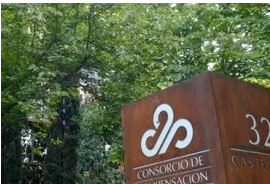




Riesgos crecientes: el papel del seguro

// Este vigésimo primer número de la revista digital Consorseguros coincide con dos hechos más que relevantes para el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS): por un lado el 70 aniversario de la entidad, cumplido el día 16 de diciembre de 2024, y por otro, mucho más triste, la gestión de la siniestralidad más importante que España y esta entidad han tenido, al menos en estos 70 años de historia: las inundaciones producidas por la depresión aislada en niveles altos (dana) que afectaron a múltiples zonas del sur y el este peninsular y Baleares a finales de octubre y principios de noviembre de 2024, muy en particular a la provincia de Valencia el 29 de octubre de 2024.

Sumario

	Pág.
	Editorial 4
	Riesgos crecientes: el papel del seguro 5
	El <i>pool</i> de riesgo de ciclón australiano. El camino hasta aquí y lo que nos dicen los datos 9
	El sistema asegurador de riesgos naturales en Nueva Zelanda se basa en las lecciones del pasado 17
	La transición del seguro obligatorio de terremotos al seguro obligatorio de riesgos catastróficos en Turquía 22
	Incendios del futuro: nuevos enfoques participativos basados en la planificación territorial 26
	Las riadas de noviembre de 1997 en la provincia de Badajoz y las actuaciones posteriores de la administración hidráulica 32

Consejo editorial

Presidente

José Antonio Fernández de Pinto
Director General de Seguros y Fondos de Pensiones
Presidente del Consorcio de Compensación de Seguros

Miembros

María Flavia Rodríguez-Ponga Salamanca
Directora General del CCS

Celedonio Villamayor Pozo
Director de Operaciones

Daniel Hernández Burriel
Delegado Territorial del CCS en Aragón, Navarra y La Rioja

José Antonio Badillo Arias
Asesor de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

Belén Soriano Clavero
Subdirectora Técnica y de Reaseguro

Pablo López Vilares
Subdirector de Tasaciones

Francisco Espejo Gil
Subdirector de Estudios y Relaciones Internacionales

Marta García Garzón
Responsable de Área, Subdirección de Estudios y Relaciones Internacionales

Eva Valentí Ramírez
Jefa del Departamento de Revisión Actuarial

La revista digital “Consortseguros”, del Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), tiene periodicidad semestral. Sus contenidos están orientados especialmente al tratamiento de temas relacionados con las actividades que desarrolla el CCS en varios ámbitos del seguro, aportando sobre ellos elementos de reflexión y análisis.

© 2024 Consorcio de Compensación de Seguros.
NIPO: 221-24-043-9

Sumario

Pág.



XI Conferencia Internacional
y Asamblea General Anual de
IFIGS

40



Conductor versus ocupante
de un vehículo

42

Editorial

Este vigésimo primer número de la revista digital Consoseguros coincide con dos hechos más que relevantes para el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS): por un lado el 70 aniversario de la entidad, cumplido el día 16 de diciembre de 2024, y por otro, mucho más triste, la gestión de la siniestralidad más importante que España y esta entidad han tenido, al menos en estos 70 años de historia: las inundaciones producidas por la depresión aislada en niveles altos (dana) que afectaron a múltiples zonas del sur y el este peninsular y Baleares a finales de octubre y principios de noviembre de 2024, muy en particular a la provincia de Valencia el 29 de octubre de 2024.

En estas circunstancias se refuerza aún más la idea inicial del Consejo Editorial de la revista, tomada el verano pasado, de editar el número en torno a las ideas de la gestión de los riesgos para facilitar su asegurabilidad futura. En un contexto de daños crecientes, el seguro debe integrarse cada vez más en la cadena de la gestión de los riesgos de forma que se siga dando una respuesta económica a los daños y se facilite la contención de los riesgos para que puedan seguir siendo asegurables, lo que constituye el artículo de análisis de este número.

El sector asegurador, en todo el mundo, está siendo cada vez más proactivo para permitir la asegurabilidad de los riesgos crecientes, y en este número tenemos el privilegio de conocer de primera mano las experiencias de los sistemas de seguro de riesgos catastróficos de Australia, Nueva Zelanda y Turquía, escritos respectivamente por Alexander Drake, Tina Mitchell y Musa Alphan Bahar, en la adaptación de estos sistemas para la cobertura de nuevos riesgos o en su encaje institucional y operativo para la cobertura y también para la prevención.

Contamos además con contribuciones de ejemplos de medidas que pueden permitir una reducción de riesgos que son cada vez más graves: Fernando Pulido, de la Universidad de Extremadura presenta una innovadora y eficaz forma preventiva para controlar la intensidad y la extensión de los incendios forestales mediante la gestión forestal y territorial.

En otro artículo, Fernando Aranda, Director Técnico de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, explica las medidas que se adoptaron para la reducción del riesgo de inundación en la provincia de Badajoz tras las importantes y trágicas inundaciones de noviembre de 1997.

Completamos el número con las contribuciones de Javier Bonhome, Subdirector de Régimen Económico de la Actividad Liquidadora del CCS, sobre la reunión del Foro Internacional de Sistemas de Garantía de Seguros (IFIGS), que tuvo lugar en octubre de 2024 y fue organizada por el CCS en Madrid, y con un artículo de jurisprudencia de José Antonio Badillo.



El sector asegurador, en todo el mundo, está siendo cada vez más proactivo para permitir la asegurabilidad de los riesgos crecientes, y en este número tenemos el privilegio de conocer de primera mano las experiencias de los sistemas de seguro de riesgos catastróficos de Australia, Nueva Zelanda y Turquía, escritos respectivamente por Alexander Drake, Tina Mitchell y Musa Alphan Bahar, en la adaptación de estos sistemas para la cobertura de nuevos riesgos o en su encaje institucional y operativo para la cobertura y también para la prevención.

Riesgos crecientes: el papel del seguro

Francisco Espejo Gil

Subdirector de Estudios y Relaciones Internacionales
Consortio de Compensación de Seguros

Vivimos en un tiempo de máximos: Nunca hemos sido tantos humanos sobre el planeta. Se estima que los 8.000 millones que poblamos la Tierra representamos el 7 % de todas las personas que han vivido a lo largo de la historia de la humanidad. Tampoco ha sido nunca tan alto el valor de nuestra producción económica, en 2023 el PIB mundial fue de 105,4 billones de dólares EE.UU. No hace tanto, en el año 2000, este PIB era de 33,84 billones (en dólares de hoy). Es decir, del siglo XXI ha transcurrido apenas la cuarta parte y, según el Banco Mundial, el valor económico de la producción humana se ha más que triplicado en este tiempo. La media anual de la tasa de crecimiento del PIB global en la década 2014-2023 ha sido del 2,76 %, incluso habiéndose presentado en este periodo la mayor pandemia global de los últimos 100 años, que supuso un importante retroceso durante 2020. Es decir, nunca ha habido en el mundo tanta exposición ni en términos de vidas humanas ni en términos económicos.

Este crecimiento poblacional y económico no ha sido homogéneo en todas las regiones, unas lo han hecho a un ritmo muy superior a otras, pero lo que sí es común es que se sigue basando en una economía de consumo que sigue generando la mayor parte de su creciente demanda energética a partir de la quema de combustibles fósiles. También estamos en máximos, por tanto, de generación y demanda energética y de emisión de gases de efecto invernadero. En 2022 la emisión de gases de efecto invernadero alcanzó la cifra de 53.850 millones de toneladas de CO₂-eq¹. Si bien el crecimiento de estas emisiones ha sido proporcionalmente mucho menor –en el año 2000 fueron 44.770 millones de toneladas de CO₂-eq¹, lo que implica que aunque las emisiones per cápita sólo hayan aumentado a nivel global de 4,1 a 4,7 toneladas/año–, en lo que va de siglo se han añadido 1.920 millones de habitantes más al planeta y ésta es la principal causa del aumento de las emisiones.

No queda ninguna duda científica sobre la atribución del calentamiento global a este cambio en la composición atmosférica por las emisiones que genera la actividad humana, a través del forzamiento radiativo que estos gases producen en el sistema climático terrestre. Este aumento de temperatura, ya prácticamente de 1,5 °C sobre el periodo preindustrial, es además la causa más que probable de cambios en los patrones meteorológicos y de una



Ante un contexto cada vez más complejo, el seguro puede seguir siendo una herramienta que aporte resiliencia y sostenibilidad, siempre que los propios sistemas aseguradores lo sean y que se diseñen de forma que la resiliencia económica que aportan se sume al esfuerzo de otros estamentos, coordinadamente, para aumentar la resiliencia física.

¹ El CO₂-eq, CO₂ equivalente o equivalente de CO₂, es una medida en toneladas de la huella de carbono, donde todos los gases de efecto invernadero distintos al dióxido de carbono son convertidos en su valor equivalente a éste.

mayor irregularidad y mayor intensidad, cuando se producen, de las precipitaciones. Todo esto implica que el peligro también se está viendo agravado por el calentamiento global.

Explicado con una sencilla analogía, somos cada vez más personas encerradas en una habitación con un boxeador soltando puñetazos a diestro y siniestro, al que alimentamos más y más para que se haga más fuerte. Aumentando la exposición (el número de sujetos encerrados) y el peligro (la fuerza y resistencia del boxeador), cada vez es más difícil no llevarse un golpe. Las soluciones a largo plazo pasan por debilitar al boxeador, pero de momento no hacemos más que alimentarle más y mejor –en buena parte porque los productores de suplementos deportivos controlan la economía de la sala e influyen en las decisiones de sus moradores–; por aprender por dónde se mueve el boxeador con mayor frecuencia y evitar en lo posible esas zonas; y por dotarnos de cascos y otras protecciones para limitar así nuestra vulnerabilidad a los golpes.

Volviendo a la realidad, el calentamiento global está agravando el peligro al que se exhibe una cada vez mayor exposición económica y humana, y ambas son las causas de un aumento en los daños que afrontan las sociedades. Otra consecuencia de este aumento de la población y de la actividad económica es el desarrollo urbanístico e industrial de grandes áreas que, en tiempos preindustriales cuando la población tenía la capacidad innata de saber leer e interpretar el territorio, eran dedicadas, en todo caso, a la agricultura. La ocupación masiva de zonas de aluvión, llanas y donde es relativamente fácil urbanizar y desarrollar infraestructuras de toda índole, acarrea inevitablemente un aumento de la exposición en zonas con un alto peligro de, por ejemplo, inundación. Dado que el riesgo es el producto de peligro (que en la mayoría de los casos aumenta como consecuencia del calentamiento global), la exposición (que como hemos visto ha tenido un crecimiento casi exponencial) y la vulnerabilidad, la opción más factible para contener el riesgo es controlar esta última.

La vulnerabilidad tiene dos componentes: la susceptibilidad –la mayor o menor propensión de un bien expuesto a ser dañado por un peligro– y la capacidad de respuesta –un concepto social que tiene que ver con la mayor o menor celeridad de una sociedad afectada por la manifestación de un riesgo en volver a la normalidad–. El seguro es un mecanismo al que la sociedad, individual o colectivamente, transfiere estos riesgos cuando se manifiestan.

Por medio de la indemnización de los daños, el seguro permite mejorar la capacidad de respuesta y, por tanto, reducir la vulnerabilidad de una sociedad. De ahí la importancia de que el seguro funcione bien para cubrir daños catastróficos, puesto que es un medio contractual de resarcir los daños a los asegurados y también es una forma útil de proteger el presupuesto público, que puede destinarse a otros fines, como la adaptación. La relación entre los daños totales y los daños asegurados se denomina brecha de protección. A nivel global se estima que aproximadamente dos terceras partes de los daños que se producen por catástrofes naturales no están cubiertos por el seguro, lo que sobrecarga a los individuos, a las sociedades y a los organismos gubernamentales o multilaterales que tienen capacidad de compensar, por lo menos, parte de esas pérdidas económicas.

El aumento del nivel del peligro y el aumento de la exposición están tensionando los sistemas aseguradores en algunos casos y jurisdicciones, con una manifestación muy importante de la selección adversa: como consecuencia del aumento de la siniestralidad aumentan las primas, menos personas tienen la capacidad económica de afrontar su pago y por tanto aumenta la brecha. En el caso del reaseguro, se endurecen las condiciones a las cedentes y el resultado final es que ya se han dado casos puntuales, sobre todo en el mercado estadounidense, de aseguradoras y reaseguradoras que limitan su exposición. Obviamente, esto es una mala noticia, puesto que se consigue la viabilidad del negocio asegurador al coste de que éste deje de ser relevante allí donde más falta hace.

Por todo ello, se están buscando formas complementarias para que el seguro siga siendo relevante. Esas formas pasan por una mejor definición de las coberturas y condiciones de los contratos de seguro y reaseguro, por nuevos productos como los seguros paramétricos o los bonos de catástrofe. Otras opciones involucran la participación del

sector público de alguna manera, sea desde la regulación, habilitando vías para el aseguramiento, como mediante la participación de aseguradoras públicas que cubran los daños causados por determinados peligros. En realidad, no se trata en absoluto de sustituir al mercado y a su forma tradicional de seguro y reaseguro, sino de complementarlo y reforzarlo para que siga funcionando correctamente y siga prestando su labor social fundamental de protección. En ninguna jurisdicción donde se aplica alguna de las medidas anteriores éstas sustituyen al mercado, sino que se incorporan en tramos, situaciones o peligros determinados al modelo básico anterior.

España es uno de esos ejemplos. Para el aseguramiento de bienes y personas, incluida la pérdida de beneficios, las pólizas que suscriben las entidades aseguradoras se ven complementadas por la inclusión de una serie de peligros, los denominados riesgos extraordinarios, que deben estar obligatoriamente cubiertos por estas pólizas. Entre estos peligros están la inundación, las tempestades de viento, los terremotos o los atentados terroristas, cuya cobertura es prestada automáticamente por una aseguradora pública, el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS). Para ello se aplica un recargo sobre estas pólizas (140 millones de pólizas cubiertas en 2023), que depende del tipo de bien asegurado y del valor asegurado. El resto de los peligros, incluyendo algunos meteorológicos, como todos los efectos directos de la precipitación sobre los bienes asegurados, incluidos la nieve y el granizo, están directamente cubiertos por el seguro privado, que reasegura sus carteras en los mercados. Esta disposición legal para la obligatoriedad de la inclusión de la cobertura de los riesgos extraordinarios hace que la brecha de cobertura para los riesgos catastróficos sea sensiblemente inferior a la de otros países de su entorno. Si a nivel global se estima que esta brecha es del 66 %, para la región de [Europa, África y Oriente Medio es del 70 %](#). En España, según estimaciones, esta brecha es [del orden del 45 %](#), lo que nos sitúa comparativamente mejor que otros países de nuestro entorno. Por ejemplo, en España, [una media del 74 % de las viviendas está asegurada](#), así como, por definición, lo está la totalidad del parque automovilístico. Esto implica que todos los vehículos y tres de cada cuatro viviendas estén asegurados contra los riesgos catastróficos más frecuentes, y este es un hecho bastante singular.

España no es, por supuesto, el único país que dispone de un mecanismo parecido, involucrando la participación público-privada para el aseguramiento de una lista de riesgos catastróficos. Entre los [ejemplos](#) podríamos citar el modelo francés de aseguramiento de catástrofes naturales, con la participación de la reaseguradora pública *Caisse Centrale de Réassurance*; la Comisión de Riesgos Naturales de Nueva Zelanda o el seguro de riesgos naturales de Islandia. Todos ellos comparten filosofías similares a la del CCS, con una extensión universal de las coberturas a un conjunto de varios peligros y aplican tarifas planas para todo el territorio. Otros proporcionan coberturas aseguradoras o reaseguradoras para un riesgo específico, como los seguros de terremoto de California, Turquía y Taiwán o el seguro de inundación del Reino Unido. alguna de estas entidades, como el Pool Asegurador de Catástrofes Naturales de Turquía, está en pleno proceso para asumir la cobertura de más peligros y convertirse así en un sistema multirriesgo, tal y como hizo hace pocos años el Pool de Reaseguro del Riesgo de Terrorismo de Australia que, además de su cobertura original, ahora cubre los daños por ciclones tropicales. Otros países, como Italia, están en pleno proceso de diseño y puesta en marcha de sistemas de cobertura público-privada para algunos peligros y clases de riesgo. No obstante, el seguro de riesgos extraordinarios español es el modelo que, de forma muy asequible, cubre más peligros en más líneas de seguro, con una institución, el Consorcio de Compensación de Seguros, que además del seguro de riesgos extraordinarios lleva a cabo muchas más funciones para facilitar el buen funcionamiento del mercado asegurador español.

España tiene otra forma de asociación aseguradora público-privada para la cobertura de riesgos potencialmente catastróficos en el sector agrario. En este caso, esa colaboración se articula a través de un cuadro de coaseguro en el que participan cerca de dos decenas de aseguradoras privadas y el CCS, gestionado por una entidad privada, Agroseguro, y del que el CCS es el reasegurador. Las primas de los productores agrarios están subvencionadas a través de la Entidad Nacional de Seguros Agrarios (ENESA) y de las comunidades autónomas. Es un modelo con más de 40 años de experiencia, un alto grado de implantación y coberturas muy completas para la práctica totalidad de la producción agraria.

Cada vez es más obvio, como por desgracia comprobamos en España el 29 de octubre de 2024, que, como resultado de lo comentado anteriormente, estamos ante una nueva dimensión de las catástrofes. España ha entrado en la era de los daños asegurados millonarios, como sin duda lo serán los de la inundación producida al sur y este de Valencia, que, además del dolor por la pérdida de vidas humanas y por la afectación en las vidas de decenas de miles de personas, ha producido una devastación material enorme. Para el CCS se trata de la mayor siniestralidad de sus 70 años de historia. A la fecha de escribir estas líneas, el CCS ha recibido más de 237.000 solicitudes de indemnización, que es una cantidad que prácticamente cuadriplica el máximo anterior para una inundación, la de septiembre de 2019 que afectó especialmente a Murcia y Alicante. Ésta también es la hora de demostrar que el sistema español de riesgos extraordinarios puede dar una respuesta a este tipo de siniestros de enormes dimensiones, mediante un sistema original que permite la cobertura universal de todos los asegurados, a un coste mucho menor del de otros países y con el que, pese a la enorme dimensión y complejidad de las siniestralidades, los asegurados puedan recuperar el coste económico de sus daños, hasta el límite de los capitales asegurados en sus respectivas pólizas, en un tiempo razonable.

Ante este contexto de elevadísima exposición y unos peligros crecientes, el seguro, para ser más eficaz en su respuesta, e incluso para seguir siendo viable en determinados contextos, debe adaptarse y hacerse más resiliente. Algunas posibles formas de hacerlo pasan por:

- Aumentar la mutualización, de forma que siga siendo económicamente razonable la suscripción de una póliza, controlando la selección adversa, y para ello no deberían ser desdeñables las fórmulas que implican algún tipo de obligatoriedad en el aseguramiento o en la extensión de la cobertura. Con una mayor masa asegurada, en cantidad de pólizas y capital asegurado, se contribuye a disminuir la brecha de cobertura y a aumentar el capital necesario para hacer frente a los daños potenciales.
- Establecer una alianza entre el seguro privado y el sector público. Esta última parte puede participar a través de la regulación y de la disposición de aseguradoras públicas, o privadas en régimen de concesión, que se encarguen de la cobertura de determinados peligros por los que el mercado pueda tener menos apetito. Sin embargo, es importante que el mercado retenga parte del riesgo para que pueda realizar su función de selección de riesgos y aporte incentivos para la adopción de medidas de control y reducción del riesgo en los bienes asegurados.
- Que el sector asegurador en su conjunto coopere, aportando su conocimiento de los riesgos y sus datos de daños y experiencia siniestral y pericial, con todos los estamentos competentes en la gestión de las emergencias y en la reducción de los riesgos: las distintas administraciones, los organismos técnico-científicos y el sector académico, de cara a una mejor delimitación de las zonas de riesgo y de los usos del suelo en esas zonas, en el establecimiento de unos códigos de edificación que tengan en cuenta los peligros a los que hay exposición en esas zonas y en la gestión y reducción del riesgo, disminuyendo la susceptibilidad de los bienes expuestos a dañarse. El objetivo de lograr una sociedad más resiliente debe ser compartido. De no ser así, el coste de no tener en cuenta los riesgos a la hora de planificar y desarrollar urbanísticamente un lugar recae exclusivamente sobre algunos estamentos, como los particulares, el seguro y los presupuestos públicos, que pueden ver comprometida su viabilidad futura.
- La comunicación clara al conjunto de la sociedad de los riesgos a los que se expone y de la importancia de contar con un seguro como uno de los elementos de protección frente a los mismos.

En definitiva, ante este contexto cada vez más complejo, el seguro puede seguir siendo una herramienta que aporte resiliencia y sostenibilidad, siempre que los propios sistemas aseguradores lo sean y que se diseñen de forma que la resiliencia económica que aportan se sume al esfuerzo de otros estamentos, coordinadamente, para aumentar la resiliencia física.

El *pool* de riesgo de ciclón australiano. El camino hasta aquí y lo que nos dicen los datos

Alexander Drake

Director de Asuntos Públicos y Comunicación
Australian Reinsurance Pool Corporation

Desde el año 2003, la Sociedad Australiana del *Pool* de Reaseguro (*Australian Reinsurance Pool Corporation* – ARPC –) ha sido el mecanismo del Gobierno de Australia para proveer cobertura de reaseguro de catástrofe, primero para el riesgo de terrorismo y desde 2022 para los riesgos de ciclón y de inundación relacionada con un ciclón. Este artículo se centra en el *pool* de riesgo de ciclón, desde la creación de la ARPC hace más de dos décadas, la naturaleza del riesgo de ciclón, la puesta en marcha del *pool* de riesgo de ciclón en 2022 y la aceptación de riesgos de sus clientes por primera vez en enero de 2023 y las subsiguientes respuestas oficiales y de la sociedad.

La creación de la ARPC: el *pool* de riesgo de terrorismo

La necesidad de la ARPC surgió de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Estos ataques supusieron la retirada las coberturas de terrorismo por las entidades aseguradoras y reaseguradoras y motivaron que el Gobierno de Australia de la época interviniera en el mercado para hacer que una serie de propiedades comerciales pudieran asegurarse de nuevo contra el riesgo de terrorismo. Estos ataques llegaron pocos meses después del colapso de la que entonces era la segunda aseguradora de Australia, la mayor quiebra empresarial de la historia de Australia en aquel momento.

Para volver a hacer viable la cobertura aseguradora de terrorismo en propiedades comerciales, como parte de un compromiso político más amplio para hacer el seguro general más asequible y accesible, el Gobierno Australiano facilitó la aprobación parlamentaria de la que después se conocería como Ley de Aseguramiento de Terrorismo y Ciclones de 2003 ([la Ley](#)).

La Ley creó la ARPC como la entidad gubernamental encargada de proporcionar cobertura de reaseguro a las entidades aseguradoras para los daños admisibles por terrorismo a través de su *pool* de reaseguro del riesgo de terrorismo, proporcionando reaseguro para los bienes de naturaleza comercial y las pérdidas de beneficios asociadas, en el caso de la declaración de un evento de naturaleza terrorista. El *pool* de riesgo de terrorismo sigue funcionando con éxito en la actualidad.



Desde el año 2003, la Sociedad Australiana del *Pool* de Reaseguro (*Australian Reinsurance Pool Corporation* – ARPC –) ha sido el mecanismo del Gobierno de Australia para proveer cobertura de reaseguro de catástrofe, primero para el riesgo de terrorismo y desde 2022 para los riesgos de ciclón y de inundación relacionada con un ciclón. Este artículo se centra en el *pool* de riesgo de ciclón, desde la creación de la ARPC hace más de dos décadas, la naturaleza del riesgo de ciclón, la puesta en marcha del *pool* de riesgo de ciclón en 2022 y la aceptación de riesgos de sus clientes por primera vez en enero de 2023 y las subsiguientes respuestas oficiales y de la sociedad.

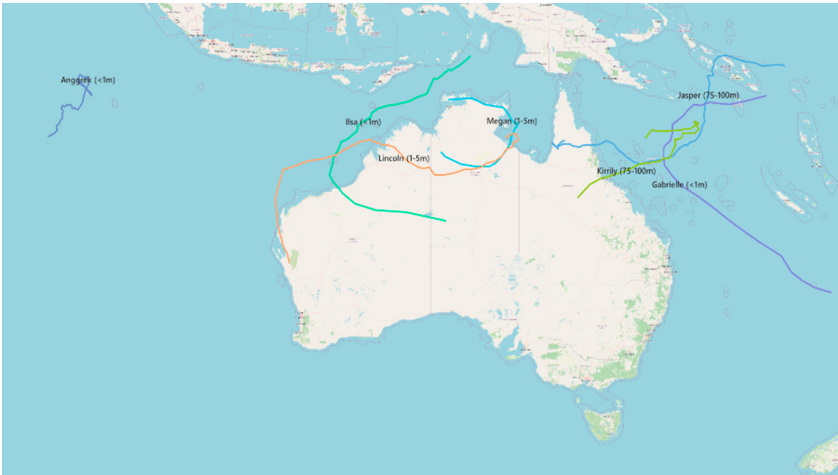
El riesgo de ciclón tropical en Australia

Puesto que la frecuencia e intensidad de los desastres naturales sigue creciendo, cada vez más personas y empresas tienen dificultades para encontrar un seguro asequible. El riesgo de ciclón tropical supone una pesada carga económica tanto para las aseguradoras como para los consumidores de Australia, especialmente en aquellas regiones con mayor riesgo de ciclón tropical, que pueden definirse groseramente como las partes de Australia al norte del Trópico de Capricornio, en particular las zonas costeras.

Desde que las primeras entidades aseguradoras se adhirieron al *pool* de riesgo de ciclón en enero de 2023 se han declarado varios episodios de ciclón tropical en el territorio australiano. La tabla que figura a continuación muestra la serie de ciclones desde la entrada en funcionamiento del *pool*.

Temporada	Ciclón	Detalles del episodio			
		Comienzo del episodio	Final del episodio	Fecha de cierre del periodo de reclamación	Horas de ARPC en riesgo
Temporada de ciclones de 2023	Jasper	10/12/2023 4:00PM	13/12/2023 11:59PM	15/12/2023 11:59PM	128
	Anggrek	15/01/2024 10:00PM	31/01/2024 4:00PM	2/02/2024 4:00PM	426
	Kirrily	24/01/2024 4:00PM	26/01/2024 4:00AM	28/01/2024 4:00AM	84
	Lincoln	16/02/2024 10:00AM	16/02/2024 10:00PM	18/02/2024 10:00PM	60
	Megan	16/03/2024 4:00PM	19/03/2024 7:00AM	21/03/2024 07:00AM	111
Temporada de ciclones 2024	Darian	18/12/2022 5:00PM	30/12/2022 10:00PM	01/01/2023 10:00PM	341
	Ellie	22/12/2022 7:00PM	23/12/2022 10:00AM	25/12/2022 10:00AM	63
	Gabrielle	9/02/2023 11:00AM	12/02/2023 3:00AM	14/02/2023 3:00AM	112
	Ilsa	11/04/2023 4:00PM	14/04/2023 9:00PM	16/04/2023 9:00PM	125

Adicionalmente, este mapa ilustra sus trayectorias por Queensland, el Territorio del Norte y Australia Occidental, y demuestra que el *pool* de riesgo de ciclón tiene más importancia en el norte.



Estas áreas tienen un riesgo mucho mayor de sufrir daños por un ciclón tropical que el resto de Australia. Los eventos de ciclón tropical pueden causar daños considerables en viviendas y empresas y afectar seriamente a la vida de muchas personas. El episodio de ciclón más importante de los últimos años fue el ciclón tropical [Yasi](#) de 2011, que fue uno de los más intensos registrado en la región.

Debido a este alto riesgo de ciclón y a los daños potenciales que pueden producirse, las primas del seguro pueden ser significativamente más caras en el norte de Australia, en comparación con las primas más bajas que se pagan en la otra mitad del país. Además, algunas aseguradoras eran más reacias a aceptar riesgos en las zonas con mayor riesgo de ciclón y el menor número de participantes en el mercado también implicaba menos opciones entre las que elegir para los consumidores.

La reticencia de las aseguradoras a aceptar riesgos en las zonas más afectadas por los ciclones hizo que las coberturas fueran menos asequibles y accesibles para los consumidores de la región. La Comisión Australiana para los Consumidores y la Competencia (ACCC, por sus siglas en inglés) [reveló](#) que en 2018-19 la prima media para una vivienda de una póliza combinada de contenido y continente era de unos 2.500 dólares australianos (AUD, unos 1.500 euros al cambio actual) para el norte de Australia, comparados con unos 1.400 AUD (850 euros) para el resto del país.

La creación del *pool* de riesgo de ciclón

El 4 de mayo de 2021, el Gobierno de Australia [anunció](#) su intención de crear un *pool* de reaseguro para cubrir el ciclón y su riesgo asociado de inundación. El *pool* de riesgo de ciclón proporcionaría reaseguro a un coste inferior al del mercado mediante una garantía pública renovable anualmente de 10.000 millones de AUD (unos 6.000 millones de euros) que permite que las tarifas de las primas del *pool* de riesgo de ciclón excluyan los márgenes de beneficio y de rendimiento del capital.

El anuncio llegó tras una década de consideraciones por parte del gobierno y de comités parlamentarios. Todos estos trabajos apuntaron al aumento de primas de seguro en el norte de Australia por el riesgo de ciclón y todos ellos buscaron formas de cerrar esta brecha.

Consultas sobre el *pool* de riesgo de ciclón, modificaciones legislativas y puesta en marcha

Un grupo de trabajo gubernamental llevó a cabo [consultas con representantes del sector y de las comunidades afectadas](#) así como con otras partes interesadas, sobre el *pool* de riesgo de ciclón.

El gobierno tomó en consideración las recomendaciones del grupo de trabajo, que resultaron en la creación del actual *pool* mediante una [nueva legislación](#) que modifica la Ley. La nueva legislación de aprobó por unanimidad por el parlamento australiano y el *pool* de riesgo de ciclón entró en vigor el 1 de julio de 2022.

El *pool* es la última iniciativa política dentro de un ámbito más amplio para mejorar la accesibilidad y la asequibilidad del seguro llevada a cabo por los sucesivos gobiernos australianos desde 2001.

Características del *pool* de riesgo de ciclón

El *pool* de riesgo de ciclón es un mecanismo de reaseguro entre las aseguradoras y la ARPC. El *pool* de riesgo de ciclón cubre las pólizas de viviendas, comunidades de vecinos y de pequeños comercios y empresas en la totalidad de Australia, pero centra su apoyo en las zonas más propensas a los ciclones tropicales y proporciona reaseguro a las aseguradoras que operan en esas zonas.

El *pool* de ciclón cubre el 100 % de los daños del ciclón y de la inundación asociada al mismo, lo cual incluye daños por viento, lluvia, agua de lluvia, escorrentía pluvial, marea de tempestad e inundación fluvial causada por un ciclón tropical.

Al igual que el *pool* de riesgo de terrorismo, el *pool* de riesgo de ciclón está respaldado por una garantía gubernamental de 10.000 millones de AUD. Si es probable que se supere esta garantía en un ejercicio anual, el gobierno de Australia la aumentará de forma que el *pool* de riesgo de ciclón pueda cumplir todas sus obligaciones.

El servicio meteorológico australiano, el *Bureau of Meteorology* (BoM), observa la fecha y la hora en la que un ciclón tropical se forma y desaparece, y en algunos casos vuelve a ganar intensidad. A partir del informe del BoM, la ARPC debe declarar el comienzo y el final de un episodio de ciclón tropical.

El *pool* de riesgo de ciclón cubre las solicitudes de indemnización por daños por ciclón y daños de inundación relacionados que tengan lugar durante un episodio de ciclón, que dura desde la formación de un ciclón hasta 48 después de su desaparición, lo que se denomina el periodo del episodio de ciclón tropical.

El *pool* de ciclón cubre daños en pólizas de viviendas, comunidades de vecinos y pequeños comercios y empresas, incluyendo:

- propiedades residenciales y su contenido, incluido el seguro de propietarios arrendadores y la cobertura de propiedades rústicas;
- comunidades de vecinos, incluidos edificios de uso mixto (en los que el 50 por ciento o más de la superficie se dedique a uso residencial);
- pólizas comerciales con un máximo de 5 millones de AUD (3 millones de euros) de capital asegurado entre todas las coberturas del *pool* (daños en el continente, en el contenido y pérdida de beneficios).

La participación es obligatoria para las aseguradoras generales con pólizas admisibles. Los asegurados tienen completa libertad de elección de aseguradora y las entidades seguirán gestionando todas las solicitudes de indemnización, según lo estipulado en la póliza de seguros original.

Este diagrama muestra la penetración en el mercado del *pool* de riesgo de ciclón, a fecha 1 de julio de 2024.



¿Cómo tarifica el *pool* el riesgo?

La fórmula de tarificación utiliza datos a nivel de propiedad como la geografía, las características de la construcción y las medidas de reducción del riesgo. Se ha desarrollado según los principios de que el *pool* de riesgo de ciclón:

- no tendrá coste para el gobierno a largo plazo;
- hará bajar el coste del reaseguro para la mayoría de las pólizas que tengan una exposición media o alta al riesgo de ciclón tropical;
- tendrá un impacto mínimo sobre las primas de las pólizas con un menor riesgo de ciclón; y
- mantendrá los incentivos para la reducción del riesgo y ofrecerá deducciones a los bienes que adopten medidas de mitigación.

Las tarifas originales entraron en vigor el 1 de octubre de 2022, tres meses antes de que las primeras aseguradoras se unieran al *pool* de riesgo de ciclón el 1 de enero de 2023.

Durante junio y julio de 2024, la ARPC llevó a cabo una revisión de las tarifas del *pool* de riesgo de ciclón para comprobar que las primas seguían alineadas con los principios anteriores y para crear deducciones en la prima para comunidades de vecinos que adoptasen medidas de reducción del riesgo. La conclusión fue que los objetivos legislativos del *pool* de riesgo de ciclón se siguen cumpliendo. La ARPC publicó posteriormente las nuevas tarifas del *pool* de riesgo de ciclón, que entrarán en vigor a partir del 1 de abril de 2025.

El papel de la ACCC en el análisis del funcionamiento del *pool* de riesgo de ciclón.

El propósito último del *pool* de riesgo de ciclón es hacer bajar los precios de las primas que pagan los asegurados en zonas propensas al riesgo de ciclón tropical y la agencia que tiene encomendada la tarea de supervisar este efecto es la ACCC (Comisión Australiana para los Consumidores y la Competencia).

La ACCC recopila datos de las entidades aseguradoras, de los consumidores y de otras partes interesadas para evaluar el impacto del *pool* de riesgo de ciclón y para determinar si el ahorro que genera el *pool* de riesgo de ciclón se traslada a los asegurados. Posteriormente publica un [informe](#) de seguimiento anual.

El tercer informe, publicado el 19 de septiembre de 2024 con datos hasta el 30 de septiembre de 2023, concluyó que el *pool* de ciclones había comenzado a reducir las primas en las regiones más expuestas al riesgo de ciclón.

El informe de septiembre reconoció que el *pool* de riesgo de ciclón había supuesto ahorros para los tomadores de pólizas de las regiones con mayor riesgo de ciclón y que las aseguradoras estaban haciendo cambios para permitir transferir el ahorro generado por el *pool* de riesgo de ciclón a los consumidores.

También destacó que los factores económicos y medioambientales más allá del control o del cometido del *pool* de ciclones tienen una influencia negativa en el montante total de las primas que tienen que pagar los consumidores, que están compensando el ahorro que genera el *pool*. Estos costes incluyen el endurecimiento de los mercados mundiales de reaseguro, los eventos meteorológicos extremos en todo el mundo y el aumento de precio de los materiales y de la mano de obra de construcción.

En su informe, la ACCC comparó cómo cambiaban las primas con la entrada de las aseguradoras al *pool* de riesgo de ciclón. También evaluó la forma en la que las aseguradoras enfocaban su entrada en el *pool* de ciclones, incluyendo la forma de considerar las medidas de reducción del riesgo en los bienes asegurados.

De las pólizas que se renovaron después de la entrada de la aseguradora en el *pool* de riesgo de ciclón, se produjo, según la ACCC, un descenso de la prima en un 27 % de las pólizas residenciales combinadas de contenido y continente en zonas de riesgo medio a alto. En comparación, solo se produjeron descensos en la prima para el 12 % de aquellas pólizas residenciales de contenido y continente en zonas de riesgo medio a alto que se renovaron antes de que la aseguradora se uniera al *pool*.

La ACCC encontró también que el 16 % de las pólizas de comunidades de vecinos en zonas con riesgo de ciclón de medio a alto tuvieron un descenso de prima en la renovación después de que la aseguradora se hubiera incorporado al *pool* de riesgo de ciclón, comparado con el 10 % de las renovadas antes de la incorporación de la aseguradora al *pool*.

Las pruebas de la mejora de la asequibilidad y accesibilidad de la ARPC.

En mayo de 2024, la ARPC publicó su propio [análisis](#) de las primas del seguro del hogar en las regiones más expuestas al riesgo de ciclón de Australia, que también apuntaban a una mejora de la asequibilidad de los seguros generales. El informe se basaba en solicitudes en línea de cotizaciones de primas de seguro antes de que las aseguradoras se unieran al *pool*, comparadas con datos más recientes (enero de 2024). Las conclusiones principales de este análisis se pueden sintetizar en que:

- en zonas de los centros regionales del norte como Broome, Townsville, Proserpine y Mackay, las ofertas generadas para seguro del hogar eran hasta un 38 % inferiores a las anteriores a la creación del *pool* de riesgo de ciclón en 2022;
- las cotizaciones de seguros para pequeñas empresas en esas mismas áreas registraban reducciones medias de las primas de hasta el 38 %; y
- varias zonas de Cairns, Ingham y el Cabo York en el extremo norte de Queensland también presentaron reducciones medias de hasta el 22 % en seguro del hogar y del 24 % en el seguro de pequeñas empresas.

Este análisis sigue a otros que sugerían que la accesibilidad al seguro también estaba mejorando para los habitantes de zonas con riesgo significativo de ciclón tropical, incluidos en el primer [informe](#) de perspectivas financieras de la ARPC (FOR, por su denominación en inglés), publicado en diciembre de 2023.

Los datos demuestran que el *pool* de riesgo de ciclones está funcionando como se pretendía: hay ahorros de prima mayores en las zonas con mayor riesgo de ciclón tropical, dado que esas regiones tienen mayor necesidad de aliviar sus cargas financieras. Por ejemplo, la Tabla 1.2 del FOR muestra cuánto puede variar la prima del *pool* de riesgo de ciclón entre la tercera mayor ciudad de Australia, Brisbane (146 AUD, unos 88 €, para la cobertura de ciclón en el seguro del hogar) y Townsville (709 AUD, unos 426 €), que es una ciudad de casi 250.000 habitantes unos 1.350 km al norte de Brisbane por carretera.

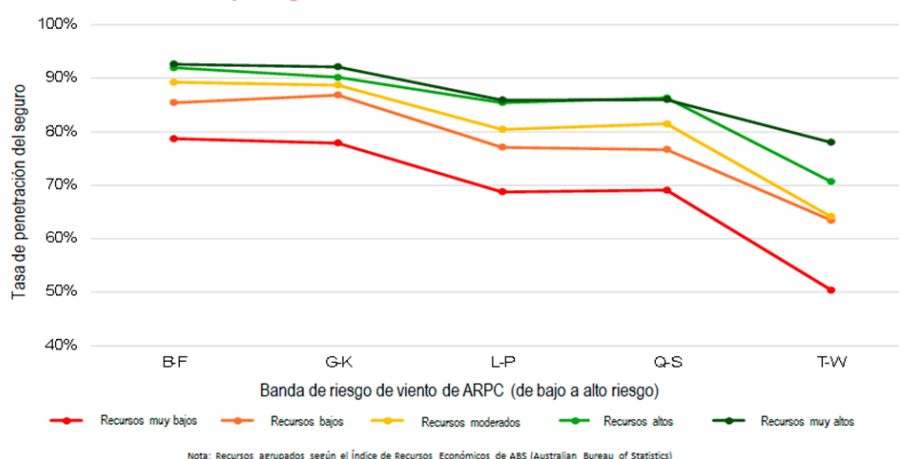
Primeros indicios de infraseguro significativo

Una vez que la participación en el pool de riesgo de ciclón es obligatoria para las aseguradoras, la ARPC puede comparar el número de propiedades que tienen cobertura en las regiones con alto riesgo de ciclón incluidas en el pool con otras fuentes de datos, como el catastro, que identifican el número de residencias (unifamiliares o en comunidades de vecinos), o de pequeñas empresas.

Los primeros resultados de esta comparación sugieren que el norte de Australia presenta un infraseguro significativamente superior al esperado con anterioridad, y que este patrón se produce independientemente de los recursos económicos de la región. El diagrama siguiente (clasificado según las bandas de riesgo de viento que utiliza la ARPC, definidas por orden alfabético correlacionado con el nivel de riesgo de ciclón), muestra este patrón.

Claves de la falta de aseguramiento

Recursos económicos y riesgo de viento



Nota: El análisis de la penetración del seguro es preliminar y los primeros datos se comparten únicamente a título informativo.

Perspectivas: el futuro del *pool* de riesgo de ciclón más allá de 2024

Durante 2024, la falta de un seguro asequible y accesible en Australia ha sido objeto de tres consultas parlamentarias en paralelo: [la consulta de la respuesta aseguradora a las grandes inundaciones de 2022](#), [el impacto del riesgo climático sobre las primas del seguro y su disponibilidad](#) y [el informe sobre la operativa y puesta en marcha del Pool de Reaseguro de riesgo de Ciclón](#). Las tres consultas han examinado el pool de riesgo de ciclón, su eficacia y si se debería cambiar su propósito.

Las cuestiones más recurrentes en esta discusión han sido si se debería cambiar el actual periodo de 48 horas para la cobertura del riesgo de ciclón o si se deberían añadir otros peligros naturales entre los cubiertos por el *pool*. Dos de los tres informes han sugerido que el gobierno tenga en consideración la posibilidad de añadir el riesgo de inundación a las coberturas del *pool* de riesgo de ciclón, quizás de forma limitada y temporal. El otro informe aún no está terminado.

Aunque estas consultas no son vinculantes para el gobierno en ejercicio, reflejan las consideraciones de políticos clave y es posible que tengan influencia sobre otros colegas que son ministros del gobierno (y que establecen las políticas).

Es más, la Ley establece que se haga una revisión del *pool* de riesgo de ciclón en 2025. Esta tarea será informada por un grupo de trabajo [anunciado](#) por el ministro responsable de la ARPC, el parlamentario Sr. Stephen Jones, como parte del Presupuesto de Australia en 2024. El Grupo de Trabajo sobre Asequibilidad del Seguro y Reducción de Riesgos Naturales pretende abordar la cuestión de los costes del seguro generados por eventos meteorológicos adversos más frecuentes e intensos, mejorando la asequibilidad. Aún no se sabe cuándo se harán públicas sus recomendaciones.

Con el *pool* de riesgo de ciclón plenamente operativo, la ARPC dispondrá de más datos para poner a disposición del público, lo que será una importante herramienta para que los tomadores de decisiones políticas puedan comprobar la eficacia del *pool*. La provisión de datos y perspectivas también serán útiles para el trabajo de otras agencias gubernamentales, como la Autoridad Nacional de Gestión de Emergencias (NEMA, por su nombre en inglés) y su trabajo en la gestión de los peligros naturales. Los primeros trabajos citados en este artículo sobre la verdadera escala de infraseguro en el norte de Australia son un indicador inicial de cómo pueden utilizarse los datos generados por la ARPC. Con varios informes para publicar a lo largo de 2025, el efecto del *pool* de riesgo de ciclón se irá poniendo aún más de manifiesto, añadiendo claridad que ayudará a definir políticas.

Conclusión

Aglutinando recursos y riesgos a nivel nacional, el *pool* de riesgo de ciclones es un mecanismo que ofrece un amortiguador frente a eventos importantes de ciclones tropicales, garantizando que el seguro sigue siendo una herramienta fiable para la recuperación y la gestión de los riesgos incluso en este contexto de impactos climáticos crecientes.

Como sucede en otras partes del mundo, Australia está experimentando la presión de un elevado coste de la vida en un momento de crecimiento económico modesto. Las comunidades del norte de Australia tienen grandes expectativas de que el *pool* de riesgo de ciclón les proporcione a los consumidores una reducción significativa y tangible en el coste de sus primas del seguro.

Para algunas comunidades, el riesgo de ciclón tropical puede ser el componente de mayor peso para calcular la prima de un seguro del hogar, lo que hace que esta reducción sea particularmente importante. Tras un largo periodo de informes sobre el rendimiento del *pool*, seremos capaces de medir si el *pool* es una solución que satisface las expectativas a largo plazo de las comunidades y refuerza nuestra capacidad de respuesta colectiva a los riesgos futuros de ciclón tropical.

El sistema asegurador de riesgos naturales en Nueva Zelanda se basa en las lecciones del pasado

Tina Mitchell

Directora General

Natural Hazards Commission Toka Tū Ake

El sistema asegurador de riesgos naturales en Nueva Zelanda es nuestra singular respuesta a un inestable entorno geográfico.

Al igual que España, las fuerzas que dan forma a nuestro hermoso país hacen que convivamos con toda una serie de riesgos naturales. La mejora de la resiliencia frente a erupciones volcánicas, terremotos, tsunamis, actividad geotérmica, tempestades, inundaciones y desprendimientos de tierra, así como el refuerzo de viviendas y comunidades para reducir su impacto es una parte importante de la vida en Nueva Zelanda.

Como dijo una vez un antiguo primer ministro, «a veces nos viene muy bien recordar que vivimos sobre dos rocas volcánicas en el punto de encuentro entre dos placas tectónicas, en un tramo algo solitario de océano azotado por el viento, justo por encima de los rugientes cuarenta¹. Si quieres drama, has venido al lugar adecuado».

Nueva Zelanda creó el primer sistema asegurador de riesgos naturales del mundo en 1945, tras una década de terremotos devastadores.

El sistema, gestionado por Natural Hazards Commission Toka Tū Ake, prevé que todos los propietarios de viviendas asegurados paguen una tasa establecida con base en una exhaustiva investigación y modelización de los posibles riesgos y costes. Esas tasas alimentan un fondo que se utiliza para pagar las reclamaciones por daños a las viviendas, hasta un límite determinado por la ley.

Al absorber la primera capa de riesgo de las pérdidas iniciales, el sistema ayuda a distribuir la carga financiera por todo el país y contribuye a que Nueva Zelanda apoye la disponibilidad y contratación de seguros privados para completar la cobertura. Como resultado, Nueva Zelanda tiene unos niveles muy altos de penetración del seguro.

Por 480 NZ\$ (268 €) al año, los propietarios asegurados reciben hasta 300.000 NZ\$ (unos 168.000 €) de cobertura para sus viviendas por daños causados por riesgos naturales. El sistema también ofrece una cobertura limitada para el terreno situado inmediatamente alrededor y bajo la vivienda, así como para muros de contención, puentes y obras de drenaje.

La nueva legislación cambió el nombre del programa de Comisión de Terremotos (EQC, por su nombre en inglés) a Comisión de Riesgos Naturales (Natural Hazards Commission). Este nuevo nombre es un indicativo importante para que los propietarios sepan que la cobertura está disponible para una serie de riesgos naturales, no solamente terremotos. No se han incluido nuevos peligros, el nuevo nombre solo sirve para recalcar que la cobertura está disponible para un conjunto de peligros más allá del sísmico.

¹ Los rugientes cuarenta hacen referencia al paralelo 40° S, conocidos por los marinos por sus extremadamente fuertes vientos del oeste, que al no encontrar oposición en zonas continentales alcanzan intensidades muy altas.

Los terremotos de Canterbury y la Ley de Seguro de Riesgos Naturales de 2023 (Natural Hazards Insurance Act 2023)

El sistema neozelandés se creó inicialmente para cubrir los daños causados por los terremotos y por la Segunda Guerra Mundial. Con el paso del tiempo, se añadieron otros riesgos y en la actualidad se cubren erupciones volcánicas, terremotos, tsunamis, actividad geotérmica, tempestades, inundaciones y desprendimientos de tierra.

La catástrofe natural más significativa ocurrida en Nueva Zelanda fueron los terremotos de Canterbury en 2010 y 2011. En total, se produjeron seis terremotos importantes entre septiembre de 2010 y junio de 2011, así como más de 11.000 réplicas. El sistema recibió un total de 500.000 reclamaciones y algunos de los impactos en elementos estructurales y desagües siguen viéndose incluso ahora, 14 años después.

La respuesta financiera que dio el sistema asegurador a los terremotos fue muy sólida, aunque la escala de la catástrofe hizo que la experiencia de los solicitantes fuera en ocasiones larga y estresante. Este hecho dio lugar a una serie de revisiones gubernamentales del sistema en los años siguientes, que culminaron con un nuevo modelo de funcionamiento y una revisión legislativa.

El modelo de funcionamiento cambió en 2021. Anteriormente la Comisión gestionaba directamente todas las reclamaciones por daños. Con el nuevo modelo, las aseguradoras privadas gestionan todas las solicitudes de indemnización, incluidas las que se hacen a la NHC. Esto proporciona una «ventanilla única» a los propietarios y asegura la disponibilidad de recursos de gestión de reclamaciones en el caso en que ocurra una gran catástrofe.

La revisión legislativa se abordó con el espíritu de consolidar las lecciones aprendidas después de la importante serie de terremotos de Christchurch en 2010-2011 y de asegurar la viabilidad del sistema en los años siguientes. La Ley de Seguros de Riesgos Naturales se aprobó en 2023 y entró en vigor el 1 de julio de 2024.

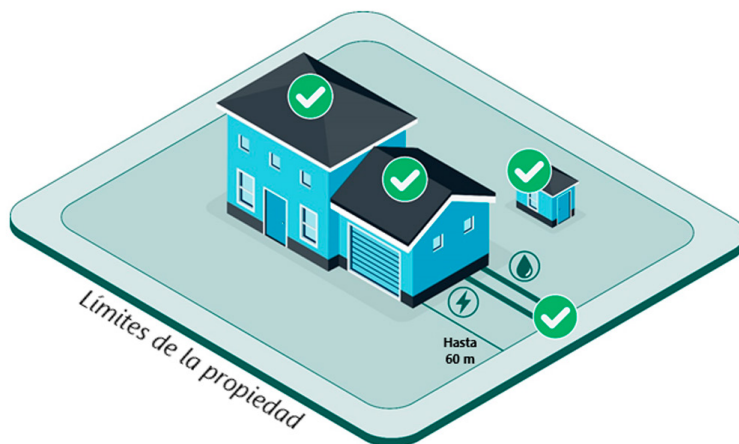
Un nuevo nombre: no solo terremotos

La nueva legislación cambió el nombre del programa de Comisión de Terremotos (EQC, por su nombre en inglés) a Comisión de Riesgos Naturales (Natural Hazards Commission). Este nuevo nombre es un indicativo importante para que los propietarios sepan que la cobertura está disponible para una serie de riesgos naturales, no solamente terremotos. No se han incluido nuevos peligros, el nuevo nombre solo sirve para recalcar que la cobertura está disponible para un conjunto de peligros más allá del sísmico.

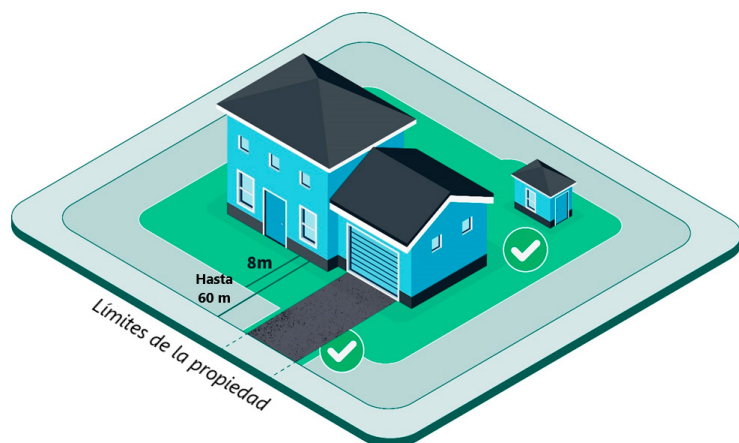
Nuestro nombre en maorí, Toka Tū Ake, significa «la base desde la que estamos juntos y unidos». Expresa la verdad ancestral de que la mejor forma en la que una comunidad puede estar preparada ante la adversidad es estar unida y compartir sus conocimientos y recursos para el apoyo mutuo.

Se han mantenido muchas de las características clave del programa

La cobertura que se ofrece es de 300.000 NZ\$ más impuestos por vivienda en la mayoría de los casos. Se trata de daños a viviendas residenciales y a los servicios esenciales de la vivienda, como el suministro eléctrico y de agua.



El sistema también cubre los daños a los terrenos, una característica única en el mundo. Sin embargo, la cobertura se limita a 8 metros alrededor de una casa y hasta 60 metros de un camino de entrada, además de una cobertura limitada para muros de contención, puentes y obras de drenaje. El límite de la cobertura es el valor del terreno asegurado y dañado.



Un enfoque renovado en la resiliencia

Otro aspecto único del sistema de Nueva Zelanda es el papel de la Comisión en el apoyo a la investigación y la educación sobre los riesgos naturales.

La Ley de Seguros de Riesgos Naturales de 2023 refuerza aún más ese papel y exige a la Comisión que comparta activamente información y conocimientos sobre los riesgos naturales y sobre cómo prevenir o reducir los daños. La Comisión contribuye a la resiliencia a largo plazo de las comunidades sensibilizando al gobierno, a la industria y a los propietarios de viviendas y abogando por «casas más resistentes en mejores terrenos».

Definiciones más claras para adaptarse al ritmo de vida de las personas

Aunque la mayoría de los neozelandeses viven en casas independientes, la vivienda en pisos va en aumento. Con la nueva Ley, los propietarios de edificios tienen una cobertura mayor en los edificios dedicados a múltiples usos, como son los edificios comerciales que también tienen viviendas.

Protección del derecho a reclamar

Tras los terremotos de Canterbury, muchos de los límites legales del sistema se pusieron a prueba en los tribunales, destacándose la importancia de aprender de las reclamaciones. La nueva Ley aplica esas lecciones aprendidas introduciendo un nuevo proceso de reclamaciones y un sistema de revisión independiente de acceso gratuito para los propietarios de viviendas. De este modo se evitan los costes y demoras que supone recurrir a los tribunales.

También introduce un Código de Derechos de los Asegurados, que establece el nivel de servicio que un propietario puede esperar recibir de la Comisión. Se trata de una vía adicional de reclamación que se centra en la imparcialidad y la conducta, más allá de los aspectos específicos de las decisiones sobre reclamaciones de indemnización, y que también incluye la posibilidad de que las circunstancias se revisen de forma independiente.

Estos nuevos procedimientos de reclamación son una parte vital de nuestro compromiso de hacer lo correcto ante los propietarios de viviendas, puesto que los sitúa como la parte primordial de nuestro trabajo.

Garantizar a largo plazo la sostenibilidad financiera del seguro de riesgos naturales

Otro nuevo requisito de la nueva Ley es la publicación, al menos cada cinco años, de una Declaración Ministerial de Financiación y Gestión de Riesgos (*Ministerial Funding and Risk Management Statement*) que establezca cómo se repartirán los riesgos financieros del sistema entre el Gobierno y los propietarios asegurados. Esto cubre aspectos tales como la tasa obligatoria que pagan los propietarios de viviendas (actualmente 480 NZ\$), el límite de cobertura (actualmente 300.000 NZ\$) y cualquier franquicia.

Mediante la revisión periódica del marco financiero, el Gobierno puede garantizar que el sistema siga siendo financieramente sostenible a largo plazo y que se logre un buen equilibrio entre los costes actuales del sistema y las repercusiones para las generaciones futuras.

Con la vista puesta en los próximos 80 años

Con una nueva Ley, un nuevo modelo de funcionamiento, un nuevo nombre y un enfoque renovado en compartir conocimientos, el sistema está bien posicionado para cumplir su función de reducir el impacto de los peligros naturales en las personas, los bienes y la comunidad en los próximos años.

En un país con un perfil alto en lo relativo a riesgos naturales, pero con una población pequeña, es importante que utilicemos nuestros recursos de la forma más eficiente posible y que nos adaptemos constantemente al futuro, no sólo en la forma en que proporcionamos cobertura aseguradora, sino también en la forma en que construimos casas y elegimos dónde ubicar las comunidades.

Parte de la información más útil procede del intercambio de experiencias con otros sistemas de todo el mundo que se enfrentan a retos similares. Apreciamos mucho la sólida relación que mantenemos con el Consorcio de Compensación de Seguros.

Expresamos nuestra solidaridad con los afectados en España por las recientes inundaciones catastróficas en Valencia y las zonas aledañas. Queremos hacer saber que estamos con los afectados mientras se recuperan. Como decimos en maorí: *He waka eke noa* (estamos todos juntos en esto).

La transición del seguro obligatorio de terremotos al seguro obligatorio de riesgos catastróficos en Turquía

Musa Alphan Bahar

Director de Coordinación de Proyectos y Operaciones
Turkish Catastrophe Insurance Pool

El *Pool* de Seguros de Catástrofe de Turquía (*Turkish Catastrophe Insurance Pool*, TCIP por su nombre en inglés o DASK por su denominación en turco) se creó en el año 2000 tras los devastadores terremotos de la región de Mármara el 18 de agosto de 1999. Aunque la Ley de Seguros de Catástrofe permite que TCIP proporcione cobertura de seguro y/o reaseguro frente a peligros naturales, desde su creación, TCIP proporciona únicamente cobertura de seguro de terremotos para propiedades residenciales en Turquía.

TCIP ha llegado a ser uno de los mejores ejemplos en su género, incluso con una tasa de penetración creciente, del 56 % en la actualidad, con prácticas de gestión de reclamaciones incorporadas en la última década que han mostrado su validez en el terremoto de Kahramanmaraş del 6 de febrero de 2023. La serie sísmica de Kahramanmaraş afectó directamente a 11 ciudades donde vivían más de 13 millones de personas, en un área mayor que la de muchos países europeos. TCIP recibió unas 600.000 solicitudes de indemnización y en un periodo de ocho meses tras la catástrofe se habían terminado cerca del 95 % de las mismas.

2021, el año en el que la pandemia de COVID-19 seguía activa con todos sus efectos negativos, también fue un año en el que los desastres naturales se manifestaron con intensidad por todo el mundo, y también en Turquía, como consecuencia del cambio climático y del calentamiento global. Las inundaciones y los incendios forestales que asolaron Turquía en el verano de 2021 sacaron a la palestra el asunto de la extensión a otros peligros naturales del ámbito del Seguro Obligatorio de Terremotos, ofrecido por TCIP como una garantía aseguradora frente a los sismos. TCIP contaba ya con el estudio sobre la incorporación de otros peligros naturales, después de que se hiciera pública la carta informativa de la Agencia de Regulación y Supervisión de Seguros y Pensiones Privadas (SEDDK).



TCIP avanza en la actualidad hacia un marco de seguro de desastre más amplio, que dé respuestas a la evolución de los riesgos y aumente la resiliencia común. Este cambio pretende incorporar un programa de seguros obligatorios para múltiples peligros. El marco propuesto extiende la cobertura más allá de los terremotos e incluye peligros como las inundaciones, deslizamientos del terreno, tempestades de viento, granizo, incendios forestales y aludes. Esta iniciativa proporciona una respuesta fundamental a los distintos peligros asociados con las características geográficas y climáticas de Turquía.

TCIP avanza en la actualidad hacia un marco de seguro de desastre más amplio, que dé respuestas a la evolución de los riesgos y aumente la resiliencia común. Este cambio pretende incorporar un programa de seguros obligatorios para múltiples peligros. El marco propuesto extiende la cobertura más allá de los terremotos e incluye peligros como inundaciones, deslizamientos del terreno, tempestades de viento, granizo, incendios forestales y aludes. Esta iniciativa proporciona una respuesta fundamental a los distintos peligros asociados con las características geográficas y climáticas de Turquía.

Tras las visitas técnicas efectuadas a las zonas afectadas por las inundaciones en la región del Mar Negro en agosto de 2021, se pusieron en marcha estudios para generar una tarifa para los riesgos de inundación y de deslizamientos del terreno con un equipo de proyecto formado por miembros de la academia, actuarios, profesionales del seguro especialistas en estos temas y peritos tasadores. Se considera que la experiencia adquirida en esas visitas de campo fue extremadamente útil y constituiría la directriz de la actividad del TCIP en esta materia.

En relación con los estudios para calcular una tarifa para el riesgo de inundación y la creación de un modelo de riesgo de inundación, la Dirección General de Gestión del Agua, dependiente del Ministerio de Agricultura y Bosques, proporcionó los mapas de profundidad del agua, de peligro de inundación y de riesgo de inundación preparados para los Planes de gestión del riesgo de inundación en Turquía. Utilizando estos mapas y combinándolos con las curvas de vulnerabilidad, se calculan tasas anuales medias de siniestralidad a nivel de distrito urbano. Este enfoque granular asegura que las estimaciones del riesgo son precisas y reflejan las condiciones regionales, dando apoyo al cálculo de unas primas adecuadas y precisas.

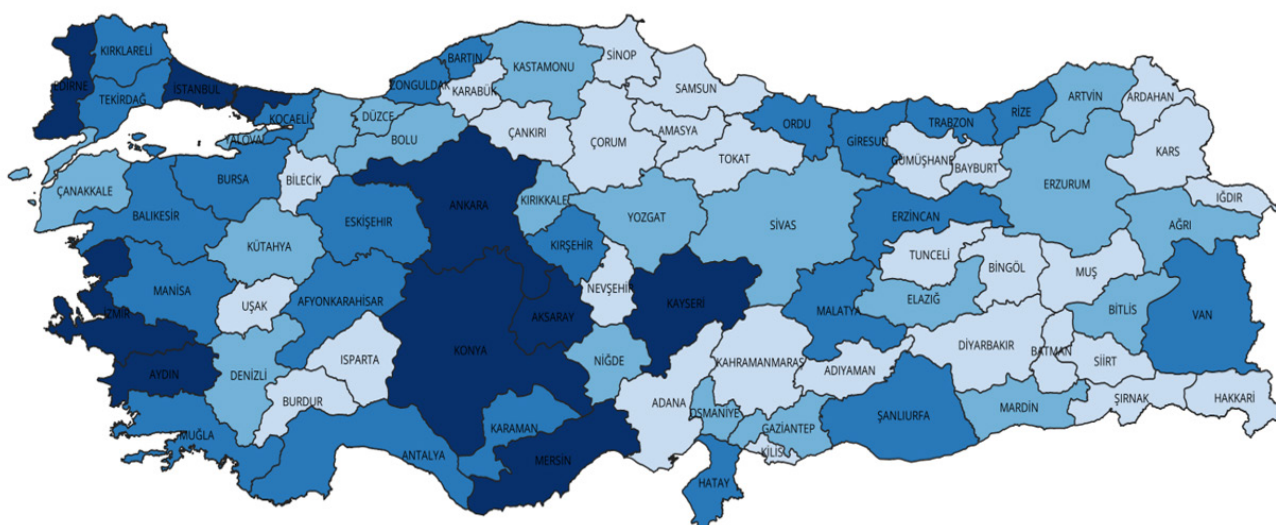


Figura 1: Niveles de tasa de siniestralidad financiera por inundación.

Fuente: TCIP.

Para los deslizamientos del terreno se utiliza una metodología similar, mediante el uso de mapas de susceptibilidad y de un inventario detallado de datos procedente de la Dirección de Gestión de Desastres y Emergencias (AFAD). Los datos facilitados proporcionan estimaciones a nivel de distrito urbano de tasa de siniestralidad, lo que proporciona una sólida base para poner una prima a los riesgos asociados.

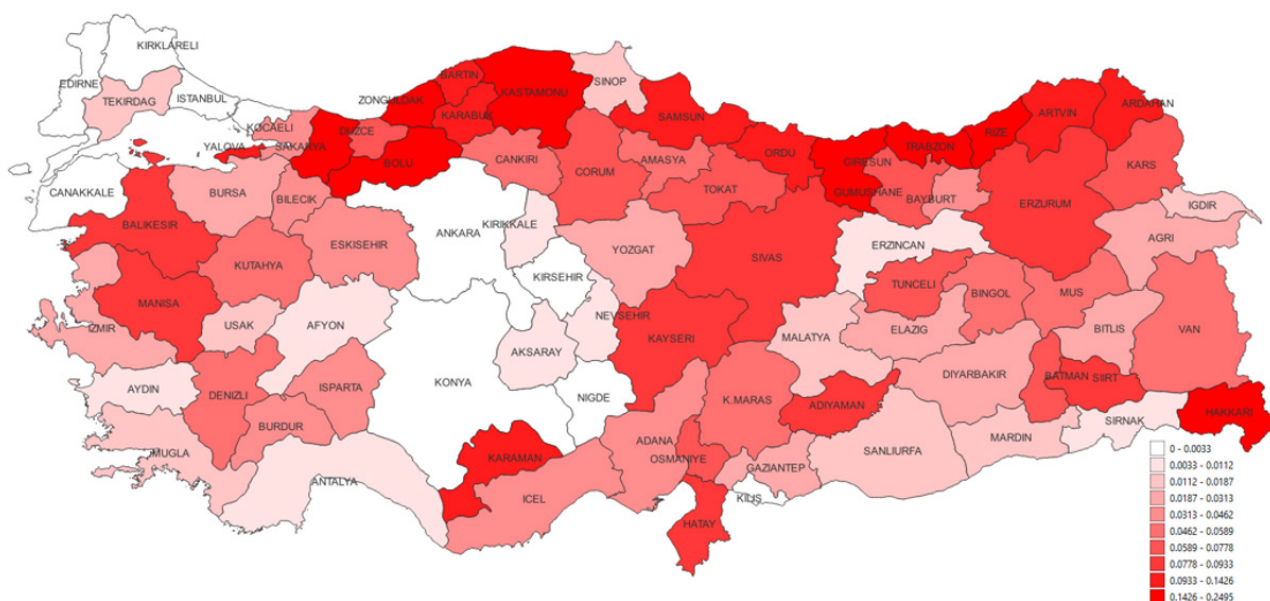


Figura 2: Niveles de tasa de siniestralidad financiera para deslizamientos del terreno.
Fuente: TCIP.

Se aplicaron estudios actuariales a los cálculos de la tarifa para cerrar las tasas de la prima para inundaciones y deslizamientos del terreno, con un modelo a nivel provincial basado en el riesgo con cinco categorías, reflejando la misma estructura utilizada con el seguro obligatorio de terremoto. Este enfoque gradual alinea las primas con los niveles de riesgo, favoreciendo la igualdad e incentivando la reducción del riesgo a nivel local.

Para otros peligros, como las tormentas, los incendios forestales, los aludes y el granizo, se introdujo una prima con tarifa plana. Aunque tiene menos detalle que el modelo basado en el riesgo, este enfoque simplifica la aplicación y aumenta la accesibilidad a la cobertura. Está previsto revisar las tarifas para tormentas, incendios forestales, aludes y granizo después de la incorporación de su cobertura, integrando la información de las solicitudes de indemnización que TCIP vaya recibiendo. Por último, también está previsto que nuestra nueva póliza incluya hundimientos del terreno y caída de meteoritos en el futuro, basados en estudios de cobertura.

Pese al hecho de que en Turquía no se conocen volcanes activos, las condiciones generales del seguro facultativo de terremotos permiten proporcionar cobertura para el riesgo de erupción volcánica, que el seguro de terremotos obligatorio del TCIP no incluye. La nueva póliza servirá también como un seguro a primer riesgo para una lista extendida de peligros. Es por esta razón, y para impulsar la cobertura de propiedades residenciales, que se ha decidido añadir el peligro de erupción volcánica a la cobertura de terremoto proporcionada por el seguro obligatorio de terremoto.

El programa de seguro obligatorio de desastres también cubrirá los daños estructurales a las edificaciones. Aunque desde al comienzo del proyecto el objetivo era incluir el contenido especialmente para los nuevos peligros introducidos (excepto para la erupción volcánica que está añadida al terremoto), los estudios realizados con las compañías aseguradoras que proporcionan cobertura facultativa demostraron que hay dificultades técnicas que no se pueden resolver fácilmente. Por esto, se ha decidido no dar cobertura al contenido en un principio, quedando pospuesta esta cobertura a cuando se disponga de más estudios en el futuro.

Sin embargo, la nueva póliza introducirá una nueva cobertura que hemos denominado «cobertura de necesidades inmediatas», diseñada para hacer frente a las necesidades financieras urgentes de los beneficiarios de viviendas aseguradas que se vean afectadas directamente por catástrofes naturales. Esta cobertura suplementaria está diseñada como un apoyo económico y estará limitada al 10 % del total del capital asegurado, con un máximo que se definirá algún tiempo antes de que entre en vigor, proporcionando un apoyo práctico y oportuno.

Durante todos estos estudios, el regulador, la Agencia de Regulación y Supervisión de Seguros y Pensiones Privadas (SEDDK), colaboró con TCIP y las entidades aseguradoras, a través de su asociación, para revisar y alinear las condiciones generales a incluir en las pólizas de seguro de incendios y peligros asociados para incluir el terremoto y la erupción volcánica, lo que facilitará unas transacciones más claras y sencillas entre TCIP y las compañías aseguradoras a la hora de gestionar las solicitudes de indemnización.

El seguro obligatorio de catástrofes pretende desempeñar un papel fundamental en el refuerzo de la resiliencia comunitaria y facilitar la recuperación post-desastre. El apoyo financiero ayudará a las personas afectadas a recuperar el curso de sus vidas y a mitigar las cargas económicas de las catástrofes. Este marco asegura un enfoque estructurado, equitativo y sostenible para la gestión de los crecientes riesgos que plantean los peligros naturales. Tras su lanzamiento, TCIP seguirá trabajando para aumentar la penetración del seguro y poder así proporcionar cobertura aseguradora con primas asequibles. compañeros de equipo se sentaron a su lado y detrás de él, y el entrenador se sentó en la parte trasera derecha del vehículo.

Cuando el vehículo conducido por el demandante circulaba por una carretera convencional, el entrenador accionó repentinamente el freno de mano del vehículo. En ese momento el vehículo circulaba a unos 70 km/h.

Como consecuencia de accionar el freno de mano durante la marcha, las ruedas traseras del vehículo se bloquearon y el vehículo sufrió un deslizamiento transversal incontrolado, colisionando con un pilar de hormigón del viaducto ferroviario situado a la derecha de la carretera. A continuación, el vehículo giró sobre su eje en el carril derecho y se detuvo en el carril izquierdo; al tiempo, la parte trasera del vehículo colisionó de nuevo con otro pilar y el demandante y el compañero de equipo sentado a su lado salieron despedidos del vehículo, sufriendo ambos lesiones muy graves.

El compañero de equipo que iba sentado al lado del demandante falleció en el hospital al día siguiente del accidente a causa de las lesiones sufridas, mientras que el demandante fue hospitalizado con lesiones que ponían en riesgo su vida.

Incendios del futuro: nuevos enfoques participativos basados en la planificación territorial

Fernando Pulido

Catedrático de la Universidad de Extremadura

Director de la iniciativa [MOSAICO](#)

Varias revisiones científicas recientes sobre la problemática de los incendios forestales alertan sobre la gravedad creciente del problema, como lo atestigua el último [informe de la ONU](#) (2022)¹. A nivel mundial, las condiciones meteorológicas asociadas a los incendios son más frecuentes en la mayoría de las regiones como consecuencia del cambio climático. Se prevé que los incendios se incrementen significativamente a escala global, incluso en los escenarios más conservadores y que, con ello, sean más frecuentes los incendios extremos. Estas condiciones ya se han dado en algunos incendios de la península ibérica, donde cobra especial importancia la acumulación histórica de combustible vegetal por el abandono del medio rural.

Los incendios forestales son un fenómeno común en los países mediterráneos, pero la temporada de incendios de 2022 fue extrema en el suroeste de Europa (Portugal, España y Francia). El área quemada excedió la mediana de 2001-2021 por un factor de 52 en algunas regiones y los grandes incendios forestales (oficialmente GIF, más de 500 ha) comenzaron a ocurrir en junio, antes de la temporada de incendios tradicional. Unos pocos grandes incendios forestales fueron responsables del 82 % del área quemada. Estas situaciones sólo pueden darse sobre territorios no gestionados durante décadas y bajo una meteorología extrema (**Figura 1**).

Las áreas agroforestales se ven menos afectadas por incendios forestales grandes y severos que los bosques, matorrales o pastizales, lo que proporciona evidencia de su potencial a gran escala para reducir el riesgo de incendio y aumentar la capacidad de extinción. Los incendios grandes y severos están inherentemente vinculados al abandono rural desde mediados del siglo XX, lo que ha resultado en una transición forestal extremadamente rápida sobre un paisaje tradicionalmente cultivado. La pérdida de mosaicos agroforestales da lugar a la fusión de fragmentos forestales y una mayor continuidad del combustible, llevando muchos incendios forestales más allá de la capacidad de supresión.



Figura 1. Ejemplo de área agrícola siendo colonizada por masas forestales en la Sierra de Gata, Cáceres. Fuente: F. Pulido.

¹ United Nations Environment Programme (2022). Spreading like Wildfire – The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires. A UNEP Rapid Response Assessment. Nairobi.

Paradójicamente, el número de incendios y la superficie total afectada han disminuido en el sur de Europa en las últimas décadas. En España también ha disminuido claramente el número de GIF y su proporción numérica respecto al total de incendios (**Figura 2**). Sin embargo, la proporción de superficie quemada en GIF tiende a aumentar, lo que indica que pocos incendios pueden dar cuenta de una gran parte de la superficie quemada. El efecto de estos incendios es devastador en términos ambientales y económicos, generando en la mayoría de los casos catástrofes humanitarias. Así, es frecuente que los incendios forestales se sitúen fuera de la capacidad de extinción de los medios profesionales y que las costosas infraestructuras de prevención convencionales se vean desbordadas.

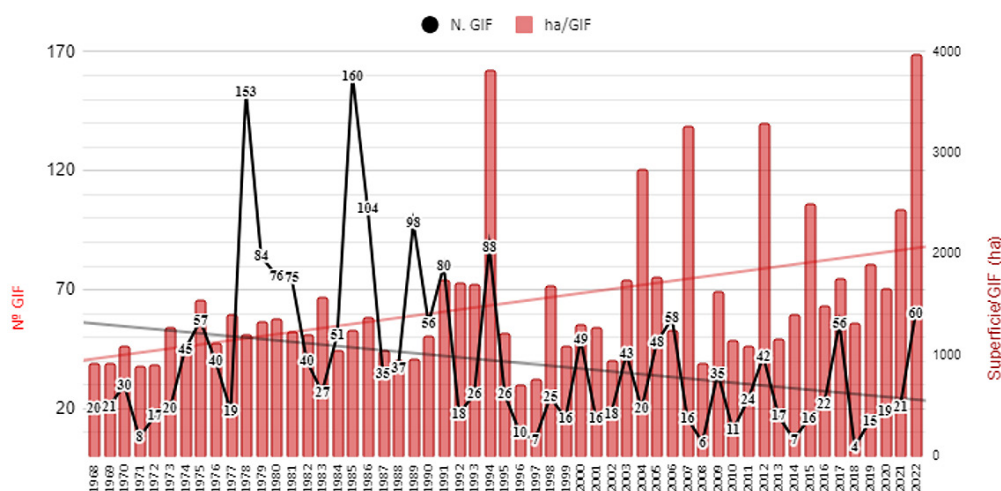


Figura 2. Evolución del número y de la superficie afectada por grandes incendios forestales (más de 500 ha) en España según datos del MITECO.

Cambio de paradigma: hacia la adaptación del territorio

En este contexto, son cada vez más las voces científicas internacionales que reclaman un cambio de aproximación que apueste por incrementar las inversiones en materia de prevención, no necesariamente a costa de las dedicadas a la extinción sino más bien coordinando políticas de uso del territorio que fomenten actuaciones preventivas a través de la ganadería, el cultivo o la gestión forestal en las zonas de alto riesgo. Se trataría, por tanto, de la creación gradual de paisajes adaptados donde puedan darse incendios, pero de dimensiones no catastróficas.

El concepto de Territorio Inteligente contra Incendios (*Fire-Smart Territory*, *FST*) se ha propuesto recientemente como *territorio con un modelo de gobernanza compartida, en el que las comunidades empoderadas con altos niveles de conocimiento y capacidades son capaces de decidir y gestionar el riesgo de incendios forestales para mantenerlo muy bajo, a través de actividades económicas y sociales que no solo pueden contener (y al final eliminar) el peligro de incendio forestal, sino que promueven los beneficios del uso del fuego* (Tedim et al. 2016²). Los principales pilares de este concepto son: (1) la base social de la solución; (2) la interacción entre las instituciones y las comunidades locales; (3) la coexistencia de múltiples usos de la tierra que permiten la reducción de combustible; y (4) la comunicación entre agentes para una gestión adaptativa de la solución, incluidos los cambios regulatorios y los incentivos. Una definición más operativa, llevada ya a la práctica bajo la iniciativa Mosaico en Extremadura (<https://mosaico-land.com>) consideraría FST un territorio en el que se *implementan conjuntamente una combinación de medidas de prevención indirecta basadas en prácticas forestales, agrícolas y ganaderas realizadas por actores locales y medidas de prevención directa (gestión de combustible por parte de los organismos públicos)*.

² Tedim, F., Leone, V., & Xanthopoulos, G. (2016). A wildfire risk management concept based on a social-ecological approach in the European Union: Fire Smart Territory. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 18, 138-153.

La reducción del combustible en paisajes adaptados puede lograrse mediante intervenciones directas y estratégicas financiadas por organismos públicos e intervenciones indirectas no estratégicas cuyos beneficios económicos esperados justifiquen las inversiones de los administradores locales de tierras con o sin apoyo público (por ejemplo, pastoreo, cultivo o extracción de madera). Las principales ventajas de las intervenciones directas están relacionadas con su ubicación estratégica con respecto al comportamiento esperado del fuego y su implementación bastante inmediata una vez que han sido diseñadas oficialmente. Sin embargo, los altos costes y la corta vida útil (unos tres años en vegetación de tipo mediterráneo) de estas acciones de gestión del combustible suelen impedir su aplicación en áreas extensas. Por el contrario, las intervenciones indirectas ejecutadas por los gestores locales son duraderas y pueden cubrir grandes áreas sin coste o con un coste reducido. También generan retornos económicos y promueven la participación de las partes interesadas en el territorio. A diferencia de las medidas específicas, la intervención indirecta puede generar un efecto difuso en áreas muy extensas, lo que puede reducir el tamaño o la frecuencia de los incendios forestales.

Paisajes resistentes en incendios históricos

Las áreas agroforestales se ven menos afectadas por incendios forestales grandes y severos que los bosques, matorrales o pastizales, lo que proporciona evidencia de su potencial a gran escala para reducir el riesgo de incendio y aumentar la capacidad de extinción. Los incendios grandes y severos están inherentemente vinculados al abandono rural desde mediados del siglo XX, lo que ha resultado en una transición forestal extremadamente rápida sobre un paisaje tradicionalmente cultivado. La pérdida de mosaicos agroforestales da lugar a la fusión de fragmentos forestales y una mayor continuidad del combustible, llevando muchos incendios forestales más allá de la capacidad de supresión.

El efecto del mosaicismo o heterogeneidad del paisaje rural sobre los incendios se ha documentado implícitamente en varias ocasiones. La simulación de diferentes ritmos de abandono de las zonas rurales muestra los consiguientes cambios hacia incendios de mayor tamaño. Un proyecto a largo plazo basado en desbroces de matorral seguidos de pastoreo con ganado vacuno mostró una reducción del 83 % en el tamaño medio de los incendios (Figura 3, [Lasanta et al. 2022](#)³).

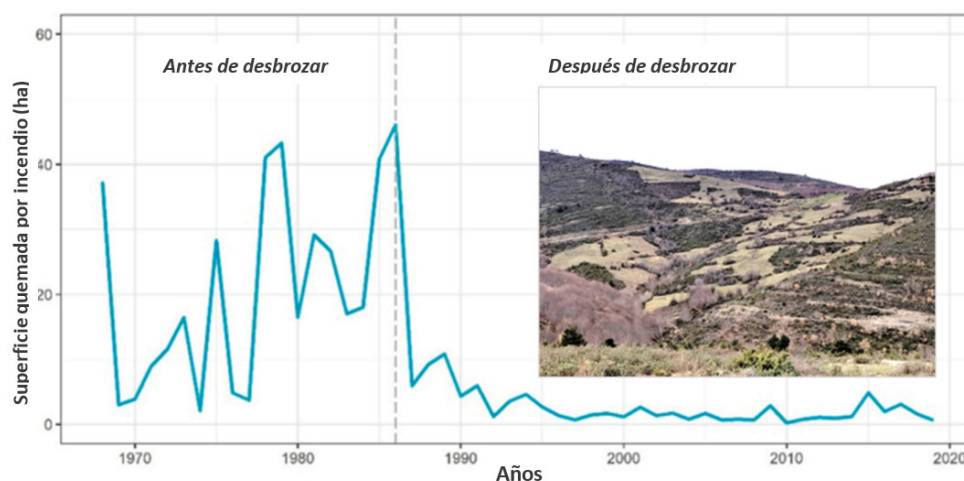


Figura 3. Disminución en la superficie media de incendios mediante la aplicación de desbroces seguidos de pastoreo en La Rioja.

Fuente: Lasanta et al. 2022.

³ Lasanta, T., Cortijos-López, M., Errea, M. P., Khorchani, M., & Nadal-Romero, E. (2022). An environmental management experience to control wildfires in the mid-mountain mediterranean area: Shrub clearing to generate mosaic landscapes. *Land Use Policy*, 118, 106147.

Diseño optimizado de paisajes adaptados a los incendios

En España se ha manifestado recientemente la necesidad de diseñar mosaicos agroforestales con capacidad preventiva (Madrigal *et al.* 2019⁴). A propuesta del autor de este artículo, se ha definido el «mosaico agroforestal» como la *configuración heterogénea de un territorio predominantemente forestal generada por la inserción de usos agrícolas, ganaderos o forestales que modifican significativamente el modelo de combustible dificultando la propagación del fuego y/o facilitando la actuación de los medios de extinción*. La interposición de estructuras con escasa o nula combustibilidad (por ejemplo, cultivos arbóreos, campos labrados o dehesas) en el recorrido del fuego retarda su propagación, evita que ardan zonas con abundante combustible (bosques y matorrales no alcanzados) e incluso puede facilitar la actuación de los medios de extinción.

En este contexto, se ha acuñado recientemente el término «cortafuegos productivos» (en adelante CP) para designar áreas del territorio cuya explotación permanente implica bajas cargas de combustible y, por tanto, pueden generar barreras antiincendio, tanto de forma pasiva como facilitando la intervención de los medios de extinción. Los CP pueden generarse mediante aprovechamiento forestal, cultivo, pastoreo o combinaciones mixtas agroforestales (Pulido 2021⁵). Sin embargo, para optimizar su efecto protector y poder ser considerados como infraestructura preventiva han de ser planificados teniendo en cuenta el posible comportamiento del fuego.

A pesar de la aparente sencillez de este enfoque, su ejecución, en la práctica, está limitada por la falta de conexión entre políticas forestales, ganaderas y agrícolas, que se diseñan al margen de cualquier estrategia de planificación territorial y desvinculadas de las necesidades de la prevención de incendios. Por ello, la materialización real depende de la disposición de los gestores locales del territorio (agricultores, ganaderos, selvicultores), actores que además son clave para reducir los costes futuros de mantenimiento gracias al uso rentable de los CP. Por tanto, para la ejecución de estas infraestructuras es necesario un conocimiento previo de la red social involucrada y del balance de costes y beneficios públicos y privados que acarrea la implantación. La experiencia de La Rioja muestra la viabilidad del enfoque y abre el camino a otro tipo de actividades productivas con capacidad preventiva.

Una clara ventaja de los CP es que pueden ser generados mediante múltiples tipos de actividades productivas que comporten la reducción de la carga de combustible, como por ejemplo el cultivo de herbáceas o de leñosas, el pastoreo con distintas especies, la producción de madera o biomasa asociada a las claras forestales o la resinación. Además, los actores locales involucrados que puedan obtener rentas privadas y/o públicas adicionales por el mantenimiento de los CPs pueden actuar también como vigilantes permanentes de unas infraestructuras que no les interesa que sean destruidas por los incendios. Por último, es evidente que la superficie susceptible de ser incluida en los CPs es mucho mayor y genera menos costes de mantenimiento que las infraestructuras convencionales, todo lo cual los convierte potencialmente en una herramienta de gran interés ambiental y socioeconómico.

El conocimiento disponible acerca de los patrones de propagación del fuego sobre diferentes tipos de formaciones vegetales y orografías permite hoy anticipar cuáles son las zonas estratégicas en las que el fuego puede detenerse de manera activa (con medios de extinción) o pasiva (por la ausencia de suficiente combustible). En el primer caso hablamos de Puntos (o Zonas) Estratégicos de Gestión (en adelante, PEG/ZEG; Figura 4) (Madrigal *et al.* 2019), que facilitan las maniobras de extinción y para ello deben estar desprovistas de vegetación y ser accesibles. En el segundo caso bastaría con que tengan una baja carga de combustible, lo que puede conseguirse mediante cultivo, pastoreo o aclarado del bosque en explotaciones preventivas o CP.

⁴ Madrigal, J., Romero-Vivó, M. y Rodríguez y Silva, F. (eds.) (2019). Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. «Decálogo de Valencia» para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal. Sociedad Española de Ciencias Forestales. Valencia.

⁵ Pulido, F. 2021. Hacia los territorios inteligentes frente a incendios forestales. Ciudades 24, 65-78.

Los PEG pueden ayudar a la extinción, pero un territorio adaptado debe además incluir los CP por múltiples razones. La primera es que el tamaño del incendio, el coste de la extinción y el impacto posterior se reducen con la proporción de terreno libre de combustible. Por otra parte, cuanto mayor sea la proporción de áreas estratégicas que se dedican a la producción, menores serán los costes de mantenimiento del dispositivo en su conjunto. Además, las áreas productivas pueden tener carácter disuasorio y ejercer vigilancia frente a actores malintencionados al estar custodiadas por los gestores de los terrenos. Por último, el reconocimiento del valor preventivo de los CP automáticamente promueve alianzas público-privadas con responsabilidad compartida. Por los argumentos expuestos, el diseño de paisajes adaptados/inteligentes frente a los grandes incendios ha de buscar el balance CP/PEG adecuado al territorio y a la disponibilidad de recursos para la ejecución. Los CP comportan bajos costes y una larga vida útil, mientras que los PEG implican costes elevados de ejecución y mantenimiento, pero con menor incertidumbre en cuanto a los resultados. En la **Figura 4** se muestra una imagen que recoge la mayor parte de los tipos de actuaciones públicas y privadas que pueden tener lugar en una zona rural mediterránea.

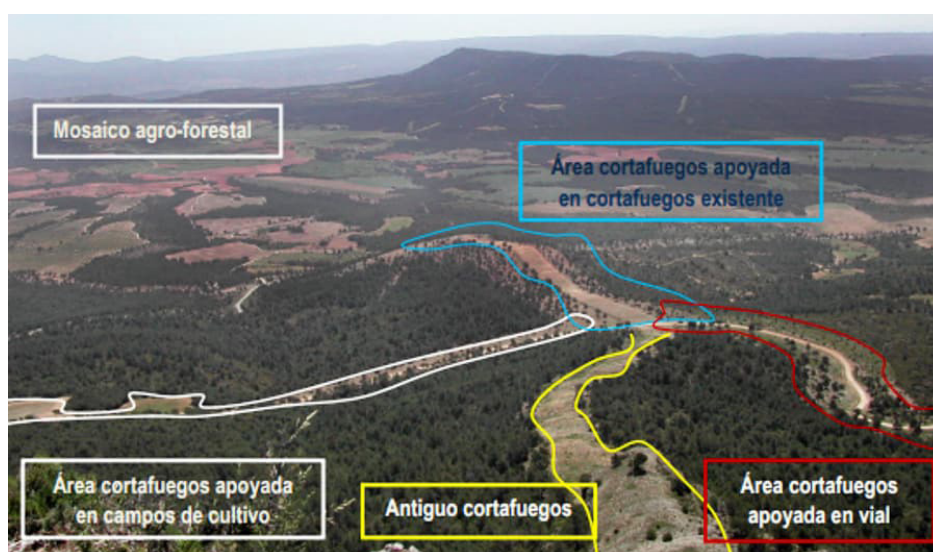


Figura 4. Tipos de actuaciones públicas y privadas que pueden tener lugar en una zona rural mediterránea.
Fuente: Generalitat Valenciana (2012). Instrucciones para el diseño de áreas cortafuegos. Valencia.

Políticas públicas y planificación de paisajes adaptados

La asunción de los CP como unidad operativa básica de los paisajes adaptados a los nuevos incendios podría estar apoyada por políticas de acompañamiento expresamente concebidas para impulsar el papel preventivo, para lo cual existen mecanismos aprovechables en la Política Agrícola Común (PAC). Por desgracia, los costes evitados por la actividad agroforestal no son de momento reconocidos en las políticas territoriales, por lo que en general no existen medidas públicas de pago por tales servicios. Además, la legislación actual restringe el cambio del uso forestal a otros usos de menor riesgo. A las limitaciones anteriores se suelen añadir las derivadas de la pertenencia de las explotaciones a áreas protegidas, lo que reduce aún más las opciones de uso preventivo del territorio y acaba favoreciendo la continuidad de las masas forestales con escasa gestión. Como se ha analizado en el caso de Italia, existe un manifiesto desajuste geográfico entre la asignación de fondos europeos para el desarrollo rural y la incidencia de incendios. Por otra parte, en Portugal, dada la gravedad del problema de los incendios forestales de 2017 y años posteriores, se está estableciendo una red nacional de Áreas Integradas de Gestión del Paisaje contra los grandes incendios (AIGP). En ellas se prevén fondos asignados a las zonas delimitadas que cuenten con alianzas de actores público-privados reflejadas en planes de uso preventivo del territorio.

En España la legislación de Montes insta a las regiones a declarar las Zonas de Alto Riesgo de Incendio (ZAR), pero su implantación y posterior seguimiento es desigual, y en cualquier caso no se trata de un instrumento participativo que facilite el compromiso de los agentes locales. Tampoco implica la llegada de fondos específicos como sí se prevé en el caso de las AIGP portuguesas. En suma, los esquemas de gobernanza nacionales, regionales y locales presentan deficiencias que no permiten acometer el nuevo escenario de incendios.

Las riadas de noviembre de 1997 en la provincia de Badajoz y las actuaciones posteriores de la administración hidráulica

Fernando Aranda Gutiérrez

Director Técnico

Confederación Hidrográfica del Guadiana

En noviembre de 1997 se generó una enorme borrasca que produjo riadas de graves consecuencias en las localidades de Badajoz, Valverde de Leganés y Mérida, además de en la comarca de las Vegas Bajas del Guadiana. En el presente artículo se describen los daños producidos por las mismas y las actuaciones de la administración hidráulica para reparar dichos daños y tratar de que no se vuelvan a producir, aprovechando además para mejorar el encaje urbanístico-ambiental de los encauzamientos urbanos de los arroyos responsables de los daños.

Las riadas de noviembre de 1997

El mes de noviembre de 1997 comenzó con abundantes lluvias en el suroeste peninsular, que fueron saturando el terreno y, por tanto, elevando el coeficiente de escorrentía¹. Pero entre los días 4 y 6 de dicho mes, una pequeña borrasca de origen subtropical, generada al sur de las islas Azores, experimentó un proceso de «ciclogénesis explosiva»² mientras se dirigía a la Península Ibérica, en la que acabó entrando por el cabo de San Vicente.

¹ El coeficiente de escorrentía es la relación entre el agua precipitada y la que finalmente acaba circulando por los cauces. Cuanto más saturado está el terreno, más próximo a uno es este coeficiente.

² La ciclogénesis es un fenómeno meteorológico consistente en que una borrasca va aumentando de tamaño y disminuyendo de presión a medida que se desplaza. Es «explosiva» si lo hace a un ritmo muy rápido.

El criterio de actuación fue dimensionar los encauzamientos para la máxima avenida histórica conocida, que era precisamente la de noviembre de 1997, de forma que, en el caso de volver a presentarse avenidas similares, éstas no causaran daños.

Además, en los casos de Mérida y Badajoz se aprovechó para transformar las márgenes de los arroyos citados, en general muy degradadas ambientalmente, en zonas verdes (parques y paseos), usos compatibles con posibles inundaciones, que facilitarían la integración urbanística del cauce y pusieran a disposición de los ciudadanos zonas de ocio y recreo.

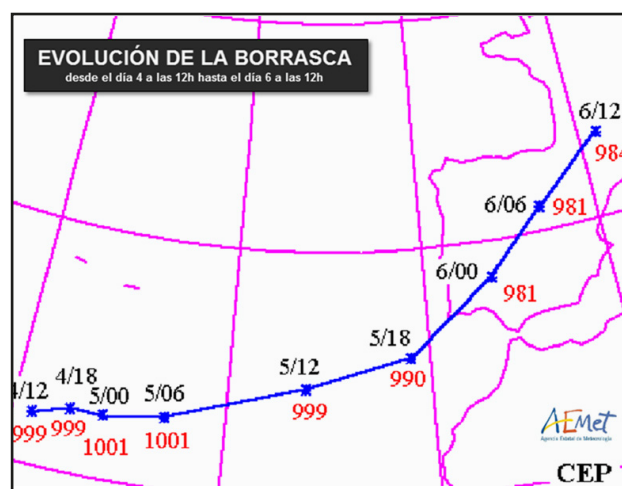


Figura 1.

Esta borrasca dejó precipitaciones muy abundantes a su paso, con valores de entre 100 y 150 mm de lluvia en unas pocas horas, lo que supuso más del doble de la precipitación media del mes de noviembre (que suele ser el más lluvioso en la cuenca), situándose su periodo de retorno³ entre 500 y 1000 años aproximadamente. Como resultado, los cauces de la zona experimentaron grandes riadas, que causaron graves daños a personas y bienes materiales. Además, la borrasca vino acompañada de fuertes vientos, con rachas de hasta 130 km/h, lo que incrementó sus efectos destructivos.

Evidentemente, los cauces que se hallaban regulados mediante presas se beneficiaron de los importantes efectos de laminación⁴ de las mismas, pero los que no (que son muchos) sufrieron de lleno unas enormes riadas, con caudales circulantes muy superiores a los que estos cauces llevan habitualmente.

Aunque los daños materiales causados por estas riadas se extendieron a amplias zonas, fueron especialmente graves en Badajoz capital, Valverde de Leganés, Mérida y la comarca de las Vegas Bajas del Guadiana, que se extiende entre Mérida y Badajoz, a ambos lados del río Guadiana, y que es una zona de regadío.

Daños en Badajoz

En la capital pacense, los mayores daños fueron causados por el arroyo Rivillas, afluente del Guadiana por su margen izquierda, y su tributario, el Calamón, que confluye con aquel dentro del casco urbano de Badajoz. Por el tramo final del Rivillas, una vez unidos ya ambos arroyos, se estima que llegaron a circular unos 700 m³/s (periodo de retorno de unos 500 años), cuando la capacidad de su encauzamiento era tan sólo de 180 m³/s. La punta de caudal se alcanzó sobre las 2:30 de la madrugada del día 6 de noviembre.

Esto causó 22 muertos y enormes destrozos materiales, incluido un gran número de viviendas completamente destruidas o muy dañadas. En la magnitud de estos daños influyó bastante el hecho de que, en muchos casos, se trataba de viviendas de baja calidad, muchas de ellas de construcción artesanal. Los mayores daños se produjeron en las márgenes del arroyo Calamón y en la confluencia de ambos arroyos, zona conocida como «El Cerro de Reyes».

Cabe destacar que el río Guadiana en Badajoz llegó a registrar caudales punta muy grandes en los días posteriores, del orden de los 4.000 m³/s, pero los daños causados por el mismo fueron reducidos, por un lado por ser una avenida no tan repentina como la de los arroyos, y por otro porque su entorno inmediato está mucho más libre de edificaciones e instalaciones.

³ El Periodo de Retorno (habitualmente expresado por "T") es la inversa de la probabilidad de ocurrencia, en este caso de una precipitación. Realmente es una magnitud adimensional, pero habitualmente se expresa en años, por razones que no vamos a explicar aquí, lo que suele dar lugar a malas interpretaciones.

⁴ La laminación de una avenida es un efecto inducido por las presas que consiste en disminuir y retrasar la punta de su caudal circulante debido al almacenamiento temporal del agua (en tanto esta es aliviada) en el embalse una vez que ha superado su capacidad máxima. Evidentemente, es un efecto muy beneficioso.



Figura 2.

Daños en Valverde de Leganés

Por la localidad de Valverde de Leganés discurre el arroyo de la Nave, que en su tramo urbano va por una conducción subterránea, con una capacidad hidráulica cifrada en no más de $20 \text{ m}^3/\text{s}$. Sin embargo, la noche del 5 al 6 de noviembre, el caudal punta estimado fue de unos $80 \text{ m}^3/\text{s}$, correspondiente a un periodo de retorno de unos 1.000 años. Como consecuencia, se inundaron calles y viviendas, ocasionando 3 muertos y graves daños materiales.



Figura 3.

Daños en Mérida

En la capital autonómica los principales daños fueron causados por el arroyo Albarregas, un afluente del Guadiana por su margen derecha, que en sus últimos 3 km discurre por el casco urbano. Tenía un encauzamiento para una capacidad de 75 m³/s, por el que llegaron a circular unos 200 m³/s, según las estimaciones realizadas, que corresponden a un periodo de retorno de 500 años.

Hubo graves daños materiales, aunque no tanto como en Badajoz, afortunadamente sin que hubiera que lamentar la pérdida de vidas humanas. En gran medida ello es atribuible al hecho de que las edificaciones afectadas eran de mejor calidad que las de Badajoz.

El río Guadiana a su paso por Mérida registró posteriormente una avenida con una punta de unos 2.000 m³/s, pero por las mismas razones que mencionábamos en el caso de Badajoz, los daños producidos por la misma fueron escasos.

Daños en las zonas regables de las Vegas Bajas del Guadiana

Como comentamos anteriormente, la comarca de las Vegas Bajas del Guadiana resultó también muy afectada. Además de cuantiosos daños a poblaciones de la misma (por suerte, también sin pérdida de vidas humanas) hubo graves daños en las infraestructuras de riego de las zonas regables de Montijo y Lobón.

Estas zonas regables, cuya superficie totaliza unas 42.000 ha, cuentan con una amplia red de infraestructuras para el riego, canales (el de Montijo, por la margen derecha del Guadiana, y el de Lobón por la izquierda), acequias, estaciones elevadoras, tuberías, desagües y caminos de servicio.

Por citar algunas cifras que den idea de la magnitud de estas redes de infraestructuras, los canales principales tienen una longitud de 110 km, las acequias de 430 km, las tuberías de 45 km, los desagües de 265 km y los caminos de 524 km.

Todo ello se vio muy afectado por las riadas, siendo absolutamente imprescindible su reparación previa a la campaña de riego (que suele comenzar hacia el mes de abril de cada año), dada la enorme importancia socioeconómica del regadío en la zona.

Actuaciones posteriores de la administración hidráulica

Esta situación planteó un enorme reto a todas las administraciones, que debían reaccionar rápido (lo que en la Administración suele ser complicado) ante la enorme magnitud de los daños. Poco más de un mes después de las riadas se promulgó el [Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales de viento acaecidos los días 5 y 6 de noviembre de 1997](#), en el que se aprobaba un amplio catálogo de medidas de apoyo a los damnificados.

Especialmente concernida fue la administración hidráulica, que en esta zona es la Confederación Hidrográfica del Guadiana, Organismo Autónomo del entonces Ministerio de Medio Ambiente (actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

Por lo que a la Confederación del Guadiana respectaba, lo más urgente en primera fase fue reparar las infraestructuras que permitían el regadío de las zonas de Montijo y Lobón en Vegas Bajas. Esto era primordial, pues como se ha dicho, la importancia socioeconómica de la agricultura de regadío en la zona es fundamental, y, con el estado en que habían quedado las infraestructuras el riego habría sido imposible.

Posteriormente, ya con mayor calma, se fueron desarrollando actuaciones sobre los cauces de Badajoz, Valverde de Leganés y Mérida, responsables de la mayor parte de los daños. Como primera etapa de este proceso destaca el apoyo prestado por el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX⁵, que realizó unos completos estudios sobre las inundaciones. La segunda etapa fue la redacción y tramitación de los proyectos y la tercera y última, la ejecución de las obras.

El criterio de actuación fue dimensionar los encauzamientos para la máxima avenida histórica conocida, que era precisamente la de noviembre de 1997, de forma que, en el caso de volver a presentarse avenidas similares, éstas no causaran daños.

Además, en los casos de Mérida y Badajoz se aprovechó para transformar las márgenes de los arroyos citados, en general muy degradadas ambientalmente, en zonas verdes (parques y paseos), usos compatibles con posibles inundaciones, que facilitarían la integración urbanística del cauce y pusieran a disposición de los ciudadanos zonas de ocio y recreo.

Reparación de la infraestructura de riego en Vegas Bajas

El Real Decreto-Ley 24/1997, antes citado, ordenaba la reparación, vía obras de emergencia, de los daños sufridos en infraestructuras básicas, entre las cuales se encontraban las de riego de la comarca de Vegas Bajas (zonas regables de Montijo y Lobón).

Se realizaron tres conjuntos de actuaciones de emergencia, uno para cada zona regable, y un tercero, más reducido, para las presas próximas que, aunque ayudaron decisivamente a la laminación de las riadas, también sufrieron algunos daños. La inversión total fue de 1.165 millones de pesetas, unos 7 millones de euros (12,7 millones actualizando las cifras con la inflación).

Las tres actuaciones se dividieron en 30 contratos distintos, adjudicados a 24 empresas colaboradoras, para agilizar en todo lo posible la ejecución de las reparaciones. Las obras se llevaron a cabo básicamente durante los cuatro primeros meses de 1998, llegando a participar a la vez en las mismas unos 300 trabajadores.



Figura 4.

⁵ El CEDEX es el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, Organismo Autónomo vinculado al antiguo Ministerio de Obras Públicas, y actualmente a los de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Afortunadamente, todas las actuaciones pudieron completarse adecuadamente a tiempo para el inicio de la campaña de riegos de 1998, que tuvo lugar a mediados de abril, y se desarrolló sin incidencias.

Defensa contra avenidas de los arroyos Rivillas y Calamón en Badajoz

La actuación sobre los arroyos Rivillas y Calamón, en Badajoz, se llevó a cabo en dos fases, una primera de obra civil, destinada a ampliar la capacidad hidráulica del encauzamiento hasta los 700 m³/s (T=500 años) que se estima circularon en la riada. Y otra segunda de adecuación ambiental y urbanística de las márgenes.

Respecto de la obra civil hay que destacar que la misma no se limitaba a la realización del nuevo encauzamiento con mayor sección. El inevitable incremento en dimensiones del mismo, tanto en planta como en alzado, creaba serias afecciones de todo tipo a las infraestructuras urbanas, entre las que destacan las obras de paso (puentes y pasarelas peatonales) que muchas veces debían ser sustituidas por otras de mayor longitud y a cotas superiores, y las redes de saneamiento, muchas veces muy próximas al cauce, que debían ser restituidas por fuera del nuevo encauzamiento.

Y respecto de la actuación de integración urbanístico-ambiental de las márgenes, como dijimos, básicamente se trataba de transformar éstas en parques y paseos, con dotación de zonas de juegos infantiles y deportivas.

La inversión total de ambas fases de obra fue de unos 28,5 millones de euros, y las obras se realizaron entre los años 2002 y 2009 (2002-2007 la obra civil y 2006-2009 la urbanístico-ambiental). Los principales datos conjuntos de ambas obras son los siguientes:

- 4,19 km de encauzamiento urbano (2,45 del Rivillas y 1,74 del Calamón) para un caudal de 700 m³/s (T=500 años).
- 9 puentes nuevos.
- 4 pasarelas peatonales nuevas.
- 1,7 km de reposición de redes de saneamiento.
- 25 ha de zonas ajardinadas.
- 9 zonas de ocio y deportivas.



Figura 5.

Defensa contra avenidas del arroyo de la Nave en Valverde de Leganés

En el caso del arroyo de la Nave en Valverde de Leganés no era posible, por razones urbanísticas, ampliar la capacidad del encauzamiento a su paso por el casco urbano, que recordemos es una conducción subterránea, por lo que la solución adoptada fue desviar el arroyo aguas arriba de su entrada al casco urbano. El desvío conduce el agua del arroyo al embalse de Piedra Aguda, en la Rivera de Olivenza (el arroyo original desagua en el mismo cauce pero aguas abajo del embalse).

Las obras se llevaron a cabo entre los años 2000 y 2002, con una inversión de 2,44 millones de euros (3,66 millones de euros actualizando la inflación), y los principales datos de la obra son los siguientes:

- Desvío del arroyo aguas arriba del casco urbano, longitud 2,5 km.
- Caudal diseño del desvío: $80 \text{ m}^3/\text{s}$ ($T=1.000$ años).
- Partidor para permitir el paso de un pequeño caudal ($8 \text{ m}^3/\text{s}$, posteriormente reducido a $2 \text{ m}^3/\text{s}$) al cauce antiguo con su tramo subterráneo.



Figura 6.

Defensa contra avenidas del arroyo Albarregas en Mérida

Las obras de defensa contra avenidas del arroyo Albarregas, en Mérida, acometieron conjuntamente el incremento de la capacidad hidráulica del encauzamiento y el tratamiento urbanístico-ambiental de sus márgenes. Proceden en este caso los mismos comentarios en cuanto a la obra civil que hicimos en el caso de Badajoz: necesidad de restituir diversos servicios afectados, en particular obras de paso y redes de saneamiento.

En este caso concreto, un problema añadido era la existencia de obras monumentales de gran valor histórico-artístico (y, por tanto, con figuras legales de protección que impedían cualquier afección a las mismas), como los acueductos de San Lázaro y Los Milagros, y el puente romano del Albarregas, que en algunos casos condicionaban el régimen hidráulico del encauzamiento. Todo esto no sólo debió ser solucionado sin afectar estas obras, sino que además las mismas fueron puestas en valor mediante un tratamiento especialmente respetuoso de su entorno, que acrecentara su monumentalidad y facilitara su contemplación.

Asimismo, en vez de establecer una única sección tipo del encauzamiento y repetirla a lo largo del mismo, se establecieron diversas secciones intentando naturalizar lo más posible el encauzamiento, reservando el empleo de muros y soleras de hormigón a las zonas donde era imprescindible, dada la proximidad de edificios, viales u otras instalaciones urbanas.

Las obras supusieron entonces una inversión de 22,9 millones de euros (35,7 millones actualizando la inflación) y se realizaron en el periodo entre 2001 y 2004. Sus características principales las siguientes:

- 3,5 km de tramo encauzado para 200 m³/s (T=500 años).
- 6 puentes nuevos.
- 5 pasarelas peatonales nuevas.
- 5 km de reposición de red de saneamiento.
- 22 ha de zonas ajardinadas.
- 6 zonas de ocio y deportivas.



Figura 7.

Hay que destacar que desde la realización de todas estas obras, aunque han vuelto a presentarse algunas avenidas de cierta importancia (en cualquier caso, inferiores a las de noviembre del 97), no ha vuelto a haber ningún problema con estos cauces, mientras que las zonas verdes generadas en el entorno de los mismos (en los casos de Mérida y Badajoz) se han consolidado como parques y paseos urbanos de gran importancia para estas ciudades.

En definitiva, la Administración Hidráulica dio una respuesta en un plazo razonable a la problemática planteada por las inundaciones de 1997, aprovechando además para integrar en la trama urbana los cauces urbanos de los arroyos Rivillas y Calamón, en Badajoz, y Albarregas, en Mérida.

XI Conferencia Internacional y Asamblea General Anual de IFIGS

Luis Javier Bonhome González

Subdirector de Régimen Económico de la Actividad Liquidadora
Consortio de Compensación de Seguros

El Foro Internacional de Sistemas de Garantía de Seguros (International Forum of Insurance Guarantee Schemes –IFIGS–) celebró en Madrid su undécima reunión anual los días 16 al 18 de octubre, organizada por el Consorcio de Compensación de Seguros, que este año preside el foro internacional coincidiendo con el cuadragésimo aniversario de su actividad liquidadora de entidades aseguradoras. La conferencia internacional se desarrolló en el Hotel Meliá Madrid Serrano y la asamblea general anual en la sede del Consorcio de Compensación de Seguros. En ésta, los miembros nombraron presidente, para el año 2025, a Olzhas Ashkeyev, vicepresidente del Consejo del Fondo de Garantía de Pagos de Seguros de Kazajistán, y vicepresidente a Inho Kim, jefe de equipo de la Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC). Entre los ponentes e invitados a la reunión de este año se encontraban representantes de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA), la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la patronal UNESPA, así como representantes de sistemas de garantía de seguros (SGS) de 25 países, que asistieron de manera presencial o por *streaming*.



El IFIGS, fundado el 15 de mayo de 2013 por un grupo de sistemas de garantía de seguros (SGS) de todo el mundo, es una red internacional sin ánimo de lucro de SGS, tanto de vida como de no vida. El principal propósito del IFIGS es intercambiar experiencias sobre la protección a los acreedores por contrato de seguro y facilitar y promover la cooperación internacional entre los SGS y otras organizaciones interesadas en el desarrollo de estos sistemas de protección, con el fin de mejorar las estructuras funcionales y las operaciones de los SGS y reforzar la protección de los acreedores por contrato de seguro en caso de insolvencia de una entidad aseguradora.

El IFIGS, fundado el 15 de mayo de 2013 por un grupo de sistemas de garantía de seguros (SGS) de todo el mundo, es una red internacional sin ánimo de lucro de SGS, tanto de vida como de no vida. El principal propósito del IFIGS es intercambiar experiencias sobre la protección a los acreedores por contrato de seguro y facilitar y promover la cooperación internacional entre los SGS y otras organizaciones interesadas en el desarrollo de estos sistemas de protección, con el fin de mejorar las estructuras funcionales y las operaciones de los SGS y reforzar la protección de los acreedores por contrato de seguro en caso de insolvencia de una entidad aseguradora.

Desde entonces, el IFIGS ha crecido y ahora cuenta con 28 miembros de pleno derecho y 3 asociados pertenecientes a 26 países de Norteamérica, Europa, Asia y África. Además de la Asamblea General Anual, el IFIGS organiza reuniones regionales periódicas para debatir cuestiones relativas a regiones específicas. En la edición de este año, se han tratado temas como la adaptación de la directiva europea de *Recovery and Resolution* de entidades aseguradoras o el impacto de la inteligencia artificial y el cambio climático en la actividad aseguradora.

El año que viene la Asamblea General Anual del IFIGS se celebrará en Almaty (Kazajistán).

El IFIGS es una valiosa plataforma para debatir cuestiones comunes y relacionarse con colegas y homólogos internacionales y debatir sobre la evolución de la protección de los acreedores por contrato de seguro y los SGS.

Las reuniones del IFIGS son una oportunidad única para establecer contactos entre los líderes de las SGS de todo el mundo. Permite a los participantes debatir experiencias recientes, temas de actualidad y mejores prácticas, así como formular preguntas sobre el funcionamiento de otras organizaciones. Su objetivo es establecer relaciones mediante el intercambio de ideas y prácticas sobre la protección de los acreedores por contrato de seguro.

Para más información: www.IFIGS.org o Information@IFIGS.org

Conductor versus ocupante de un vehículo

José A. Badillo Arias

Asesor

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

En este trabajo, basado esencialmente en una sentencia de la Audiencia Provincial de Cartagena y en una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por un tribunal de los Países Bajos, queremos profundizar sobre la consideración de lo que debe entenderse como conductor de un vehículo .

La cuestión, en principio, pudiera parecer que no tiene transcendencia, pues conductor es el que va al mando del vehículo y el que asume, en su caso, la responsabilidad de los daños ocasionados a terceros, incluidos los ocupantes del vehículo. Por otro lado, en un seguro de responsabilidad en la circulación de vehículos a motor, como es el que obligatoriamente debemos suscribir en nuestro país (SOA), el conductor responsable de un accidente de circulación está excluido de cobertura, puesto que, en tal caso, no se daría el requisito de la alteridad y, por tanto, no estaría cubierto por dicho seguro, tal como establece el artículo 5.1 de la Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (LRCSCVM), que excluye los daños ocasionados al conductor responsable de un accidente de circulación.

No obstante, el interés de la cuestión, que es objeto de análisis en la sentencia indicada y en la cuestión prejudicial planteada al TJUE, reside en que en los supuestos analizados en ambos casos por determinados comportamientos irregulares de alguno de los ocupantes de un vehículo (no conductores), se producen graves daños personales al conductor -que estaría excluido de cobertura-. En tales casos, lo que se pretende es que el ocupante se considere conductor, al ser el culpable del accidente, y el conductor lesionado se considere ocupante, con la finalidad de que esté cubierto por el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.



La Sentencia de 9 de mayo de 2023, de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Cartagena, determinó que el ocupante de un vehículo que, en un momento determinado, dio un volantazo, debía ser considerado como conductor y, a su vez, el conductor del vehículo que resultó gravemente lesionado, tenía la consideración de ocupante y, por tanto, estaba cubierto por el seguro obligatorio del vehículo que conducía.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Cartagena de 9 de mayo de 2023

La Sentencia de 9 de mayo de 2023, de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Cartagena, determinó que el ocupante de un vehículo que, en un momento determinado, dio un volantazo, debía ser considerado como conductor y, a su vez, el conductor del vehículo que resultó gravemente lesionado, tenía la consideración de ocupante y, por tanto, estaba cubierto por el seguro obligatorio del vehículo que conducía.

En dicha sentencia se indica que el ocupante giró el volante del vehículo para que tomara una salida, lo que motivó la pérdida de control sobre el vehículo y, finalmente, el accidente en el que resultó gravemente lesionado su conductor. El atestado indica que se ocasionó por «la modificación de la trayectoria del vehículo por intervención sobre el volante del usuario del asiento delantero derecho». El conductor del vehículo demandó a la aseguradora del propio vehículo, sosteniendo que, en el momento del accidente, debe ser considerado tercero (ocupante) del vehículo, al no intervenir en el accidente.

La Sala concluye que, efectivamente, el demandante no tiene la consideración de conductor en el momento en el que se ocasiona la pérdida de control del coche, sino de un tercero afectado por el accidente ocasionado por un vehículo asegurado y, por tanto, cubierto por el SOA. Por ello, condenó a la entidad aseguradora a indemnizar sus daños.

La Cuestión Prejudicial C-490/24 planteada al TJUE

El pasado 12 de julio, en un caso similar, se planteó al TJUE la Cuestión Prejudicial C-490/24 por parte de la Corte Suprema de los Países Bajos, que está pendiente de resolver por parte del Tribunal Europeo.

Al igual que en el caso analizado en la SAP de Cartagena, el demandante, conductor del vehículo, reclamó a la aseguradora Nationale Nederlanden por el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor. Dicha reclamación fue denegada porque la póliza contratada, conforme a la ley de responsabilidad civil de los Países Bajos, no cubre los daños al conductor del vehículo al estar excluido por tratarse de un seguro de responsabilidad civil.

Los tribunales de los Países Bajos, ante las dudas surgidas, plantean al TJUE, en síntesis, si el seguro obligatorio de responsabilidad civil debe cubrir los daños y perjuicios del conductor (inicial) en caso de que un ocupante intervenga en el control del vehículo y se produzca un accidente como consecuencia de esa intervención.

Hechos que dan lugar a la cuestión prejudicial

A finales de 2016 se produjo un accidente de circulación con una furgoneta de pasajeros perteneciente a un club de fútbol. El club había asegurado el vehículo contra el riesgo de responsabilidad civil, de conformidad con la Ley del seguro de responsabilidad civil en materia de vehículos de motor (WAM) de los Países Bajos, con Reaal Schadeverzekering N. V. Posteriormente, Reaal se fusionó con Nationale Nederlanden.

El vehículo se utilizaba para que los jugadores del club pudieran desplazarse hasta y desde los terrenos del club. En la fecha del accidente, el demandante, junto con algunos compañeros de equipo, tenían el vehículo a su disposición.

El demandante y sus compañeros de equipo se dirigían en el vehículo a las instalaciones de otro club de fútbol después de disputar un partido como visitante. Allí se encontraron con un antiguo entrenador suyo que se subió al vehículo para asistir a una fiesta en un tercer club de fútbol. El demandante se sentó al volante del vehículo, sus

compañeros de equipo se sentaron a su lado y detrás de él, y el entrenador se sentó en la parte trasera derecha del vehículo.

Cuando el vehículo conducido por el demandante circulaba por una carretera convencional, el entrenador accionó repentinamente el freno de mano del vehículo. En ese momento el vehículo circulaba a unos 70 km/h.

Como consecuencia de accionar el freno de mano durante la marcha, las ruedas traseras del vehículo se bloquearon y el vehículo sufrió un deslizamiento transversal incontrolado, colisionando con un pilar de hormigón del viaducto ferroviario situado a la derecha de la carretera. A continuación, el vehículo giró sobre su eje en el carril derecho y se detuvo en el carril izquierdo; al tiempo, la parte trasera del vehículo colisionó de nuevo con otro pilar y el demandante y el compañero de equipo sentado a su lado salieron despedidos del vehículo, sufriendo ambos lesiones muy graves.

El compañero de equipo que iba sentado al lado del demandante falleció en el hospital al día siguiente del accidente a causa de las lesiones sufridas, mientras que el demandante fue hospitalizado con lesiones que ponían en riesgo su vida.

Reclamación del demandante (conductor de vehículo)

El demandante, conductor del vehículo, reclamó a la aseguradora Nationale Nederlanden por el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor. Dicha reclamación fue denegada porque la póliza contratada conforme a la WAM no cubre daños al conductor del vehículo, al estar excluido por tratarse de un seguro de responsabilidad civil.

En el procedimiento parcial relativo al siniestro, el demandante solicitó que se declarase que Nationale Nederlanden es responsable de los daños sufridos por el demandante y de los que este sufra en el futuro. A este respecto alegó, entre otras cosas, que la exclusión de responsabilidad por los daños infligidos al conductor del vehículo causante del accidente, contemplada en el artículo 4, apartado 1, de la WAM, no es de aplicación en el presente asunto. Aunque el demandante seguía al volante del vehículo en el momento del accidente, ya no podía considerarse de hecho como conductor en el sentido de la WAM porque, al tirar del freno de mano, el entrenador actuó como conductor del vehículo.

Sentencias de los tribunales de Países Bajos

El Tribunal de Primera Instancia de Países Bajos estimó las pretensiones del demandante, sosteniendo que ya no podía ser considerado conductor en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la WAM, por lo que Nationale Nederlanden está obligada, en principio, a indemnizarle por los daños y perjuicios sufridos.

Tras el recurso de apelación de Nationale Nederlanden, el tribunal de apelación anuló la sentencia del procedimiento parcial y desestimó las pretensiones del demandante en la medida en que se basaban en la cobertura contemplada en la WAM. Para este tribunal, aun cuando la persona que accionó el freno de mano actuó de este modo como conductor, ello no significa que la persona que iba sentada al volante dejara de ser el conductor. De este modo, considera que el demandante no perdió su condición de conductor desde el momento en que se accionó el freno de mano, de resultas de lo cual ya no podría ser considerado conductor en el momento del accidente, puesto que, a fin de cuentas, el demandante seguía siendo la persona que, ocupando el asiento del conductor, estaba al volante, ponía el vehículo en movimiento y determinaba la velocidad y la dirección de la marcha. Manejaba los mandos del vehículo y esta circunstancia no se vio alterada por el hecho de que el entrenador tirara repentinamente del freno de mano y, por tanto, realizara también una acción de conducción.

Cuestión prejudicial planteada

Comoquiera que ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Benelux proporciona respaldo alguno para la interpretación del concepto de conductor realizada por el *rechtbank*¹, ni tampoco la del Tribunal de Justicia de la UE ante el recurso correspondiente, la Corte Suprema de los Países Bajos plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1. ¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 codificada, en el sentido de que el seguro obligatorio de responsabilidad civil debe cubrir los daños y perjuicios del conductor (inicial) en caso de que un ocupante intervenga en el control del vehículo y se produzca un accidente como consecuencia de esa intervención?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿se derivan del derecho de la Unión requisitos concretos que el juez nacional deba tener en cuenta para determinar si un conductor, en el sentido del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 codificada, ha perdido la condición de conductor en las circunstancias del caso y puede acogerse a la protección de los ocupantes en virtud de la norma general?

Comentario y conclusiones

El problema que se plantea, tanto en la sentencia de la AP de Cartagena como en la cuestión prejudicial es claro: el ocupante de un vehículo, en un momento determinado, comete una imprudencia y provoca un accidente de circulación. El conductor del vehículo, que resulta lesionado, reclama sus daños a la aseguradora de responsabilidad civil de la circulación de dicho vehículo.

Como se ha dicho, lo que se pretende, en definitiva, es que, en estos casos, se considere al conductor como ocupante del vehículo y al ocupante como conductor, de tal forma que el conductor inicial sea resarcido de sus daños.

A nuestro juicio, si así se entendiera, se infringiría el artículo 5.1 de la LRCSCVM, que excluye de cobertura del seguro obligatorio de circulación los daños y perjuicios ocasionados por las lesiones o el fallecimiento del conductor del vehículo causante del accidente.

Mantener la tesis contraria supondría permitir que, en cualquier supuesto donde un factor ajeno al conductor del vehículo causante del accidente que pudiera contribuir a su causación, convirtiera al conductor en ocupante, infringiendo el citado artículo 5.1 LRCSCVM. Supondría esto dejar a la interpretación de cada juzgado o tribunal la decisión de cuándo se aplica o no la exclusión prevista en este artículo, creando con ello una gran inseguridad jurídica en el ámbito de la responsabilidad civil automovilística.

Pensamos que el citado artículo 5.1 LRCSCVM es claro, puesto que es la persona que maneja el vehículo responsable del accidente la que queda excluida de indemnización por los daños que pueda sufrir, no pudiendo cambiar su condición por el mero hecho de que exista una circunstancias ajena que pueda haber concurrido en el devenir del accidente; pensemos, por ejemplo, en los supuestos de accidentes que ocurren por culpa de un peatón, por la intervención de un animal que cruza de forma súbita la calzada, por la entrada de una avispa en el vehículo o, incluso, por deslumbramiento del sol, supuestos en los que, al igual que sucedió en el caso que nos ocupa, el conductor puede verse afectado de forma momentánea por un factor ajeno a su propia actuación.

¹ Corte, tribunal.

Así es como ha interpretado nuestro Tribunal Supremo el artículo 5.1 LRCSCVM, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia núm. 1023/2008 de 3 noviembre: *El seguro de suscripción obligatoria cubre, dentro de los límites establecidos, la responsabilidad civil en que pueda incurrir el conductor de un vehículo de motor por los daños causados a las personas o en los bienes con motivo de la circulación (artículos 1 y 2 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor). El sujeto asegurado es el conductor y el objeto del aseguramiento los daños que cause, disponiendo el artículo 5.1 que la cobertura del seguro obligatorio no alcanzará a los daños ocasionados a la persona del conductor del vehículo asegurado. Lo que cubre, y a lo que se obliga el asegurador, dentro de los límites establecidos, es el riesgo del nacimiento a cargo del asegurado de la obligación de indemnizar a un tercero los daños y perjuicios causados por el hecho de la circulación, de cuyas consecuencias sea civilmente responsable el asegurado, conforme a Derecho (artículo 73 de la Ley del Contrato de Seguro). Esta conclusión queda definitivamente aclarada -si hubiera alguna duda- en el Reglamento sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor aprobado por Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, en cuyo art. 10.1 se excluye de la cobertura del seguro de suscripción obligatoria a «todos los daños y perjuicios ocasionados por lesiones o fallecimiento del conductor del vehículo causante del siniestro». No se trata de un Reglamento que interprete la Ley de la que resulta con efectos desde la fecha en que se publica, ni de que incorpore supuestos de exclusión que no resultaran de lo que en ella se dispone. Se limita, en realidad, a expresar con mayor claridad lo que de ella resulta (STS Sala 3ª C-Ad de 15 de abril de 2002). En el mismo sentido, la reforma del artículo 5 de la LRCSCVM operada por Ley 21/2007, de 11 de julio, ha despejado las dudas existentes, pues con arreglo a la nueva redacción se dispone que «la cobertura del seguro de suscripción obligatoria no alcanzará a los daños y perjuicios ocasionados por las lesiones o fallecimiento del conductor del vehículo causante del accidente».*

En los casos analizados nos encontramos ante hechos de terceros que, por estar dentro del riesgo circulatorio, se entienden, generalmente, como una fuerza mayor interna de este riesgo, también llamado caso fortuito, que no exoneran de responsabilidad civil al conductor del vehículo y a la entidad aseguradora de responsabilidad civil, pero que, en ningún caso, modifican la condición del conductor del vehículo.

Por otro lado, el Anexo I del Real Decreto Legislativo 6/2015 por el que se aprueba la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, punto 1, se define el concepto de conductor como aquella *Persona que, con las excepciones del párrafo segundo del punto 4 maneja el mecanismo de dirección o va al mando de un vehículo, o a cuyo cargo está un animal o animales. En vehículos que circulen en función de aprendizaje de la conducción, tiene la consideración de conductor la persona que está a cargo de los mandos adicionales.*

En los accidentes analizados no hay duda de que quienes manejaban el mecanismo de dirección e iban al mando de los vehículos eran los demandantes, que ocupaban el asiento delantero izquierdo, lugar destinado al conductor, y asimismo eran quienes podían accionar todos los medios de dirección del vehículo, tales como pedales, frenos, palanca de cambio de marchas, iluminación y, en general, todos los elementos tendentes a facilitar su avance y retroceso.

En definitiva, el conductor es el que tiene en todo momento el control del vehículo. Así, el ocupante que de forma repentina acciona el freno de mano o el volante no tiene el control del vehículo ni de sus medios de dirección y menos aún priva de su condición al conductor inicial del vehículo. Decir lo contrario, además de crear inseguridad jurídica, supondría modificar lo previsto en la norma y dar cabida a múltiples interpretaciones donde, ante cualquier injerencia de un ocupante del vehículo distinto al conductor, pudieran intercambiarse la posición originaria de los mismos dentro del vehículo para, con ello, manejar el contenido de las normas y, por ende, el resultado de la protección ofrecida por el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.

Por tanto, aunque pensamos que no se puede cambiar la condición de conductor por el mero hecho de que exista una circunstancia ajena que pueda haber concurrido en el devenir del accidente, no cabe duda de que nos encontramos ante un asunto controvertido, por lo que estaremos expectantes a lo que finalmente resuelvan los tribunales. Además, el asunto despierta interés porque la sentencia de la AP de Cartagena está recurrida ante nuestro Tribunal Supremo y, por otro lado, se tiene que pronunciar el TJUE en la cuestión prejudicial que se le ha planteado por parte de la Corte Suprema de los Países Bajos.

Por ello, nos planteamos qué ocurriría si se pronuncia antes el Tribunal Supremo español e interpreta esta cuestión de forma distinta a como lo haría después el TJUE. No olvidemos que la jurisprudencia del TJUE es de obligado cumplimiento para nuestros tribunales y constituye fuente del derecho para los Estados miembros. Quizá lo razonable sería que el Tribunal Supremo, si tiene conocimiento de esta cuestión judicial -que suponemos lo tendrá-, espere la decisión del TJUE y actúe en consecuencia.

consorseguros
REVISTA DIGITAL

www.conorsegurosdigital.com