

40 años de las inundaciones de 1983

Pilar González de Frutos

Jefa de servicio del Consorcio de Compensación de Seguros en 1983

Descripción del evento

El 26 de agosto de 1983 ha quedado en la memoria de los ciudadanos de Euskadi y de muchos otros.

Ese día se produjeron lluvias extraordinarias que llegaron a registrar precipitaciones superiores a 500 l/m² en 24 horas, registros que no se han vuelto a alcanzar desde entonces, y cuyo periodo de retorno calculado se sitúa en 500 años.

La que hoy denominaríamos DANA (depresión aislada en niveles altos de la atmósfera) no es frecuente en la zona norte de España, pero entonces, proveniente del este, arrastró grandes masas de aire muy frío que provocaron las abundantísimas lluvias.

Además, había llovido insistentemente en los días previos, por lo que el terreno estaba saturado, sin posibilidad de absorber el agua que caía que, rápidamente, llegó a los cauces de los ríos provocando su desbordamiento.



Más de un centenar de poblaciones fueron declaradas zonas catastróficas; especialmente dañadas resultaron Llodio, Barakaldo, Arrigorriaga, Basauri, Galdácano y Bilbao en su casco viejo y en el barrio de La Peña.



Figura 1. Inundaciones en Bilbao (Vizcaya), barrio de Recalde, 26-8-1983.
Fuente: EFE.

En el caso de la ría de Bilbao el gran aporte de agua del río Nervión coincidió con marea alta, lo que hizo imposible su liberación en el mar, provocando la inundación de amplias zonas de Bilbao, en cuyo casco viejo el agua llegó a alcanzar los 3 metros de altura.

La zona dañada se extendió desde Cantabria hasta Navarra, afectando también a la parte norte de la provincia de Burgos.

Más de un centenar de poblaciones fueron declaradas zonas catastróficas; especialmente dañadas resultaron Llodio, Barakaldo, Arrigorriaga, Basauri, Galdácano y Bilbao en su casco viejo y en el barrio de La Peña.

Los daños producidos se calcula que llegaron a los 200.000 millones de pesetas de la época, unos 1.200 millones de euros; pero más lamentables fueron las pérdidas humanas. Murieron 34 personas y 5 desaparecidas.

Respuesta del Consorcio de Compensación de Seguros

Para dar una idea más certera del enorme esfuerzo desplegado por el Consorcio, merece la pena detenerse en su situación jurídica y de medios en aquel momento.

El Consorcio era uno de los 4 organismos autónomos adscritos a la Dirección General de Seguros junto con el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, la Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros y la Caja Central de Seguros.

Todos sus servicios estaban centralizados, su personal estaba constituido por funcionarios públicos y su número no superaba la veintena.

No disponía de delegaciones territoriales, que eran sustituidas por los denominados Peritos de Zona, profesionales de la valoración de daños que, con un contrato de colaboración, se ocupaban de la recogida de información sobre las características de los eventos y sus consecuencias, transmitiéndolas al Consorcio para que, en su caso, el fenómeno meteorológico pudiera ser declarado extraordinario y que usaban su domicilio como lugar de notificación de daños y reclamación de indemnizaciones.

No podemos obviar que en 1983 la cobertura del Consorcio, regulada en la [Ley de 16 de diciembre de 1954](#) y en el [Reglamento de 13 de abril de 1956](#), exigía la declaración de un evento como extraordinario para que se originara el derecho a ser indemnizado. Sobre este aspecto volveré más adelante.

Además, como organismo autónomo que era, toda su gestión estaba sujeta al derecho administrativo y sus pagos a un proceso de fiscalización previa por la Intervención General del Estado.

Pues bien, los resultados del evento, con tan elevadas pérdidas y el gran número de expedientes a tramitar, unos 26.000 pese al bajo índice de aseguramiento, exigieron una profunda adaptación de medios y de procedimientos.

Por lo que se refiere a los medios, lo más inmediato fue dotarse de una oficina propia en Bilbao. La buena coordinación entre los gobiernos central y vasco y entre administraciones permitió la apertura de esa oficina en la sede de la Delegación de Hacienda, en la plaza de Federico Moyúa, dirigida por D. Miguel de la Mano Boj, inspector de Hacienda y de Seguros que, destinado en Bilbao, fue cedido por el Ministerio de Hacienda para tal fin, y dotada de personal administrativo contratado al efecto.

Los servicios centrales fueron igualmente reforzados con personal técnico y administrativo contratado, algo que exigió una especial autorización por parte del Departamento de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda. El proceso de formación específica de todo este personal fue muy acelerado.

El otro gran refuerzo se produjo en la actividad de valoración de daños. Fue necesaria la contratación de un gran número de peritos tasadores que realizaban su función bajo la coordinación y control de los Peritos de Zona del Consorcio, que fueron desplazados al País Vasco.

La tramitación administrativa de tan importante número de reclamaciones era totalmente manual, sin ningún apoyo informático. Toda la información relativa a cada solicitud de indemnización se reflejaba manualmente en unos libros-registro cuya consulta resultaba muy laboriosa y no exenta de los naturales errores humanos.

Cada reclamación debía acompañarse de la correspondiente póliza y recibo de prima. La póliza fue necesario no exigírsela a alguna compañía de seguros que había sufrido daños en su propia sede y en sus archivos (en papel) situados en sótanos de Bilbao.

En los recibos de prima se comprobaba también si el recargo abonado al Consorcio era correcto. El recargo giraba sobre la prima, no sobre los capitales asegurados, lo que exigía comprobar si la tarifa aplicada en la póliza de seguro era correcta. No olvidemos que en aquella época las tarifas de seguros no eran libres, estaban reguladas públicamente. De la incorrecta aplicación de los recargos se derivaba infracción y sanción graves para la entidad aseguradora y aplicación de la regla de equidad para el asegurado que reducía su indemnización.

Las indemnizaciones tenían que ser aprobadas por la Junta de Gobierno del Consorcio que, presidida por el Director General de Seguros, podía funcionar en pleno o en comisión. Era necesaria la aprobación por el pleno para indemnizaciones superiores a 100.000 pesetas; las cuantías inferiores se aprobaban por la comisión.

Concluida la tramitación administrativa, para proceder al pago era imprescindible contar con la autorización de la Intervención General de Estado, trámite que provocaba un fuerte cuello de botella y que hubo de sustituirse por fiscalización *a posteriori*.

Por lo que se refiere al pago de la indemnización al asegurado, a diferencia del habitual procedimiento de autorizar a la aseguradora a pagar y después ser compensada por el Consorcio, se procedió al pago directo al asegurado mediante cheque nominativo expedido contra la cuenta abierta en las diferentes sucursales del Banco de España a nombre del Consorcio. Cada cheque iba acompañado de su correspondiente finiquito, elaborado también manualmente y trasladado personalmente a la oficina de Bilbao una vez por semana.

La necesaria liquidez para satisfacer las indemnizaciones se obtuvo mediante la venta de la práctica totalidad de la cartera de inversiones mobiliarias del Consorcio. Los recursos faltantes se cubrieron con un crédito especial concedido por el Banco de España, que fue amortizado en los ejercicios siguientes con la recaudación de los correspondientes recargos. El consumo de primas en ese ejercicio se situó en el 745 % de los recargos.

Como acabo de reflejar, el esfuerzo de gestión y de adaptación de procedimientos fue enorme, pero se consiguió resolver la mayor parte de las indemnizaciones en el plazo de un año. El total actualizado de las indemnizaciones pagadas por el Consorcio ascendió a 948 millones de euros, con un coste medio de 36.935, uno de los más elevados de toda la serie histórica del Consorcio debido al gran número de empresas afectadas, datos todos obtenidos de la memoria estadística del Consorcio.

La cuestión de la proximidad a los cauces

El reglamento entonces vigente de 13 de abril de 1956, establecía en su artículo 8:

«Los daños por inundación serán compensables por el Consorcio siempre que se produzcan por la acción directa de las aguas de los ríos, canales, ramblas o arroyos al salirse de sus cauces normales, o por los embates del mar en las costas. Se indemnizarán con el 100 por 100 de los daños tasados cuando los bienes asegurados se encuentren situados a una distancia superior a 300 metros del cauce o a una altura que exceda de siete metros; con el 60 por ciento, cuando la distancia sea inferior a 300 metros pero la altura sea superior a cuatro metros; y con el 40 por ciento si no se alcanza dicha altura ni distancia. Esta se computará desde la orilla del cauce en los ríos y la altura desde el nivel medio normal de las aguas; en los daños por mar, se contará a partir de la línea o nivel alcanzado por la pleamar viva equinoccial».



Figura 2. Inundaciones en Bilbao (Vizcaya), buque «Consulado de Bilbao» encallado en el muelle de Uribitarte, 27-8-1983.

Fuente: EFE.

Dadas las características del evento y las zonas afectadas, es evidente que la aplicación de las previsiones de este artículo suponía un fuerte recorte en las indemnizaciones, ya que prácticamente nadie había pagado un sobre recargo que permitía enervar la aplicación de las reducciones de indemnización.

Surgió con mucha fuerza y desde un momento muy temprano un fuerte debate sobre la aplicación de este artículo 8, debate en el que se incluían desde la causa de los daños, desbordamiento o lluvias muy intensas, hasta la falta de precisión de los elementos de referencia del artículo 8: qué se entiende por el nivel medio normal de las aguas, dónde se sitúa la orilla del cauce, etc.

La aplicación de las reducciones de indemnización, sobre la base de la información suministrada por los peritos, dio lugar a infinidad de procesos judiciales que culminaron con sentencias del Tribunal Supremo que, partiendo de la concurrencia causal entre lluvias extraordinarias y desbordamiento de cauces, dieron lugar a una mucho menor reducción de las indemnizaciones de la inicialmente aplicada por el Consorcio.

La complejidad de la situación creada y la reinterpretación progresiva del principio de compensación de riesgos llevaron a la desaparición de la regulación de este agravamiento de riesgo de inundación en reformas posteriores.

Hechos posteriores

La experiencia obtenida tuvo consecuencias inmediatas.

La devastación sufrida y las grandes pérdidas ocasionadas dieron lugar a un proceso de reconversión industrial en el País Vasco y a una profunda transformación urbana.

El índice de aseguramiento creció en las zonas donde el Consorcio había indemnizado los daños ya que, aunque hubo un proceso de ayudas públicas, los no asegurados no vieron compensadas sus pérdidas y el reparto de las ayudas públicas fue muy lento.

Desde el punto de vista de la regulación de la cobertura del Consorcio se evidenció la necesidad de revisar y actualizar los supuestos de cobertura y, con tal objetivo, se dictó la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1983 que obligaba a la Dirección General de Seguros a constituir un grupo de trabajo al efecto. El resultado de estos trabajos se plasmó en el [Reglamento de 29 de agosto de 1986](#), en el que se introducen los supuestos de cobertura definidos objetivamente, sin que sea necesaria ninguna declaración administrativa como extraordinarios para dar lugar a la compensación por el Consorcio. Esta nueva regulación incorporó un elevado grado de transparencia y objetivación en los supuestos de cobertura por el Consorcio y una gran agilización en su tramitación.

El tiempo transcurrido desde entonces aconsejaría una nueva revisión de los fenómenos cubiertos por el Consorcio, aun reconociendo que se han producido ciertos avances en estos años.

Todas las dificultades, que en la gestión de estos expedientes se derivaban del sometimiento del Consorcio a la legislación administrativa, dada su consideración de organismo autónomo, sirvieron para justificar, años más tarde, la transformación del Consorcio en ente público con mayor margen de actuación y sujeción, en lo que a las relaciones con los asegurados se refiere, al derecho privado.

Las relaciones entre el Consorcio y las aseguradoras se estrecharon dada la imprescindible colaboración entre ellos en beneficio del asegurado.