IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

# LA POSIBILIDAD DE EXPANSIÓN DE LAS COBERTURAS DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS A LOS INVÁLIDOS ABSOLUTOS Y A FALLECIMIENTOS

María Amparo Sarti Martínez

# LA POSIBILIDAD DE EXPANSIÓN DE LAS COBERTURAS DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS A LOS INVÁLIDOS ABSOLUTOS Y A FALLECIMIENTOS OCASIONADOS POR EL COVID-19

**María Amparo Sarti Martínez**

*Profesora de Derecho mercantil,*
*Colegio Universitario Cardenal Cisneros,*
*Universidad Complutense de Madrid*

## 1. Características del Consorcio de Compensación de Seguros

El Consorcio de Compensación de Seguros[1] (en adelante, CCS) en un instrumento asegurador al servicio de los ciudadanos y de las necesidades económicas[2]. Es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones[3] (en adelante DGSFP).

Sus funciones son múltiples y cada vez se amplían más, debiendo señalar especialmente la cobertura de los riesgos extraordinarios, sobre la que versa este comentario puntual en relación a la pandemia del Covid-19, existiendo otras funciones respecto al seguro obligatorio de automóviles[4], el seguro agrario

[1] El CCS tiene su origen en la reconstrucción del país al finalizar la guerra civil española e iniciarse el complejo proceso de reconstrucción de España, a través de la indemnización de los daños materiales y pago de las sumas aseguradas en los seguros de vida, a pesar de la incidencia causal del conflicto bélico, riesgo no objeto de cobertura en las pólizas ordinarias. Sobre este tema, en la doctrina SÁNCHEZ CALERO, F., "El empresario público de seguros", *La empresa pública*, tomo II, Bolonia, 1970, pp. 1015-1047. Ulteriormente, BARRERO RODRÍGUEZ, E., *El Consorcio de Compensación de Seguros*, Valencia, 2000.

[2] Una visión global de las indemnizaciones satisfechas por el CCS desde el inicio de la década de los 70 a la actualidad, se encuentra publicado en formato electrónico en la página web del CCS https://www.consorseguros.es/web/la-entidad/publicaciones.

[3] ALMAJANO PABLOS, L.M., "Estatuto legal del Consorcio de Compensación de Seguros", *Noticias de la Unión Europea*, 1991, núm. 82, pp. 49-64.

[4] FELIU I LLANSA, P., "La responsabilidad civil directa afectante al consorcio de compensación de seguros en supuestos de disolución forzosa, quiebra o suspensión de pagos en entidades aseguradoras." *La Ley,* 1987, núm. 4, pp. 830-845. Más recientemente, BADILLO ARIAS, J.A., "El elemento extranjero en los accidentes de circulación. Funciones del Consorcio de Compensación de Seguros y Ofesauto", *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, 2014, núm. 1, pp. 6-33.

combinado[5], el seguro de crédito[6] y la liquidación de entidades aseguradoras[7], entre otras.

El CCS tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, cuyo marco de actuación viene definido por su Estatuto Legal, aprobado por RDLeg. 7/2004, de 29 de octubre. Tiene patrimonio propio, distinto al del Estado. Ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado y no depende de ningún presupuesto público[8].

En relación con la cobertura de riesgos extraordinarios sobre las personas y los bienes, se encuentran regulados en el art. 6 del Estatuto Legal CCS, en el que se establece que se podrá compensar a través de una indemnización, las pérdidas originadas por acontecimientos extraordinarios acaecidos en España sobre bienes o personas asegurados en nuestro país y en el extranjero por ciudadanos españoles cuya residencia esté ubicada en España.

En la actualidad, las condiciones del aseguramiento del CCS se contienen en su póliza o contrato aprobada por Resolución DGSFP de 28 de marzo de 2018, por la que se fijan los recargos[9] en materia de seguro de riesgos extraordinarios a satisfacer obligatoriamente por los asegurados, la cláusula de cobertura a insertar en las pólizas de seguro ordinario y la información a facilitar por las entidades aseguradoras relativa a las pólizas incluidas en este régimen de coberturas.

En la práctica aseguradora española, en los ramos consorciados de daños[10] y

---

[5] *El Sistema de Seguros Agrarios Combinados en España*, Revista Digital ConsurSeguros, núm. 2, abril 2015.

[6] En el momento de la crisis financiera, se dictó el art. 4 del RDL 3/2009 de 27 de marzo, que permitió el reaseguro público del CCS en el ámbito de los seguros de crédito y caución. En la actualidad, el RDL 15/2020 de 21 de abril en su art. 7 mantiene esta opción reaseguradora a partir de enero de 2020. *Cfr.* MUELAS GARCÍA, P., "El Consorcio de Compensación de Seguros entra en acción ante el Covid-19", Despacho de Abogados Gómez Acebo & Pombo, 23 de abril de 2020, https://www.ga-p.com/publicaciones/el-consorcio-de-compensacion-de-seguros-entra-en-accion-ante-el-covid-19.

[7] Arts. 572.3, 574.2 y 578 del RDLeg. 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

[8] Es lógico, pues la financiación de esta cobertura de riesgo extraordinario se realiza por los recargos o precios establecidos para estos seguros. Estos recargos tienen naturaleza tributaria con la finalidad de que sea exigido a todos los asegurados, con independencia de que contraten o no con el CCS la mencionada cobertura de riesgos extraordinarios. Véase la página web del CCS citada.

[9] El art. 157.1, párrafo final, de la Directiva 2009/138/CE de 25 de noviembre (Solvencia II) reconoce la legalidad de estos recargos diciendo textualmente: *"En el caso de España, los contratos de seguro estarán también sujetos a los recargos legalmente establecidos en favor del organismo español «Consorcio de compensación de seguros» para sus fines en materia de compensación de las pérdidas derivadas de sucesos extraordinarios acaecidos en dicho Estado miembro."*

[10] EL art. 4.1 a) del Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios (RSRE) contempla como consorciados: "*(…) las pólizas de vehículos terrestres, vehículos ferroviarios, incendios y eventos de la naturaleza, otros daños en los bienes (robo, rotura de cristales, daños a maquinaria, equipos electrónicos y ordenadores), responsabilidad civil en vehículos terrestres automóviles y las de pérdidas pecuniarias diversas, que contemplen coberturas de las citadas en el artículo 3.2 o coberturas de inhabitabilidad o desalojo forzoso de viviendas, o pérdidas de alquileres de viviendas; así como modalidades combinadas de ellos o cuando se contraten de forma complementaria."*

de personas[11], los tomadores/asegurados pagan una doble prima, una para el seguro ordinario y otra para el extraordinario. El asegurador desembolsa ulteriormente esta prima extraordinaria al CCS, con un descuento por su intermediación. Si un tomador tiene cubiertos los riesgos extraordinarios con otra entidad aseguradora, extremo este poco frecuente, está obligado de todas formas a pagar el recargo, dada su naturaleza tributaria[12].

## 2. Noción de acontecimiento extraordinario, a los efectos del CCS

Un evento extraordinario puede derivarse de los siguientes fenómenos naturales: terremotos y maremotos, las inundaciones extraordinarias, las erupciones volcánicas, la tempestad ciclónica atípica y las caídas de cuerpos siderales y aerolitos.

También serán considerados como acontecimiento extraordinario los producidos violentamente por actos de terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular, así como los ocasionados por la actuación de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tiempo de paz.

Quedan excluidos de la cobertura del CCS, de acuerdo con el art. 6.3 de su Estatuto Legal:

a) Los que no den lugar a indemnización según la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro.

b) Los ocasionados en personas o bienes asegurados por contrato de seguro distinto a aquellos en que es obligatorio el recargo a favor del Consorcio.

c) Los debidos a vicio o defecto propio de la cosa asegurada.

d) Los producidos por conflictos armados, aunque no haya precedido la declaración oficial de guerra.

e) Los que por su magnitud y gravedad sean calificados por el Gobierno como "catástrofe o calamidad nacional"[13].

---

[11] EL art. 4.1 b) RSRE, señala como consorciados: *"(…) las pólizas del ramo de vida que garanticen exclusiva o principalmente el riesgo de fallecimiento, incluidas las que contemplen además garantías complementarias de indemnizaciones pecuniarias por invalidez permanente parcial, total o absoluta o incapacidad temporal, en los términos que se determinan en este reglamento; y las del ramo de accidentes que garanticen el riesgo de fallecimiento o contemplen indemnizaciones pecuniarias por invalidez permanente parcial, total o absoluta o incapacidad temporal, en ambos casos incluso si se hubiera contratado de forma combinada o como complemento de otro seguro. Asimismo, se entienden incluidas las pólizas de vida o accidentes que cubran los riesgos antes citados amparados en un plan de pensiones formulado conforme al texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el RDLeg. 1/2002, de 29 de noviembre. Las pólizas colectivas que instrumenten compromisos por pensiones estarán incluidas en todo caso, aun cuando el riesgo garantizado principalmente no sea el de fallecimiento."*

[12] En este sentido, MUÑOZ VILLARREAL, A., "Los recargos en favor del Consorcio de Compensación de Seguros", *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente*, Valencia, 2018, pp. 357-366.

[13] Se debe hacer hincapié en que el Gobierno ha declarado el estado de alarma en virtud del RD. 463/2020, de 14 de marzo, que todavía está vigente después de varias prórrogas, pero no ha existido declaración de catástrofe o calamidad nacional, puesto que son conceptos preconstitucionales cuyo

f) Los derivados de la energía nuclear.

g) Los debidos a la mera acción del tiempo o los agentes atmosféricos distintos a los fenómenos de la naturaleza señalados anteriormente.

h) Los causados por actuaciones producidas en el curso de reuniones y manifestaciones llevadas a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, así como durante el transcurso de huelgas legales, salvo que las citadas actuaciones pudieran ser calificadas como acontecimientos extraordinarios.

i) Los indirectos o pérdidas de cualquier clase derivados de daños directos o indirectos, distintos de la pérdida de beneficios que se encuentre cubierta por el CCS como ramo consorciado a raíz de los actos terroristas del 11-S y 11-M[14].

## 3. La problemática de la declaración de calamidad pública

El RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y la legislación posterior con rango de Ley o reglamentario no contienen una declaración expresa de calamidad pública referida al Covid-19, pues la misma tendría importantes consecuencias para la liberación de responsabilidad de los aseguradores y de otros operadores económicos.

## 4. La posibilidad de extender la cobertura del CCS a los supuestos de asegurados que hayan fallecido o que hayan sido declarados inválidos absolutos por el Covid-19

Desde el punto de vista teórico, el CCS ha ido ampliando sus funciones de acuerdo con las nuevas necesidades que ha ido surgiendo, entrando en el ámbito del seguro de vida a consecuencia de los actos terroristas con expansión al extranjero (Ley 12/2006 de 16 de mayo).

También se ha extendido el ámbito de los riesgos extraordinarios al seguro del automóvil para ampliar las coberturas a raíz del terremoto de Lorca de 2011[15].

---

origen data de la regulación primitiva del CCS. En la Exposición de motivos de las Instrucciones de 15 y 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, aluden, sin embargo, al Covid-19 como calamidad pública.

[14] La Resolución DGSFP de 28 de mayo de 2004 ha extendido la cobertura del CCS a los seguros de pérdida de beneficios por interrupción de la empresa a consecuencia de riesgos extraordinarios.

[15] Para que el CCS indemnice, es necesario que el asegurado sea titular de una póliza de seguros de un ramo consorciado, de manera que, si el asegurado no tiene suscrito ningún contrato de seguro ordinario, no puede percibir cantidad alguna. Sobre las coberturas, a raíz del terremoto de Lorca, PASCUAL SANTAMARÍA, G., GONZÁLEZ LÓPEZ, S. y ALGUACIL ALGUACIl, L., "Análisis de Consecuencias y Actuaciones de Protección Civil en el Terremoto de Lorca (Murcia)

A causa del huracán Klaus se modificó el RSRE el 14 de octubre de 2011 (RD 1386/2011) y se incluyó el riesgo de TCA[16] (Tempestad Ciclónica Atípica). Este riesgo está teniendo gran importancia en los últimos tiempos para el CCS, debiendo destacar lo acaecido con el Huracán Gloria[17].

El CCS ya ha sido contemplado en esta legislación de emergencia del Covid-19 respecto al apoyo financiero y estabilidad necesaria para el mantenimiento del seguro de crédito y caución tan necesarios para el funcionamiento del completo sistema financiero, en un momento en el que se prevé un claro incremento en las situaciones de crisis empresarial, a pesar de las medidas establecidas para el retraso de las decisiones empresariales en esta materia.

Este reaseguro es una actuación conforme al mercado y necesaria para que la actividad crediticia interna realizada entre empresarios no se desmorone por los efectos económicos colaterales de la pandemia; sin embargo, la opción que se postula en este trabajo no se refiere al ámbito del reaseguro de las entidades aseguradoras, sino que su actividad es paralela al seguro directo, a través de la cobertura de los riesgos personales de las personas fallecidas o que han sido declaradas en invalidez absoluta a consecuencia del contagio del Covid-19.

Se trataría de una mutualización[18] de los riesgos de muerte e invalidez absoluta[19], a través de una gestión del CCS, que viene provocada por la especial

---

Pre-Emergencia, Emergencia y Post-Emergencia", *Física de la tierra*, 2012, núm. 24, pp. 343-362; también, *Revista Digital ConsorSegur*, núm. 8, marzo 2018.

[16] El art. 2.1 e) RSRE define Tempestad Ciclónica Atípica como: *"tiempo atmosférico extremadamente adverso y riguroso producido por: 1º.- Ciclones violentos de carácter tropical, identificados por la concurrencia y simultaneidad de velocidades de viento superiores a 96 kilómetros por hora, promediados sobre intervalos de 10 minutos, lo que representa un recorrido de más de 16.000 metros en este intervalo, y precipitaciones de intensidad superior a 40 litros de agua por metro cuadrado y hora. 2º.- Borrascas frías intensas con advección de aire ártico identificadas por la concurrencia y simultaneidad de velocidades de viento mayores de 84 kilómetros por hora, igualmente promediadas sobre intervalos de 10 minutos, lo que representa un recorrido de más de 14.000 metros en este intervalo, con temperaturas potenciales que, referidas a la presión al nivel del mar en el punto costero más próximo, sean inferiores a 6ºC bajo cero. 3º.- Tornados, definidos como borrascas extratropicales de origen ciclónico que generan tempestades giratorias producidas a causa de una tormenta de gran violencia que toma la forma de una columna nubosa de pequeño diámetro proyectada de la base de un cumulonimbo hacia el suelo. 4º.- Vientos extraordinarios, definidos como aquellos que presenten rachas que superen los 120 Km. por hora. Se entenderá por racha el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos."*

[17] Nota informativa del CCS sobre inundación, embate de mar y viento extraordinario producidos entre los días 18 y 25 de enero de 2020 por la borrasca "Gloria", recurso electrónico página web CCS.

[18] La mutualización se produce al repartir entre todos los ciudadanos españoles asegurados de cualquier tipo de riesgo consorciable por el que han satisfecho los recargos correspondientes, el coste de las sumas a satisfacer por los siniestros de fallecimiento e invalidez absoluta, cuyo número en este momento es difícil de predecir, pero hay que recalcar que se reduce a las personas con aseguramiento ordinario previo.

[19] Esta limitación a la esfera personal se produce por razones obvias de índole económica y de política social, en cuanto que el Covid-19 en otros ramos de seguro de daños ha podido ser objeto de cobertura específica. Así cabe mencionar la posible cobertura de la pandemia en algunos seguros de pérdida de beneficios por interrupción de la empresa, en los que haya podido preverse la

mortalidad y morbilidad grave generada por esta pandemia del Covid-19 y que permite trasladar al ámbito de la empresa pública que es el CCS, con sus recursos económicos y provisiones técnicas, la mortalidad y el daño personal extremo calificable como invalidez absoluta, fuera de los riesgos ordinarios, traspasándolo al ámbito de los extraordinarios[20], siendo el importe de la siniestralidad perfectamente asumible con los actuales recursos patrimoniales del CCS[21].

Por lo tanto, es posible que el CCS pueda y deba cubrir el Covid-19[22], en relación con los asegurados fallecidos o inválidos absolutos que hayan tenido contratado algún seguro de personas en el momento previo a la infección por el virus Covid-19. No se debe olvidar que el CCS respeta las reglas aseguradoras, por lo que las sumas aseguradas vienen predeterminadas por las coberturas básicas existentes, las cuales no entran en el ámbito de las ayudas estales o de la configuración de las prestaciones no contributivas[23].

*(20-05-2020)*

cobertura por cualquier causa, excluyendo únicamente las tradicionales referencias a los daños derivados de la energía nuclear y de las situaciones de conflictos bélicos. FUNALLET, J.M. ha defendido el 25 de marzo de 2020 la intervención del CCS en este ámbito https://www.claimcenter.com/lucro-cesante-empresas-coronavirus-consorcio/

[20] Este es el núcleo de esta posición jurídica en cuanto que reubica en el ámbito extraordinario los fallecimientos de asegurados con póliza ordinaria que hayan satisfecho los recargos del CCS. Por razones humanitarias y de técnica aseguradora se puede permitir igual razonamiento respecto a la invalidez absoluta para toda actividad, con el requisito previo de la satisfacción del recargo consorcial, ya que no se puede olvidar que normalmente la tramitación ante el CCS por razones de política comercial se suele realizar por las propias entidades aseguradoras, que evitan pagar las pólizas ordinarias y se benefician de la cobertura extraordinaria del CCS

[21] En principio, la mortandad de asegurados fallecidos, que tuvieran cobertura de seguros ordinarios en función de la edad puede ser bastante limitada, puesto que la cobertura del seguro de vida no se extiende más allá de los 65 años y la del seguro de accidentes hasta los 75 años.

[22] En este sentido se han pronunciado diversos comentaristas. Así el 31 de marzo de 2020 se propuso la intervención del CCS, para asumir los daños derivados de esta tragedia equiparándola a un conflicto bélico http://www.gpnor.com/pandemia-versus-consorcio/.

[23] Se califican de esta manera las prestaciones sociales que surgen para hacer frente a las necesidades ciudadanas, particularmente intensas en este momento de la crisis económica derivada de la detención de la actividad profesional y empresarial a consecuencia de la normativa de emergencia que ha decretado el cierre de negocios y establecimientos.