

# Los Seguros de Responsabilidad Civil y la obligatoriedad de aseguramiento en España

EDUARDO PAVELEK

MAPFRE RE

La tendencia a la objetivación de responsabilidades desencadena casi automáticamente un seguro obligatorio. Esta práctica pudiera ser fácilmente aceptable cuando los bienes jurídicos alcanzan a proteger el rango más elevado de la escala de valores: la vida, el honor o los recursos naturales de la humanidad.

Sin embargo, resulta más difícil de asumir la creación de seguros de esta naturaleza que vienen a equiparar responsabilidades ajenas a este fundamento, ya que pretenden que el seguro asuma riesgos que afecten a personas privadas en sus intereses puramente económicos.

## ¿Existen realmente los seguros obligatorios?

Por primera vez, y desde instancias oficiales españolas, se ha formulado un repertorio de seguros obligatorios, intentando reconducir la maraña de disposiciones promulgada en los últimos años a través de un conjunto normativo del rango más variopinto. Este propósito no se ha visto culminado con el éxito, ya que, sin perjuicio de que se trate de un tema difícil de afrontar, en virtud, precisamente, de su prolija dispersión legal, se ha dejado de incluir algún seguro de destacada importancia.

En efecto, si nos remitimos a la circular 2/1990 de la Fiscalía General del Estado sobre aplicación de la reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 3/89, se observa paradójicamente que, a pesar de declararse que en «**nuestra legalidad no existe un sólo seguro obligatorio, de forma que la mera invocación del mismo deja sin precisar cuál es la norma de reenvío o qué debe llenar la laguna. Ahora bien, en el anexo de**

**esta circular se contiene el elenco de los seguros impuestos legalmente de forma inexcusable, esto es, los Seguros Obligatorios vigentes en nuestro Derecho Positivo».**

Formulado el principio de esta manera, si fuera posible aplicar un cierto grado de racionalidad a este proceso intelectual, habría que concluir en el hecho de que no se acepta la existencia de **seguros obligatorios de carácter forzoso** en su sentido más estricto, pero sí sería admisible la idea de reconocer la realidad de obligatoriedad de presentación, ante las autoridades administrativas correspondientes, de un **documento que testifique la cobertura de determinadas responsabilidades exigibles para actividades concretas.**

Se observarían, pues, dos planos diferentes de obligatoriedad, como se podrá apreciar posteriormente:

— **Los seguros obligatorios típicos basados en un régimen especial de Responsabilidad Civil**  
**Objetiva:**

- Automóvil.
- Caza.
- Instalaciones nucleares.
- Navegación aérea.

— **Seguros de «obligatoria suscripción»** para aquellas actividades «clasificadas», para cuyo ejercicio se requiera la obtención de un carnet, la concesión de una autorización, la inscripción en un registro, la admisión en una asociación, etcétera.

En este segundo supuesto, aunque las responsabilidades cubiertas se decantan hacia el campo de la objetivación en determinados casos (transportes, residuos tóxicos, seguridad en las máquinas), no siempre sucede así, ya que se está requiriendo la contratación de una póliza para el desempeño de las actividades o profesiones absolutamente peregrinas, sin apreciarse una clara motivación.

## Justificación de la obligatoriedad del aseguramiento

El resultado de los trabajos de la Comisión de Responsabilidad Civil General del Comité Europeo de Seguros se plasmó en un informe publicado en 1983, cuya actualización se está debatiendo a lo largo de este ejercicio, en el que se ve vinculada la proliferación de esta clase de seguros a tres factores desencadenantes:

**a) La evolución jurisprudencial** en materia de responsabilidad civil con respecto a lo que se ha denominado la **marcha inexcusable hacia una sociedad responsable o hacia la civilización del riesgo**. Noción que en términos más cotidianos podría traducirse en la expresión: **¡Qué cada palo aguante su vela!**

Nuevos criterios de imputación de responsabilidad, consideración de presunciones, desplazamientos de la carga de la prueba, interpretación amplia de viejas disposiciones, aplicación de conceptos tales como responsabilidad por riesgo, objetiva, por cuota de mercado, etc... se enmarcarían sin ninguna dificultad en esta primera reflexión.

**b) Agravación del concepto de seguridad** en aspectos relacionados con la comercialización de productos en serie, la prestación de servicios en masa o la realización de determinadas actividades. Es aconsejable destacar en este punto, la propia abstracción del concepto de seguridad, en constante transformación según los diferentes ámbitos en que se desenvuelve.

**c) Protección de los intereses de los Consumidores**, cuestión de destacada importancia en el ámbito territorial donde nos desenvolvemos a raíz de la Reunión de París de 1972, donde se formularon los principios del Primer Programa de Acción en materia de Consumo.

Cuadro 1. Actividades de instalación, mantenimiento y conservación

| Referencia legal                       | Objeto  | Límites exigidos (Millones ptas.)   |
|--|---|-------------------------------------|
| O. M.º Industria y Energía de 25-10-79 | ELECTRICIDAD. Implantación del Documento de Calificación Empresarial para instalaciones.  | Sin límite específico               |
| O. M.º de 16-7-81 Presidencia          | CALEFACCION, CLIMATIZACION Y AGUA CALIENTE SANITARIA. Instrucciones Técnicas Complementarias.   | Según tipos                         |
| O. M.º Industria y Energía de 31-5-85  | INDUSTRIAS EN GENERAL. Instrucción Técnica complementaria MIE-AP-14, referente a aparatos para la preparación rápida de café.   | Mínimo 15                           |
| O. M.º Industria y Energía de 17-12-85 | GAS. Instrucciones sobre documentación y puesta en servicio de instalaciones receptoras de los combustibles y sobre instaladores autorizados y empresas instaladoras.       | 10 a 50                             |
| R. D. 1495 de 26-5-86                  | MAQUINAS. Reglamento de Seguridad en las máquinas.  | Sin límite específico               |
| O. M.º de 23-9-87                      | APARATOS ELEVADORES. Modifica la instrucción técnica complementaria MIE-AEMI del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención referente a ascensores electromecánicos. | Mínimo 10 por accidente (revisable) |
| O. M.º de 31-5-82 y O. M.º de 15-11-89 | EXTINTORES DE INCENDIOS. Presión, referente.  | Mínimo 25                           |
| O. M.º de 28-6-88                      | GRUAS TORRE. Instrucción Técnica complementaria MIE-AEM, 2  | Mínimo 50                           |
| O. M.º de 28-6-88                      | INSTALACIONES DE AIRE COMPRIMIDO. Instrucción Técnica complementaria MIE-AP, 17   | Mínimo 25                           |
| O. M.º de 11-10-88                     | INTERCAMBIADORES DE CALOR DE PLACAS. Instrucción Técnica complementaria MIE-AP, 13  | Mínimo 15 actualizable según IPC    |
| O. M.º de 10-11-83                     | EXPEDICION DE CARNETS PROFESIONALES. Actividades de instalación de agua, gas, electricidad.   | Mínimo 5                            |
| O. M.º de 9-12-87 Generalitat Valencia | MANTENIMIENTO DE SUBESTACIONES ELECTRICAS Y CENTROS DE TRANSFORMACION.  | Mínimo 50                           |
| O. M.º de 26-5-89                      | CARRETIILLAS. Instrucción Técnica, Complementaria MIE-AEM3.   |                                     |
| R. D. de 30-12-91                      | RAYOS X. Fines de diagnóstico médico.   | 2 a 6                               |

Estos tres elementos genéricos conducen obviamente, como proceso lógico para la creación de un nuevo régimen legal, a la formulación de iniciativas políticas, gubernamentales o parlamentarias, que concluyen en la promulgación de disposiciones especiales:

— En materia de **Responsabilidad Civil**: leyes de Consumidores, Directiva de responsabilidad civil, productos, medicamentos, etc.

— En esquemas de **compensación a los perjudicados** con independencia de la existencia de responsabilidad: sistema sueco por actos médicos, seguro obligatorio de viajeros, indemnización por actos terroristas y resarcimiento de los perjuicios de los habitantes de lugares contaminados.

## Categorías de seguros obligatorios

Según se contempla en el citado informe del Comité Europeo de Seguros **«se aprecian ciertas pautas de las que resultan ciertas categorías de actividades que tientan a los legisladores a promover un seguro de carácter obligatorio»:**

a) Actividades en las que simples negligencias pueden provocar **daños corporales graves**: caza, embarcaciones de recreo, transfusiones de sangre, medicamentos, equitación, parques acuáticos, etc.

En este concepto se apoya el Fiscal General del Estado, en la circular antes referida, al expresar ciertos comentarios sobre el carácter del seguro obligatorio del automóvil, en el sentido que **«todos los demás seguros obligatorios cubren sólo daños a personas»**; declaración, como podrá apreciarse no del todo exacta.

b) Actividades de las que pueden resultar **numerosas víctimas con ocasión de un mismo acontecimiento**: teleféricos, ferrocarriles, actos depor-

tivos, festejos, instalaciones nucleares, explotación de oleoductos, etc...

c) Actividades susceptibles de causar **graves perjuicios en serie de carácter puramente económico**: abogados, notarios, agencias de viaje, auditores, actuarios de fondos de pensiones.

d) Habría que añadir, finalmente, un cuarto grupo de actividades diversass, no clasificadas, en las que las razones del legislador no aparecen del todo claras: perros de Dinamarca, cabezas de familia en Bélgica, ¿propietarios de viviendas en Cataluña?, «entidades colaboradoras» en España, antenas de radioaficionados, instalación de aparatos para preparación del café.

Por otra parte, determinadas asociaciones imponen a sus miembros la suscripción de un seguro de estas características, o bien, por el simple hecho de asociarse a un Colegio Profesional, proporcionan cobertura aseguradora a través de una póliza colectiva: arquitectos, aparejadores, ingenieros, abogados, agentes de seguro, graduados sociales, registradores, notarios, corredores de comercio, procuradores, etc.

Para acabar este punto, sólo queda por destacar la circunstancia de que a menudo se acude a requerir la suscripción de un seguro cuando las cosas ya no tienen remedio. Así, el acaecimiento de un accidente espectacular determina normalmente la obligatoriedad del seguro en casos concretos: presas, grúas, discotecas, castillos de fuegos artificiales, accidentes en parques acuáticos, etc... y no debe olvidarse una sentencia, no por conocida menos oportuna: **el seguro de incendios no evita los incendios, ni el de contaminación impide las contaminaciones, ni, en general, la contratación de un seguro hace las cosas más seguras ni las vuelve más tolerables.**

En otras palabras; la existencia de un seguro obligatorio por sí mismo, no constituye ninguna garantía, especialmente si se trata de dar cobertura a comportamientos poco escrupulosos y a condiciones desorbitadas, ya que, en este último caso, como se verá posteriormente, habría que cuestionar si una de las partes está dispuesta a participar en el juego.

## Seguro y fondos

Enlazando con esta última reflexión y desarrollando una cuestión anteriormente esbozada, conviene puntualizar que la instrumentalización de un seguro obligatorio de responsabilidad no implica en forma automática la indemnización a los perjudicados por un determinado acontecimiento.

No debe olvidarse un aspecto que frecuentemente se margina: **el seguro de responsabilidad civil viene a abonar el pago de las indemnizaciones exigibles al asegurado en concepto de responsable civil.** Por consiguiente, la obligación de resarcimiento se desarrolla a través de la constatación de tres elementos básicos en el marco de la pura teoría de la Responsabilidad Civil: **acción u omisión, daño y relación de causalidad.** Alguno de estos factores pueden deducirse en función de simples presunciones, pero hoy por hoy, salvo supuestos muy puntuales, son de absoluta exigencia. Por otro lado, la responsabilidad civil o se impone judicialmente, o bien se admite por los propios «responsables», pero nunca supone un sistema de compensación automática de daños.

Si lo que se persigue, por tanto, es la indemnización automática de determinados perjuicios, el seguro de Responsabilidad Civil no es la solución adecuada en razón al componente jurídico que la propia institución comporta. Con mayor o menor dilación, siempre es preciso ponderar las conductas causantes del daño, valorar la situación, evaluar perjuicios, liquidar, en fin, el siniestro en sentido formal.

Para evitar, precisamente estos inconvenientes, se ha acudido a la creación de **fondos específicos** de carácter público, privado o mixto, que vienen a compensar, casi automáticamente y conforme a unas cuantías predeterminadas, a las víctimas de determinados sucesos por el simple hecho de que no tenían por qué soportar ciertos perjuicios o simples molestias, pero que tampoco llevan aparejado el recurso de dirigirse a la Administración, vía acción de resarcimiento por la prestación de servicios públicos.

En este mismo esquema, resulta de obligada referencia invocar la existencia de fondos específicos que operan en el caso de que no se pueda identificar al causante de los daños, o bien de que no se haya suscrito el seguro requerido. El antiguo Fondo de Garantía de Riesgos de Circulación en España, hoy gestionado por el Consorcio, se enmarcaría en esta línea.

Con esta puntualización se reabre la vieja polémica surgida con el hecho de que los seguros obligatorios en sentido estricto deben prever los supuestos en que no existe seguro o bien resulte insuficiente para indemnizar a las víctimas. La solución en tal caso, según contempla la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, debería pasar por la constitución de un **Fondo de Garantía** capaz de abordar estas carencias.

## Fianza y seguro de Responsabilidad Civil

Como cuestión previa, es conveniente formular unos breves comentarios con respecto a la diferencia entre seguro de responsabilidad y fianza, ya que, con más frecuencia de la deseable, las fuentes legales que imponen la contratación de esta clase de seguros, llegan a confundir el contenido de ambos contratos.

En este sentido, las disposiciones que regulan determinadas profesiones, vienen exigiendo la constitución de una garantía requerida básicamente para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios, **que puede instrumentalizarse a través de un depósito, de un aval bancario o de una póliza de caución.**

Esta exigencia sería perfectamente admisible, si se expresara siempre de esta manera, pero, lamentablemente, la póliza de caución es a veces sustituida por un seguro de Responsabilidad Civil cuyos principios son ajenos a la garantía financiera que se demanda.

**Cuadro 2. Inspección y control (entidades colaboradoras)**

| Referencia legal                                  | Objeto   | Límites exigidos (Millones ptas.) |
|---|--|-----------------------------------|
| R. D.º 20-2-79 735/7<br>M.º Industria y Energía   | INDUSTRIAS EN GENERAL. La Expedición de certificados de calidad, homologación y verificación.  | Sin límite específico             |
| O. M.º de 25-2-80                                 | CONTAMINACION ATMOSFERICA. Entidades colaboradoras en materia de medioambiente industrial.   | Mínimo 50                         |
| R. D. 24.985 1987/85<br>Industria y Energía       | AUTOMOVILES. Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos.  | Sin límite específico             |
| O. M.º de 18-3-85<br>Industria y Energía          | MINAS. Entidades colaboradoras para aplicación de las Reglamentaciones.  | Mínimo 50.                        |
| O. M.º de 16-7-87<br>Obras Públicas y Urbanismo   | AGUAS RESIDUALES. Empresas colaboradoras de los organismos de Cuenca en materia de control de vertidos.  | Mínimo 50                         |
| R. D. de 13-11-87<br>1407/87 Industrias y Energía | INDUSTRIAS EN GENERAL. Entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales. | Mínimo 100                        |
| R. D. de 13-10-89<br>1230/87                      | LABORATORIOS DE ENSAYOS PARA EL CONTROL DE CALIDAD DE LA EDIFICACION   | Sin límite específico             |
| O. M.º de 15-2-90<br>Obras Públicas y Urbanismo   | LABORATORIOS DE ENSAYOS para el control de calidad de la edificación para las áreas de elementos de acero para estructuras                             | 50                                |
| O. M.º de 15-2-90<br>Obras Públicas y Urbanismo   | LABORATORIOS DE ENSAYOS para el control de calidad de la edificación en las áreas del hormigón   | 50                                |
| O. M.º de 15-2-90<br>Obras Públicas y Urbanismo   | LABORATORIOS DE ENSAYOS para el control de calidad de la edificación en las áreas de mecánica del suelo  | 50                                |
| O. M.º de 5-7-90<br>Obras Públicas y Urbanismo    | LABORATORIOS DE ENSAYOS para el control de calidad de la edificación en el área de suelos, áridos.   | 50                                |
| Ley de Presupuestos del Estado de 27-12-90        | CONTRATOS DE ASISTENCIA TECNICA con la Administración del Estado   | Sin límite específico             |
| R. D. de 11-10-91                                 | CONTROL DE RECIPIENTES A PRESION   | Sin límite específico             |

Muy sumariamente las diferencias entre el seguro de Responsabilidad Civil y el de Caución se cifran en los siguientes puntos:

— **El seguro de Responsabilidad Civil** se dirige, tal y como se define en la Ley de Contrato de Seguro, **a cubrir el riesgo del nacimiento a cargo del asegurado de la obligación de indemnizar a un tercero los daños y perjuicios causados.**

Esa obligación de indemnizar es lo que configura a la institución de la Responsabilidad Civil en la que intervienen dos partes: **el perjudicado y el responsable** y, si existe seguro, **el asegurador**, que asume la obligación de indemnizar que le transfiere el responsable, en virtud del pago de la prima.

— **El seguro de Caución** tiene una naturaleza distinta:

La entidad aseguradora se obliga, en caso de incumplimiento del tomador de sus obligaciones legales o contractuales, a indemnizar al asegurado, **a título de resarcimiento o penalidad, los daños patrimoniales sufridos.**

Es muy importante destacar que **todo pago efectuado por el asegurador tendría, al menos teóricamente, que ser reembolsado por el tomador del seguro.** La compañía de seguros se constituye así como un auténtico **fiador.**

La relación del seguro se desarrolla, pues, en una triple faceta:

- Asegurador: equivale al avalista.
- Tomador: la persona que incumple la obligación a la que se ha comprometido (contratante).
- Asegurado: la persona ante quien se afianza la obligación (beneficiario).

Con respecto al siniestro, se aprecia una diferencia fundamental: en la póliza de caución surge con la ejecución o incautación de la fianza; por el contrario, en la póliza de Responsabilidad Civil el siniestro nace, bien cuando se imputa al asegurado la obligación de resarcimiento, o bien en otras circunstancias más cuestionables. En el primer caso, el tomador debe reembolsar al asegurador de la fianza ejecutada, mientras que en el

segundo la entidad aseguradora asume directamente el pago de la indemnización, sustituyendo al asegurado, incluso soportando la acción directa.

No se pretende analizar en profundidad la naturaleza jurídica del seguro de caución que excedería del propósito de este estudio. Simplemente reiterar que en ciertas actividades profesionales se exige una fianza que podrá instrumentalizarse a través de un seguro de caución (habilitado, notarios, agentes de seguros, agencias de viaje, administraciones de lotería, recaudadores públicos, etc.), pero difícilmente por medio de un seguro de Responsabilidad Civil cuyo objeto es bien distinto. Esta afirmación se traduce en el hecho de que, además de la fianza, puede ser perfectamente admisible suscribir una póliza de Responsabilidad Civil.

## Los seguros de suscripción obligatoria en la legislación española

### 1. Planteamiento de la cuestión.

Ya se ha comentado anteriormente cómo a lo largo de los últimos años han venido proliferado numerosas disposiciones de diferente rango legal —**Leyes, Reales Decretos, Ordenes Ministeriales, simples Resoluciones e incluso disposiciones municipales**— que recogen, además de cierta normativa sobre el tema de que se trate, la necesidad de suscripción de un seguro.

Sin embargo, estos seguros no alcanzan la nota de imperatividad de los seguros obligatorios en sentido estricto. En efecto, al abordar el tema de las responsabilidades de carácter objetivo, se puede constatar cómo suelen complementarse con

**Cuadro 3. Actividades profesionales (errores u omisiones)**

| Referencia legal   | Objeto   | Límites exigidos (Millones ptas.) |
|--|--|-----------------------------------|
| O. M.º de 15-10-58<br>Justicia   | REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD.   | Sin límite específico             |
| O. M.º de 9-8-74<br>Información y Turismo<br>(B.O.E. 26-9-74)<br>O. M.º de 14-4-88 | AGENCIAS DE VIAJE.   | 25                                |
| R. D.º de 17-3-82<br>N.º 685<br>(Presidencia)                                      | HIPOTECAS (ENTIDADES ESPECIALIZADAS DE TASACION).<br>Desarrolla determinados aspectos de la Ley 25-3-81, reguladora del Mercado Hipotecario. | Hasta 50                          |
| R. D.º de 17-7-85<br>(Economía y Hacienda)   | INSTITUCIONES DE INVERSION COLECTIVA (AUDITORES).  | 5 por socio                       |
| Ley 11/1986<br>de 20-3 de patentes<br>y R. D. 2245/86<br>de 10-10                  | PROPIEDAD INDUSTRIAL (AGENTES).  | Mínimo 5                          |
| Ley 19 de 12-7-88<br>y R. D. 1636/1990<br>de 20-12-90                              | AUDITORIA DE CUENTAS.  | 50                                |
| R. D. 1307 de 30-9-88  | REGLAMENTO DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES.  | 5 por socio                       |
| O. M.º de 7-11-88  | ENTIDADES GESTORAS DE FONDOS Y PLANES DE PENSIONES.<br>Actuarios de planes y fondos de pensiones.  | 5 por socio                       |
| O. M.º de 16-11-82<br>D.º G. Registros y Notariados                                | NOTARIOS.  |                                   |
| Ley 22/1990<br>de 20-12  | LEY DE MEDICAMENTO (Ensayos Clínicos).   | Sin límite específico             |

un fondo de garantía y un sistema obligatorio de seguro. Esta modalidad viene caracterizada por el hecho de que su alcance, contenido, límites y, en ciertas ocasiones, hasta tarifas, aparecen reglamentados detalladamente, de forma que las

entidades de seguro que deciden operar en este tipo de riesgos deben acomodarse a los requisitos exigidos.

Por el momento, en el derecho español solamente existen dos tipos de seguros obligatorios



que se mueven en esta órbita: **El seguro obligatorio de automóviles y el seguro obligatorio de caza.**

Junto a éstos, los seguros de **instalaciones nucleares y radioactivas** no se configuran como propiamente obligatorios, pero de hecho se convierten en el medio casi exclusivo de amparar estos riesgos.

Por otra parte, hay que citar que el **seguro obligatorio de viajeros** se configura como un seguro de accidentes y no de responsabilidad, circunstancia que permitiría a los perjudicados ejercitar la acción de resarcimiento contra el transportista, al margen de la compensación a cargo del seguro referido.

No van a ser sin embargo esta clase de seguros los que van a ser abordados seguidamente. Se estudiarán con algo más de detenimiento aquellos supuestos que, tal como se esbozó más arriba, convergen en el hecho de que, para obtener determinados permisos o licencias, inscribirse en ciertos registros o poseer un carnet profesional, se exige un seguro de suscripción obligatoria, pero de rasgos distintos a los anteriormente indicados.

El Fiscal General del Estado, se acoge a este criterio en el Informe citado al manifestar:

**«En estos supuestos se trata de normas que prevén la obligatoriedad de concertar un seguro, en general para cubrir la responsabilidad que pudiera derivarse del ejercicio de determinadas actividades. No se regulan en estos supuestos las condiciones del seguro ni se prevé la existencia de un Fondo de Garantía que indemnice al perjudicado en los casos de inexistencia del mismo».**

Los seguros obligatorios son así susceptibles de ser ordenados, como ya se indicó, en dos grupos distintos:

- Seguros obligatorios de carácter forzoso.
- Seguros obligatorios de libre contratación.

Al contrario que los seguros obligatorios de carácter forzoso, éstos últimos no suponen la aplicación de una regulación estricta en cuanto a su alcance y contenido, sino que se deja una

cierta libertad a las partes para aceptar los riesgos y determinar las condiciones de aseguramiento, tanto en lo referente a primas como en lo que afecta al propio alcance de la cobertura, como se verá más adelante, pero siempre condicionado a la obtención de la autorización para el ejercicio de la actividad para la que se exige la póliza.

Podría también hablarse de un género intermedio, el seguro contemplado en la legislación de residuos, que impone ciertos requisitos en cuanto al alcance de la cobertura, extremo como es notorio, que ha comportado insolubles problemas, hoy por hoy, a la hora de instrumentalizar una póliza acomodada a esta exigencia.

## 2. Bases legales.

Uno de los aspectos más discutidos sobre esta materia se refiere a su controvertido fundamento legal, hasta el punto de cuestionarse alguna de las disposiciones, en vigor a tenor de «la dudosa legalidad» de esta clase de requerimientos, al materializarse en ciertos supuestos en normas de rango inferior.

Si se da por sentado que la Administración, actuando a través de sus diferentes planos (central, autonómico, local e institucional), dispone de un cuerpo letrado que ha ponderado su específica habilitación para desplegar la potestad legislativa con plenas atribuciones según los casos. La autorización general para regular esta materia fue conferida al Gobierno en la Ley de Contrato de Seguro de 1980, cuyo artículo 75 establece:

**«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».**

Aunque existía alguna modalidad anterior a esta fecha, es prácticamente a partir de este momento cuando se generaliza la promulgación de

estos seguros. La mayoría de las veces, sin profundizar demasiado en el contenido del mismo, circunstancia que ha provocado no pocas reticencias por parte de las entidades aseguradoras, al demandarse coberturas absolutamente ajenas a los usos del seguro de Responsabilidad Civil.

El proceso de promulgación de nuevos seguros de este tipo no parece, ni mucho menos, cerrado, —Ver repertorio—. Si finalmente se desarrolla la **Ley General para Defensa de Consumidores y Usuarios**, habrá que permanecer expectantes ante los nuevos requerimientos que se formulan a tenor de lo contemplado en el artículo 30 de la Ley, aunque por el momento sólo pueda hablarse de un borrador de anteproyecto que se resumirá posteriormente:

**«El Gobierno, previa audiencia de los sectores interesados y de las asociaciones de consumidores y usuarios, adoptará las medidas e iniciativas necesarias para establecer un sistema obligatorio de seguro y fondo de garantía que cubran, para sectores determinados, los riesgos de intoxicación, lesión o muerte derivados del mal estado de los productos, servicios o actividades a que se refiere el artículo 25».**

Por otra parte, diversas disposiciones con rango de Ley Estatal y Autonómica, posteriormente desarrolladas a través del Reglamento, han venido asimismo a abordar estas cuestiones de una manera muy controvertida.

Por consiguiente, acogiéndonos al diferente nivel atribuido a las disposiciones parlamentarias y administrativas, a tenor de su rango en la escala normativa, se puede observar la formulación del requisito de aseguramiento en las siguientes normas:

- Ley de Presupuestos del Estado.
- Leyes generales.
- Leyes autonómicas.
- Reales decretos.
- Ordenes ministeriales, estatales y autonómicas.
- Resoluciones ministeriales.
- Ordenanzas municipales.

### **3. Relación de seguros obligatorios** (según Fiscalía General del Estado).

En la circular ya mencionada, se incluye un anexo donde se recogen, sin carácter exhaustivo, los seguros obligatorios existentes en nuestro país. Sin embargo, no todos los seguros aquí mencionados se encuadran en el esquema de los seguros de Responsabilidad Civil. En efecto, se contemplan tres diferentes grupos de seguros, clasificados en virtud de criterios no demasiado rigurosos.

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:

— Seguro de cantidades anticipadas a la construcción y venta de viviendas, Responsabilidad Civil derivada de la actividad de producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos, Entidades colaboradoras (seguridad minera, medio ambiente e inspección técnica de vehículos).

— Entidades colaboradoras para la aplicación de reglamentaciones del sector minero, etc.

Como podrá verse a continuación, esta relación está muy lejos de haber profundizado en las «procelosas aguas» de los seguros obligatorios y, sorprendentemente, se citan algunos preceptos derogados por otros posteriores.

### **4. Repertorio de seguros de suscripción obligatoria.**

A lo largo de los últimos años, en el marco del Departamento Técnico de Mapfre Re y contando

con la colaboración de otros expertos, se ha intentado perseguir y localizar «la ola de seguros obligatorios que nos invade». Sin embargo, a pesar del esfuerzo, es dudoso que se hayan recogido todos los existentes, especialmente los requeridos por disposiciones emanadas de los parlamentos o consejerías autonómicas que tienen transferidas atribuciones específicas en materia de medio ambiente, vivienda o consumo; sectores todos ellos muy apetecidos por la administración, a la hora de promulgar exigencias de seguros.

La clasificación propuesta se ha confeccionado en razón a cinco diferentes apartados: Los tres primeros sobre criterios funcionales, basados en las actividades a asegurar; el cuarto acoge a una pluralidad de actividades diferentes y difícil de agrupar; por último, en la quinta serie se recopilan aquellos seguros que, sin adquirir un grado estricto de obligatoriedad, han sido pactados en convenios o acuerdos particulares de forma que «los patrones» asumen la obligación de otorgar a su personal una cobertura aseguradora.

De este modo, las cinco clasificaciones propuestas, bien es cierto que tan discutibles como cualquier otra, se materializan en el siguiente esquema, que se amplía en los cuadros 1 a 5 que acompañan a este artículo:

- 1. Actividades de instalación, mantenimiento y conservación.**
- 2. Actividades de inspección y control.**
- 3. Actividades profesionales (errores u omisiones).**
- 4. Varios.**
- 5. Convenios laborales.**

## La institución aseguradora ante los seguros obligatorios

En una primera impresión, podría afirmarse que «no corren buenos tiempos para imponer seguros obligatorios», especialmente si nos atenemos al

hecho de que la fiebre liberalizadora de los últimos años debería conducir, al menos en un plano teórico, a que el propio mercado marcara las pautas del aseguramiento, en condiciones de libertad de competencia y aceptación por parte de los aseguradores.

Sin embargo, la realidad es que tales seguros existen y, en general, como se señalaba en el informe del Comité Europeo de Seguros del año 1983, **«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 manifiesten en favor de la introducción de seguros obligatorios de Responsabilidad Civil ya que:**

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

En otras palabras, no solamente suscribirían el seguro aquellas actividades con un factor de riesgo agravado, sino que, precisamente, acogiendo una gran masa aseguradora, un adecuado proceso estadístico permitiría 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 Responsabilidad Civil 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 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) «Contraste de pareceres» 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 en resarcimiento de unos daños de difícil encaje en las coberturas habituales.

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 involucrados está en condiciones de dar respuesta a las demandas que con tanta alegría se exigen: pólizas sin límites, coberturas ajenas a la técnica aseguradora, ámbitos temporales desorbitados, condiciones confusas, etc.

En tan sentido, hay que resaltar, que este tipo de disposiciones comportarán la realización de las correspondientes «fichas de impacto», en la misma forma desarrollada en la génesis de las normas comunitarias, ya que los intereses en juego obligan a pulsar las opiniones de todos los afectados: consumidores, empresarios, administración y seguro.

En caso contrario, ocurrirá algo que ya se ha comprobado: la exigencia de un seguro para la obtención de un permiso o autorización, se revela como una «probatio diabólica» que se soluciona a través de las más diversas fórmulas, desplegando el tradicional ingenio e improvisación tan característico de los pueblos latinos.

## Los seguros obligatorios que acechan

En estos momentos se están gestando unas disposiciones de gran trascendencia para el sector asegurador. Hasta el momento, no consta que se hayan recabado opiniones, de modo que no sería sorprendente encontrarse con los mismos inconvenientes antes mencionados: **un seguro obligatorio sin aseguradores.**

### 1. Seguro obligatorio de Responsabilidad Civil.

Como ya se ha mencionado, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios habilitaba al Gobierno, previa audiencia de los sectores interesados, la adopción de las medidas necesarias para establecer un sistema obligatorio de seguro. Esta iniciativa parece estancada, ya que existen otros problemas añadidos en lo que respecta a la transposición a la legislación nacional de la Directiva 374/85, cuyo plazo de incorporación ha sido largamente sobrepasado. Este importante incumplimiento, que llega a cuestionar la derogación de ciertos artículos de la Ley, ha paralizado el desarrollo reglamentario del capítulo correspondiente al régimen de Responsabilidad Civil creado por la citada norma.

Sin embargo, destacados profesionales en materia de consumo han redactado un «**Borrador para la elaboración de un Anteproyecto de Decreto sobre seguro de Responsabilidad Civil para daños ocasionados por productos defectuosos**», cuyas principales características son:

— Obligatoriedad de aseguramiento para productores e importadores **de medicamentos y productos alimenticios envasados** y, eventualmente, suministradores de alimentos y bebidas.

— Cobertura restringida a los casos de **fallecimiento o invalidez permanente.**

Cuadro 4. Varios

| Referencia legal   | Objeto  | Límites exigidos (Millones ptas.) |
|--|---|-----------------------------------|
| O. M.º de 10-5-82 (M. Interior)  | ESPECTACULOS TAURINOS. Promotores de festejos.  | Sin especificar                   |
| R. D. 1945/1985 de 9-10  | DONANTES DE SANGRE. Regulación de hemodonación y bancos de sangre.                          | Sin especificar                   |
| Ley 16-11-83 19/83 (Jefatura de Estado) y Resoluc. 13-2-87 (D. Gral Telecom) | ANTENAS RADIOTELECOMUNICACION (Titulares de licencia; radio-aficionados).                   | Sin especificar                   |
| D. 11-4-84 142/84  | RESIDUOS INDUSTRIALES. Desarrollo parcial de la Ley 6/1983 sobre residuos industriales.     | Sin especificar                   |
| R. D. 849 de 11-4-86   | EMBARCACIONES.  | Sin especificar                   |
| Ley 16-5-86 20/86 Jefatura del Estado y R. D. 833 de 20-7-88                 | RESIDUOS TOXICOS. (Productores y Gestores).   | Sin especificar                   |
| O. M.º de 20-10-88 y O. M.º de 2-3-89  | ESPECTACULOS PUBLICOS DE FUEGOS ARTIFICIALES. Manipulación y uso de productos pirotécnicos. | Mínimo entre 5 y 10               |
| R. D. 103/28-3-88  | PARQUES ACUATICOS   | Sin especificar                   |
| R. D. 1119 (15-9-89)   | EMBARCACIONES ESPECIALES DE ALTA VELOCIDAD.   | 50                                |
| Disposiciones Municipales  | GRUAS. Usuarios de Grúas de Construcción.   | 50 a 100                          |
| O. M.º de 14-2-86  | PUERTOS. Usuarios de Servicios Portuarios.  | Sin especificar                   |
| O. M.º de 26-1-88  | NORMATIVA SOBRE EMBARQUES.  | Sin especificar                   |
| LEY FORAL 16/1989 de 5-12  | CONTROL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS para la protección del Medioambiente.                   | Sin especificar                   |
| O. M.º de 13-3-90 Obras Públicas y Urbanismo (B.O.E. 16-3-90)                | TRASLADOS TRANSFRONTERIZOS DE RESIDUOS TOXICOS Y PELIGROSOS.                                | Sin especificar                   |

**Cuadro 4. Varios (Continuación)**

| Referencia legal  | Objeto   | Límites exigidos (Millones ptas.)      |
|---|--|--|
| Resolución 8-10-90<br>D. Gral. de la<br>Marina Mercante | EMBARCACIONES DE RECREO. Normas para la obtención de títulos.  | Sin especificar (póliza de accidentes) |
| O. M.º de 27-3-90<br>Obras Públicas y Urbanismo         | PUERTOS. Aplicación de las tarifas de servicios generales y específicos en los puertos dependientes de la Administración del Estado. | Sin especificar                        |
| R. D.º 1211 de 29-9-90                                  | TRANSPORTES TERRESTRES. Reglamento de la Ley 16/1987 de 30-7 de Ordenación de los Transportes Terrestres.                            | Ilimitados                             |
| Ley 13-11-91<br>(B.O.P.C. 26-11-91)                     | LLEY DEL'HABITAGE (Artículo 30).   | Sin especificar                        |

— Suma asegurada:

- **Por víctima: 8 millones de ptas. (80.000 dólares USA).**

- **Por anualidad: doble de la cifra de facturación, con mínimo de 200 millones de ptas. (2 millones de dólares USA).**

— Ambito temporal circunscrito a los productos «puestos en el mercado» durante la vigencia de la póliza.

— Póliza única que ampare todos los riesgos de responsabilidad civil de un productor por todos los productos que suministre.

— Aplicación de un recargo sobre la prima para constituir un **fondo de garantía** en el caso de inexistencia de seguro.

## 2. Seguro obligatorio de Responsabilidad Civil de los productores y eliminadores de residuos.

Actualmente se está debatiendo la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la **Responsabilidad Civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos**. Aunque lógicamente no se puede conocer el texto definitivo, sí se puede anticipar que en la última revisión, las responsabilidades que se exigen, sobre una base objetiva sin culpa, deberán estar cubiertas

por un seguro u otro tipo de garantía financiera. En tal sentido, se prevé que el productor incluya en su informe obligatorio anual «el nombre de la compañía aseguradora a los efectos de la Responsabilidad Civil».

No se cifran límites cuantitativos en la última redacción, sin embargo en una versión anterior (1-9-89) sí se recopilan referencias económicas concretas no inferiores a:

— En lo que respecta al **transportista**:

- 1.450 millones de ptas. (14,5 millones de dólares USA) por daños.

- 1.000 millones de ptas. (10 millones de dólares USA) por deterioros del medio ambiente.

— En lo que respecta a **cualquier otra persona responsable**:

- 9.000 millones de ptas. (90 millones de dólares USA) por daños.

- 6.500 millones de ptas. (65 millones de dólares USA) por deterioros del medio ambiente.

## 3. Seguro obligatorio de promotores de viviendas.

A lo largo de los años 89 y 90, se pudo asistir a una repentina actuación administrativa que se apoyaba en el compromiso adquirido por el Gobierno en 1986, con ocasión de la **Ley 12/86 Reguladora**

**de las Atribuciones Profesionales de Arquitectos e Ingenieros Técnicos**, según la cual en el plazo de un año se debía remitir a las Cortes un Proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación, en la que se regularan las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos y de los demás agentes que intervienen en el proceso de la edificación.

Aunque previamente se habían redactado otros borradores de anteproyectos similares, ninguno había salido adelante por diferentes razones y una de ellas se configuraba como determinante: **un seguro de carácter obligatorio para garantizar los defectos constructivos.**

A pesar del tiempo transcurrido y de la aparición de sucesivos textos abordando las mismas cuestiones, la tan anhelada Ley todavía no ha empezado a debatirse. De lo único, pues, que realmente existe constancia es del compromiso del Gobierno, manifestado a través de una proposición no de Ley del Grupo Socialista, de remitir a las Cortes durante **el primer cuatrimestre de 1992 el proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación.**

Aunque no se conoce el texto del proyecto, es de imaginar que aborde aspectos ya tratados en textos precedentes:

- Modificación del régimen legal del artículo 1591 del Código Civil (Garantía Decenal).
- Regulación de funciones y atribuciones de involucrados en el proceso constructivo.
- Individualización de las responsabilidades de los agentes participantes en la construcción.
- Garantía de buena ejecución.
- Observancia de ciertas garantías financieras por parte de los promotores.
- Aseguramiento obligatorio de los daños por vicios o defectos constructivos.

A este tenor, en las discusiones de las comisiones, se invocaba la necesidad de las exigencias de un seguro del que se destacaba un problema esencial: el encarecimiento del coste de la vivienda y, no tanto por el propio coste del seguro, sino por la necesidad de construir mejor y de emplear materiales de buena calidad.

Sin entrar en disquisiciones filosóficas, la naturaleza de los «bienes asegurados» a través de di-

ferentes plazos de garantía, requiere un tratamiento singularizado de evaluación del riesgo ajeno a las prácticas del seguro de Responsabilidad Civil. Parece, así, que las entidades aseguradoras y reaseguradoras que suscriben coberturas de carácter decenal, canalizan este seguro a través del ramo de daños. Esta determinación se puede considerar extremadamente acertada gracias a una cuestión muy simple: en materia de responsabilidad civil, seguros a largo plazo difícilmente proporcionarán buenas «sensaciones» al asegurador.

En cualquier caso, habría que aguardar los trabajos legislativos comunitarios en materia de garantía edificadora de implantación general en los países miembros de la C. E., ya que los plazos de garantía, aún rompiendo con una tradición de inspiración francesa, tienden a reducirse a cinco años. Precipitarse en la aprobación de la Ley, podría originar dificultades posteriores de adaptación.

#### **4. El seguro obligatorio de Responsabilidad Civil de corredores de seguros.**

El conflictivo anteproyecto de **Ley de mediación en seguros privados** contempla en su artículo quince, como un requisito para ejercer la actividad de correduría de seguros, «**la contratación de un seguro de Responsabilidad Civil con las características y por los capitales asegurados que, en función del volumen de negocio y la clase de riesgos, se establezca reglamentariamente**».

Parece que el redactor del proyecto ha sido asesorado convenientemente, ya que insinúa un desarrollo reglamentario del seguro con mayor detalle.

## Corolario

La proliferación en toda Europa de seguros de carácter obligatorio o cuasiobligatorio no es más que un reflejo de la evolución social. Por consiguiente, la tendencia a la objetivación de responsabilidades desencadena casi automática-

**Cuadro 5. Seguros de Responsabilidad Civil pactados en convenios laborales**

| Referencia legal                                   | Objeto  | Límites exigidos (Millones ptas.) |
|--|---|-----------------------------------|
| Resolución 11-10-89                                | DIPUTACION GENERAL DE ARAGON. Convenio Colectivo para personal laboral.                                     | Sin especificar                   |
| Resolución 18-9-89                                 | PERSONAL DE PUERTOS. Convenio Colectivo.  | Sin especificar                   |
| Resolución 23-1-90<br>Dirección General de Trabajo | GUARDERIAS INFANTILES, JARDINES DE INFANCIA, PARVULARIOS. Convenio Colectivo.                               | 5                                 |
| Resolución 23-1-90<br>Dirección General de Trabajo | CENTROS DE ENSEÑANZA PRIVADA (sin concierto o subvención). Convenio Colectivo.                              | Sin especificar                   |
| Resolución 17-5-91<br>Dirección General de Trabajo | ENSEÑANZA PRIVADA. Convenio Colectivo.  | 5                                 |
| Resolución 22-5-91<br>Dirección General de Trabajo | PERSONAL LABORAL DEL MOPU. Convenio Colectivo.  | Sin especificar                   |
| Resolución 10-8-90<br>Dirección General de Trabajo | INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD. Pacto entre la Administración y las Organizaciones Sindicales.              | Sin especificar                   |
| Resolución 4-9-90<br>Dirección General de Trabajo  | PERSONAL LABORAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Convenio Colectivo.  | Sin especificar                   |
| Ley 27-12-90<br>Presupuestos del Estado            | PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION.  | Sin especificar                   |
| Resolución BOPA Y P                                | REDACCION PROYECTOS TECNICOS Y DIRECCION DE OBRA. Convenio Colectivo de Personal Laboral de Polideportivos. | Sin especificar                   |

mente un seguro obligatorio. Esta práctica pudiera ser fácilmente aceptable cuando los bienes jurídicos alcanzan a proteger el rango más elevado en la escala de valores: la vida, el honor, la integridad física de las personas o los recursos

naturales de la humanidad. Sin embargo, resulta más difícil de comprender la creación de seguros de esta naturaleza que vienen a amparar responsabilidades ajenas a este fundamento, ya que pretenden que el seguro asuma riesgos que afec-



ten a personas privadas en sus intereses puramente económicos.

Habría que proceder a una depuración de este repertorio y llevar la cuestión a sus justos límites, ya que, en ciertos casos, penetrar en las intenciones del legislador al requerir la suscripción de estos seguros constituye una tarea inexcusable, especialmente cuando las actividades a asegurar presentan un elevado factor de riesgo y el alcance del propio seguro no viene rigurosamente definido.

Es respecto a este último punto donde la institución aseguradora debe desplegar un esfuerzo especial, presentando propuestas y obteniendo soluciones sobre los principios técnicos de la ase-

gurabilidad de los riesgos y de la propia capacidad de las entidades para jugar en determinadas canchas con unas reglas de participación previamente pactadas. En caso contrario, se asistirá a un espectáculo, no por frecuente menos lamentable: un seguro obligatorio sin asegurador que esté dispuesto a aceptarlo.

Como evidentemente no se trata de un tema cerrado, las distintas Administraciones Públicas con competencia en la materia debían informarse adecuadamente antes de poner en práctica mecanismos de esta clase, ya que como se mencionó anteriormente: NO POR SUSCRIBIR UN SEGURO, LAS COSAS VAN A FUNCIONAR MEJOR. ■