna en materia de responsabilidad civil del fabricante para la que se preveía un sistema obligatorio de seguro en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y también en la Ley 22/1994 de Responsabilidad Civil por los daños causados por



productos defectuosos. Los trabajos iniciales dirigidos a establecer tal obligación a los fabricantes de productos farmacéuticos y alimenticios están prácticamente paralizados.

En cualquier caso, habrá que seguir expectantes ante las sorpresas que se encontrarán con la promulgación de nuevas obligaciones de concertar seguros especialmente por parte de las Comunidades Autónomas en las que esta clase de seguros surge como una moda a seguir de manera que cuando alguna de las diecisiete Comunidades, en particular las más beligerantes en esta materia, decida regular una actividad concreta en virtud de las competencias transferidas, al poco tiempo, otras más, alentadas por este espíritu de emulación, acaban por llevar a cabo una iniciativa algo similar para no ser menos.

Sin embargo, si se ha producido un elemento nuevo que destacar: por primera vez se ha establecido la «desobligatoriedad» de un seguro de esta naturaleza. En efecto, el Real Decreto 1836/1999 releva de esta obligación a los explotadores de Instalaciones Radiactivas de segunda y tercera categoría, así como los aparatos de Rayos X con fines de diagnóstico médico, que ya no necesitarán constituir la cobertura de riesgos impuesta en la Ley 25/1964 de Energía Nuclear. A la vista de los inconvenientes surgidos con algunos de los seguros citados, quizá nos encontremos ahora hacia una aconsejable marcha atrás.

### COROLARIO

A lo largo de estas páginas se ha tratado de exponer cómo a la transformación de la responsabilidad civil, por lo demás perceptible en todas las sociedades, hay que agregar un compañero de viaje: el Seguro que, para ciertas actividades «riesgosas», se reviste del calificativo «obligatorio». Ambas Instituciones sin embargo no son suficientes en las modernas sociedades, de forma que, cada vez con más frecuencia, es preciso acudir a otros instrumentos que, si no indemnizan, al menos sirvan para remediar complementariamente situaciones sociales sangrantes. En los casos extremos se ha llegado incluso al punto de sustituir la responsabilidad civil por un sistema universal de compensación de las víctimas de los accidentes, inicialmente de automóviles y de trabajo, y extendido con posterioridad a cualquier clase de eventualidad que se exprese a través de daños causados a las personas.

Frente a la responsabilidad civil clásica y al seguro concebido en forma tradicional, hay que considerar actualmente otros sistemas de compensación que actúan como complemento o incluso con carácter prioritario a la responsabilidad civil, operando a efectos de computación de la valoración integral del daño de una manera determinante por cuanto que las prestaciones recibidas por estos conceptos disminuirían la indemnización a percibir por las víctimas al haber previamente obtenido otras contrapartidas a través



de la Seguridad Social, Seguro Privado «first party» y otros esquemas especiales de compensación.

Esta reflexión fue formulada en términos parecidos por el informe AIRAC de 1990 (All-Industry Research Advisory Council) que, aunque con algunos años a las espaldas, puede considerarse bastante ilustrativo. El citado informe pretendía facilitar nuevos temas de debate que concluyeran en la moderación de los excesos producidos por la responsabilidad civil en los Estados Unidos.

Se contemplaban en este informe, los sistemas jurídicos, procesales e indemnizatorios de los países más avanzados del mundo (Alemania, Australia, Canadá, Francia, Holanda, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Suiza), con el fin de que pudieran servir de inspiración para la siempre deseable reforma del Tort System de los Estados Unidos atendiendo a los instrumentos existentes en algunos de estos países en los que en ciertas ocasiones «el sentido de responsabilidad de la sociedad para atender a los individuos necesitados» alcanza un cierto contenido.

Los resultados del informe desarrollan de una manera mucho más sumaria gran parte de lo expuesto a lo largo de este trabajo a la vez que exponen los rasgos más característicos de la transformación de la responsabilidad civil y del futuro que se espera (26):

Tendencia a una mayor exigencia de responsabilidades sobre postulados objetivos para actividades peligrosas (Automóviles, Ferrocarriles, Aviación), RC productos y RC ambiental con especiales aportaciones jurisprudenciales en esta misma línea.

Extensión del mismo nivel de exigencia a las Administraciones e Instituciones Públicas.

Agravación de las responsabilidades médicas.

Aceptación generalizada del principio de la responsabilidad solidaria.

Consideración de «la culpa del Asegurado» como factor aliviador de la responsabilidad civil.

Se aprecian ciertas restricciones en los conceptos a indemnizar y cierta estabilización de las cuantías, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos, donde los Abogados y Tribunales parecen ser más imaginativos en esta materia. En la misma línea, la noción de daños punitivos no parece ser reconocida fuera de Estados Unidos y, en algunos casos, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Amplia variedad de fuertes alternativas de compensación: atenciones médicas de carácter público, seguridad social, cobertura de cualquier clase

---

(26) PEENIGSTORF, W.: «Tort Liability and Alternative Approaches to Compensation: Summary of a comparative Survey of Foreign Systems at work». The Geneva Papers on Risk and Insurance. 15. n.º 56 July, 1990.



de Accidente, Seguro del paciente que necesariamente tienen que ser re-conducidas a estándares de racionalidad y proporcionalidad.

Coordinación de las distintas fuentes de compensación con especial atención al principio de computación de daños de manera que la responsabilidad civil quedaría como un mecanismo de reparación de daños morales o daños residuales no resarcidos por otras vías.

Modificaciones en las acciones de subrogación que algunas veces son suprimidas o bien se llega a Convenios estandarizados para reembolso de los costes incurridos en ciertas prestaciones.

Asignación en los costes del sistema a partidas constituidas mediante tasas o recargos especiales con una visión necesariamente económica para subvencionar estos instrumentos alternativos.

En material conflictual, con independencia de las características propias del sistema americano de jurados, cuotra litis, indemnizaciones multimillonarias y sentencias ejemplares, se percibe una mayor disposición a llegar a arreglos extrajudiciales y a los llamados ADR (Soluciones Alternativas de Disputas).

Percepción de un cierto abuso en la condena en costas en cuanto afecta al Seguro de Responsabilidad Civil que también se extiende a la Defensa Jurídica del Asegurado.

Incremento de las reclamaciones con respecto a años anteriores, aunque no en una proporción alarmante.

En general, salvo en Estados Unidos, no se percibe una crisis de la responsabilidad civil ni del seguro, salvo, se podría añadir, los conflictos surgidos en Medio Ambiente a Asbestos, posteriores a la elaboración del informe.

Plena capacidad y disponibilidad de seguros para cubrir las necesidades de los Asegurados, excepto quizá, desde mi particular opinión, en lo que respecta al Seguro de Contaminación.

Salvo en Estados Unidos, tampoco se percibe la necesidad de un cambio de los sistemas vigentes salvo pequeños ajustes que no afectan al fondo de la cuestión.

Finalmente, se espera un mayor volumen de reclamaciones que se confía puedan ser perfectamente afrontadas sin mayor problema con la combinación de seguros y otros mecanismos de compensación, de modo que las proposiciones actuales de cambio contribuirán a una expansión de la responsabilidad más que a su restricción.

No obstante, desde que se elaboró este informe han sucedido bastantes cosas imprevistas en lo que se refiere a atentados medioambientales, infecciones masivas, riesgos relacionados con productos genéticamente modificados, implantes humanos, tabaco, descubrimientos en medicina y, en ge-



neral, nuevos riesgos tecnológicos que presentan notorias incertidumbres sobre lo que pueda pasar a cortísimo plazo, pues hoy en día se queman etapas a velocidad supersónica. El seguro no sería el instrumento más adecuado de indemnización por lo que habría que acudir a otros mecanismos alternativos que entran en «la cancha» precisamente cuando no juega el seguro como puede ser el caso de los productos farmacéuticos, especialmente afectados por el concepto de «riesgos de desarrollo» (27) en los que prima un contenido preventivo más que reparador a través del «principio de precaución» (28). Concepto novedoso que también se invoca cuando estamos en presencia de los llamados «Riesgos Tecnológicos»: Biogenética, en una triple dimensión referida a las personas (genoma humano), a los animales (organismos genéticamente modificados) y plantas (semillas transgénicas) que se proyecta asimismo en afectaciones medioambientales.

Esta incertidumbre engendra sin duda alguna la imposibilidad de efectuar previsiones de modo que la siguiente fase el proceso es la impredecibilidad que necesariamente conduce a las dificultades de asegurabilidad de «las cosas nuevas». El Seguro no se siente cómodo con los cambios y se sustenta sobre hechos confrontados cuyas consecuencias se pueden valorar, de modo que hasta que no se resuelvan todas las incógnitas que nos acechan, la posición del Sector Asegurador ha de mostrarse obligatoriamente expectante, actuando en un escenario ya bastante difícil donde hay que medir hoy las consecuencias del mañana con la experiencia del ayer.

(27) SOLER FELIU, J.: *El concepto de defecto del producto e la Responsabilidad Civil del Fabricante: Ley 22/1994 de 6 de Julio, de Responsabilidad Civil por daños causados por productos defectuosos*. Valencia. Tirant lo Blanch. 1997.

(28) *Libro verde de la Comisión sobre Responsabilidad Civil de Productos Defectuosos* Bruselas 28.07.1999. COM (1999) 396 final.

Ver también las respuestas al Libro Verde en [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

