

El Consorcio de Compensación de Seguros en la nueva Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

Sergio Álvarez Camiña

Director General del Consorcio de Compensación de Seguros

La aplicación plena del nuevo marco europeo de solvencia de las entidades aseguradoras a partir del 1 de enero de 2016 ha sido el elemento determinante de la aprobación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (LOSSEAR), que se convierte en la pieza central de la regulación nacional en esta materia. La LOSSEAR transpone parcialmente, en lo que requiere rango legal, la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Directiva Solvencia II), y tiene que encajar sus preceptos con los derivados de las normas comunitarias de aplicación directa, singularmente el Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se completa la citada Directiva.

Pero la LOSSEAR no se limita a la transposición de los preceptos de la Directiva comunitaria sino que incluye también otros contenidos, propios del marco general del mercado y la industria aseguradora españoles. De esta forma, la LOSSEAR integra la nueva normativa de supervisión de seguros de rango legal, siendo continuadora de las leyes de 1908, 1954, 1984 y 1995.

En consecuencia, la incidencia de la LOSSEAR en la actividad del Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) debe analizarse tanto desde la perspectiva de la transposición del nuevo régimen europeo de solvencia como respecto de los contenidos que son específicos del sector asegurador español.



La LOSSEAR introduce novedades en la regulación de diversas materias que afectan directamente a la actividad del CCS. Además de recoger el marco global de Solvencia II, al que se adaptará el CCS en todo lo que resulte compatible con su naturaleza, se regulan aspectos específicos, bien atribuyéndole nuevas funciones, o bien reconsiderando algunos aspectos de la regulación actual.

En todo caso, con ello se subraya el papel del CCS en el mercado de seguros español como una institución que contribuye a su estabilidad y, en general, al reforzamiento de la institución aseguradora.

1. El Consorcio de Compensación de Seguros y Solvencia II

Al analizar la LOSSEAR desde la perspectiva del CCS, la primera cuestión que se plantea es si el régimen de Solvencia II le es aplicable.

El punto de partida de ese análisis no es otro que la exclusión expresa que la Directiva Solvencia II hace del CCS al definir su ámbito de aplicación (artículos 8 y 10); una exclusión que ya se recogía también en la normativa comunitaria anterior a Solvencia II¹.

¹ La exclusión ya estaba recogida en el artículo 4.g) de la Directiva 73/239/CEE, del Consejo, de 24 de julio de 1973 (Primera Directiva de Seguros distintos del seguro de vida), modificada en este aspecto por el Acta de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

Esta exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva Solvencia II obligaría al legislador español a diseñar un marco regulador propio de la actividad aseguradora del CCS. Sin embargo, por razones de transparencia y de rigor en la gestión de una entidad tan relevante en el mercado asegurador nacional, se optó por aplicar al CCS, en el ejercicio de su actividad aseguradora y sólo para ella, el mismo régimen que el de las entidades aseguradoras privadas, salvo que su Estatuto Legal contenga reglas especiales².

En definitiva, la actividad aseguradora del CCS se regirá por lo dispuesto en la LOSSEAR y sus normas de desarrollo en todo lo que no sea incompatible con su régimen jurídico. Y hay que recordar que el régimen jurídico del CCS tiene su singularidad derivada del carácter de entidad integrante del sector público, en concreto de entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad. Esta naturaleza le hace sujeto de la normativa pública de información presupuestaria y le somete al control de órganos fiscalizadores públicos (Intervención General de la Administración del Estado y Tribunal de Cuentas), que determinan el control sobre la gestión de sus riesgos. Además, debe tenerse presente la naturaleza mixta de sus actividades, tanto estrictamente aseguradoras como no aseguradoras, aunque vinculadas estas últimas al mercado de seguros.

En consecuencia con este planteamiento legal, el CCS ha llevado a cabo las actuaciones necesarias para adaptarse al cumplimiento de las exigencias de los tres pilares de Solvencia II (requerimientos de capital en función del riesgo, sistema de gobierno, e información y transparencia hacia el mercado) en la medida en que son compatibles con su naturaleza de entidad pública.

2. Contenidos específicos de la LOSSEAR que afectan al CCS

Los preceptos de la LOSSEAR referidos específicamente al CCS abarcan fundamentalmente cuatro áreas de actuación: el seguro de riesgos extraordinarios, la colaboración con la autoridad supervisora, la liquidación de entidades aseguradoras³ y la realización de funciones públicas de carácter informativo.

Estas novedades se contienen fundamentalmente en la disposición final octava de la LOSSEAR, que modifica diversos artículos del vigente Estatuto Legal del CCS, así como en otros artículos (162, 163 y 183 a 189) y en las disposiciones adicionales segunda y decimocuarta.

De forma resumida se indican, a continuación, las principales novedades.

3. Seguro de riesgos extraordinarios

En este ámbito destaca la ampliación de la cobertura del seguro de riesgos extraordinarios para incluir los daños consecuencia de eventos extraordinarios⁴ que afecten a vehículos automóviles que sólo tienen contratado el seguro de responsabilidad civil (nueva redacción del artículo 7.b del Estatuto Legal).

² Artículo 2.2 del Estatuto Legal del CCS, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre. La misma previsión se recogía en la redacción original del Estatuto Legal del CCS, aprobado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre.

³ Las referencias que se hacen a lo largo de estos comentarios a las entidades aseguradoras deben entenderse hechas igualmente a las entidades reaseguradoras.

⁴ La definición legal incluye los daños producidos por terremoto, maremoto, inundación extraordinaria, erupción volcánica, tempestad ciclónica atípica y caída de cuerpos siderales y aerolitos, así como los ocasionados violentamente como consecuencia de terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular, y los derivados de hechos o actuaciones de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se trata de una novedad importante desde el punto de vista del ámbito material del seguro de riesgos extraordinarios, que ha estado siempre vinculado a la suscripción de un contrato de seguro de daños en los bienes o a las personas. Por primera vez, se vincula la cobertura del seguro de riesgos extraordinarios con un bien, vehículo a motor, que sólo tiene asegurada la responsabilidad civil de su propietario. De esta forma el seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles llevará aparejada la suscripción obligatoria del seguro de daños por riesgos extraordinarios, aunque el vehículo no cuente con un seguro de daños propios.⁵

La razón de esta extensión habría que buscarla en el papel central que los vehículos tienen en la vida personal y profesional en nuestra sociedad y en la interpretación que el legislador parece realizar de la capacidad limitada para percibir los riesgos extraordinarios. Si bien en el ámbito de los riesgos ordinarios el propietario del vehículo tiene elementos de valoración suficientes para decidir si le resulta conveniente o no un seguro de daños propios, algo que debe quedar siempre en la esfera de su voluntad, el legislador parece considerar que esa capacidad de valoración del riesgo es limitada en el caso de los riesgos catastróficos, obligando a la suscripción del seguro de riesgos extraordinarios.⁶

Conforme a los datos del Fichero Informativo de Vehículos Asegurados (FIVA) el número total de vehículos asegurados asciende a 28,8 millones al cierre de 2014. Dado que, de acuerdo con la Estadística de Riesgos Extraordinarios, serie 1971-2014, el número de vehículos automóviles que en 2014 contaban con alguna cobertura de daños propios y, por tanto, ya estaban incluidos en la cobertura de riesgos extraordinarios era de 22,9 millones, la extensión de la cobertura a los vehículos que sólo tienen asegurada la responsabilidad civil supondrá incorporar unos 5,9 millones de vehículos adicionales, un 26 % sobre el actual número con cobertura de riesgos extraordinarios.

En todo caso, esta ampliación del ámbito de cobertura de riesgos extraordinarios implicará también la aplicación del correspondiente recargo a favor del CCS en las pólizas de seguros de responsabilidad civil de vehículos automóviles. La cuantificación de la indemnización en estos casos se concretará a través de una norma de desarrollo de la LOSSEAR.

4. Actividades de colaboración con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP)

La LOSSEAR abre la posibilidad a que la DGSFP, como autoridad supervisora, pueda recabar la colaboración del CCS en relación con las medidas de control especial que se hayan podido adoptar sobre una entidad en situación de dificultad (artículo 162). Asimismo podrá recabar el apoyo del CCS en la realización de funciones de los interventores designados por la DGSFP, cuando ésta haya acordado, ade-

⁵ En la práctica, los propietarios de vehículos a motor han venido accediendo a la cobertura de riesgos extraordinarios mediante la contratación de un seguro de daños ordinarios parcial (por ejemplo, el aseguramiento de lunas). En este sentido, el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, dispone que *"en las pólizas que cubran daños propios a los vehículos a motor la cobertura de riesgos extraordinarios por el Consorcio de Compensación de Seguros garantizará la totalidad del interés asegurable aunque la póliza ordinaria sólo lo haga parcialmente"* (artículo 5.4 del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, aprobado por el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero).

⁶ Esta decisión del legislador puede interpretarse a la luz de las medidas de los poderes públicos que se analizan en Economía del Comportamiento para favorecer decisiones, en este caso de protección del patrimonio propio, ante riesgos que son difíciles de valorar por los ciudadanos y que van desde el "estímulo" (nudge) hasta la compulsión. De entre la amplia literatura académica y de divulgación sobre esta cuestión puede citarse en el ámbito de los seguros a H. Kunreuther *et al.*, *"Insurance and Behavioral Economics"*, cuyo capítulo 7 se dedica al análisis de las anomalías y limitaciones en la demanda de seguros.

más, la intervención de la entidad aseguradora con el objeto de garantizar el correcto cumplimiento de las medidas de control especial (artículo 163.4).

La concreta delimitación de estas funciones de colaboración o apoyo deberá realizarse en las normas de desarrollo de la LOSSEAR. En todo caso, serán actuaciones materiales de ejecución de las decisiones de la autoridad supervisora, sin que puedan implicar para el CCS el ejercicio de potestades administrativas de clase alguna.

Esta colaboración presenta una clara vinculación con la actividad liquidadora del CCS, ya que todas las actuaciones preventivas del supervisor dirigidas a corregir las situaciones de deterioro financiero o en el sistema de gobierno de las entidades evitarán finalmente escenarios de deterioro grave que conduzcan irreversiblemente a la liquidación.

También en el ámbito de la relación del CCS con la autoridad supervisora, debe mencionarse la nueva redacción del artículo 19.2 del Estatuto Legal del CCS, referente a la inspección por la DGSFP de la liquidación de los recargos recaudados por las entidades aseguradoras por cuenta del CCS. Esa función de comprobación está atribuida legalmente a la Inspección de Seguros del Estado, dado el carácter de ingreso de derecho público de tales recargos, que en el caso del recargo de liquidación tiene, además, naturaleza tributaria. La novedad estriba en que se establece un mecanismo de compensación de los costes en que pueda incurrir la DGSFP por tales actuaciones inspectoras. La nueva previsión legal permitirá una correcta imputación de los costes por el uso de recursos entre órganos del sector público y está en línea con las sugerencias realizadas por el Fondo Monetario Internacional en su informe del año 2012 sobre la autoridad supervisora de seguros, realizado en el marco del Programa de evaluación del sector financiero (FASP) de España.⁷

5. Liquidación de entidades aseguradoras

En la regulación de la actividad de liquidación de entidades aseguradoras por el CCS se introducen ciertas modificaciones tanto en los aspectos formales y materiales del procedimiento administrativo de liquidación contenidos en la ley de supervisión, como en la regulación de esta función en el Estatuto Legal del CCS.

Se trata en todo caso de mejoras derivadas de la experiencia acumulada en los procesos de liquidación ya realizados, así como de la puesta en sintonía con otras reformas legales recientes, singularmente la de la Ley Concursal o la reforma laboral, pero sin que los elementos básicos y las fases del procedimiento se hayan visto afectadas.

Así, el artículo 179 determina con mayor precisión qué créditos tienen la condición de créditos por contrato de seguro, lo que resulta relevante en relación con la compra de créditos con cargo a los recursos del CCS, que es uno de los aspectos centrales del procedimiento administrativo de liquidación.

Destaca también, por su importancia en la mejor defensa de los intereses de los asegurados y en la celeridad del procedimiento, la previsión de que la encomienda al CCS como liquidador de una entidad aseguradora implicará igualmente su nombramiento como liquidador de las entidades filiales participadas mayoritariamente y cuyo objeto social sea la gestión de activos por cuenta de ésta (artículo 184.5)

⁷ La parte del informe referente a seguros del "IMF Country Report No. 12/139" puede consultarse en la página web del FMI: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12139.pdf

En relación con la intervención del CCS en los procedimientos concursales de entidades aseguradoras, se prevé que la administración concursal se ejercerá exclusivamente por el CCS; igualmente, en caso de solicitud de mediador concursal conforme a lo previsto en el artículo 5 bis de la Ley Concursal, el nombramiento recaerá en el CCS. Además, en el caso de intervención del CCS en el procedimiento concursal, el juez, a la vista del informe emitido por la DGSFP, podrá acordar de oficio la apertura de la fase de liquidación sin más trámites (artículo 189).

Finalmente, en la modificación del artículo 14 del Estatuto Legal del CCS se introduce una previsión novedosa respecto a la liquidación de entidades aseguradoras domiciliadas en otro Estado de la Unión Europea en lo que afecta, exclusivamente, a los contratos de seguro que dichas entidades hubieran celebrado en España en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios. En estos supuestos, el CCS, previo acuerdo de la DGSFP, podrá llevar a cabo actividades de información a los acreedores por contrato de seguro. A estos efectos podrá suscribir convenios con los órganos de liquidación del Estado del domicilio de la entidad en liquidación para facilitar a los acreedores por contrato de seguro residentes en España la presentación y tramitación de sus reclamaciones. En ningún caso estas actividades implicarán la asunción de funciones de liquidación sobre esas entidades ni conllevarán la realización de pago o anticipo alguno.⁸

6. Atribución de nuevas funciones públicas de carácter informativo

El CCS ha venido gestionando durante años el Fichero Informativo de Vehículos Asegurados, elemento central del control de la obligación de aseguramiento de vehículos en nuestro país. La LOSSEAR atribuye ahora al CCS dos nuevas funciones de carácter informativo. Por un lado, la gestión del registro de seguros obligatorios que la propia norma crea (disposición adicional segunda); por otro, determinadas actuaciones para facilitar la liquidación y recaudación de tributos relacionados con la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios por parte de las corporaciones locales (disposición adicional decimocuarta).

La regulación del registro de seguros obligatorios está vinculada a la previsión contenida en el artículo 179.4 de la Directiva Solvencia II⁹ acerca de que los Estados miembros deben informar a la Comisión Europea de los riesgos para los que se impone la contratación de un seguro obligatorio. El nuevo registro permitirá hacer efectiva esta comunicación, pero va más allá en la medida que da publicidad general al conjunto de seguros obligatorios establecidos por disposición legal, muchos de ellos constituidos como auténticos requisitos administrativos para el acceso a actividades profesionales o empresariales.

Efectivamente, las administraciones de todos los niveles han impuesto tradicionalmente la contratación de seguros obligatorios, fundamentalmente de responsabilidad civil o de caución, bien con carác-

⁸ En relación con esta nueva función debe tenerse presente que los contratos de seguro celebrados en España en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios que cubran riesgos localizados o asuman compromisos en España están sujetos al recargo de liquidación a favor del CCS (artículo 53).

⁹ El artículo 179.4 de la Directiva Solvencia dispone que *"Cada Estado miembro comunicará a la Comisión los riesgos para los cuales su legislación impone la obligatoriedad del seguro, indicando lo siguiente: a) las disposiciones jurídicas específicas relativas a dicho seguro; b) los elementos que deban constar en el certificado que la empresa de seguros no de vida debe entregar al asegurado, cuando el Estado exija una prueba del cumplimiento de la obligación del seguro.*

(...)

La Comisión publicará las indicaciones contempladas en el párrafo primero, letra b), en el Diario Oficial de la Unión Europea".

ter exclusivo, o bien como alternativa frente a otras garantías financieras, para el acceso a determinadas actividades.

La LOSSEAR tiene una indudable finalidad ordenadora de este campo. Señala que se podrá exigir a quienes ejerzan determinadas actividades que presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad de las personas, incluida la seguridad financiera, la suscripción de un seguro u otra garantía equivalente que cubra los daños y perjuicios que puedan provocar y de los que sean responsables; pero establece que la obligación de suscripción de seguros deberá hacerse mediante normas con rango de ley que deberán contar con un informe preceptivo de la DGSFP o del órgano competente de las Comunidades Autónomas. Con ello, parece cortar el camino a la proliferación de seguros obligatorios a través de normas reglamentarias de diverso rango o incluso mediante disposición de ordenanzas municipales.

Lo que se encomienda al CCS es la gestión de este registro, cuya actualización se realizará a través de la información que traslade la DGSFP, a la que las Comunidades Autónomas comunicarán, a su vez, los seguros obligatorios que creen.

La otra nueva función informativa que se atribuye al CCS se refiere a la labor de recopilar y tratar la información que suministran las entidades aseguradoras que operen en el ramo de incendio, con el fin de mejorar la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de tales servicios por las entidades locales (disposición adicional decimocuarta de la LOSSEAR).

Es evidente que las entidades aseguradoras tienen un interés económico directo en la implantación y desarrollo de los servicios de prevención y extinción de incendios, cuya existencia debe redundar en una menor siniestralidad, razón por la que la Ley de Haciendas Locales prevé su participación en la financiación de estos servicios a través de tasas y contribuciones especiales recaudadas por las corporaciones locales, gestores de estos servicios públicos.

La concreción de los sujetos pasivos y de la cuota tributaria atribuible a cada uno requiere disponer de la información necesaria sobre el volumen de negocio de cada entidad por término municipal. Hasta ahora esta información era aportada por las propias entidades aseguradoras a través de una agrupación de interés económico constituida para tal fin. Con la entrada en vigor de la LOSSEAR será el CCS el que recopile la información sobre el volumen de primas cobradas en cada término municipal por cada entidad, trasladando dicha información a las corporaciones locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, para que éstas puedan liquidar los tributos. La razón del cambio debe buscarse, quizá, en razones formales de transparencia, con la intención de que sea un órgano público el que trate y suministre la información que determina el importe de sus obligaciones tributarias.

Conclusión

En fin, la LOSSEAR introduce novedades en la regulación de diversas materias que afectan directamente a la actividad del CCS. Además de recoger el marco global de Solvencia II, al que se adaptará el CCS en todo lo que resulte compatible con su naturaleza, se regulan aspectos específicos, bien atribuyéndole nuevas funciones, o bien reconsiderando algunos aspectos de la regulación actual.

En todo caso, con ello se subraya el papel del CCS en el mercado de seguros español como una institución que contribuye a su estabilidad y, en general, al reforzamiento de la institución aseguradora.