

Resultados de estudios de la Comisión Europea y de la Agencia Europea del Medio Ambiente

Francisco Espejo Gil

Responsable de Área

Consorcio de Compensación de Seguros

Estudio de la Comisión Europea sobre el aseguramiento de riesgos de desastre de origen hidrometeorológico y climático

En agosto de 2017, la Comisión Europea ha publicado la versión final del informe "Aseguramiento de riesgos de desastre de origen hidrometeorológico y climático: inventario y análisis de mecanismos para dar apoyo a la prevención de daños en la Unión Europea".

La Comisión Europea encargó este informe a la consultora Ramboll y al Instituto de Estudios Medioambientales de la Universidad Libre de Ámsterdam, con el propósito de generar conocimiento sobre el estado de la cuestión de este tipo de seguro en los Estados Miembros, comparar la eficiencia de los sistemas en funcionamiento para el seguro de bienes y el seguro agrario y apuntar una serie de recomendaciones y acciones, definidas mediante la identificación de carencias y mejores prácticas, tanto para los Estados Miembros como para la propia Comisión Europea.

Este informe viene a alimentar la discusión en curso en Europa sobre el papel del seguro frente a los riesgos de catástrofe, del que forma parte el [Libro verde sobre el seguro de catástrofes naturales y antropógenas](#), publicado en 2013 y que también se adscribe en la Estrategia Europea de Adaptación. Igualmente, este estudio se enmarca dentro del Plan de Acción de la Comisión Europea para la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastre 2015-2030, entre cuyos mecanismos figuran aquellos destinados a la financiación de riesgos de desastre, la transferencia de los riesgos y el seguro.

El estudio realiza un análisis de los sistemas europeos que cubren los riesgos de desastres de origen hidrometeorológico y climático y analiza, mediante la aplicación de un análisis multicriterio, la rentabilidad de dichos sistemas aseguradores. Por último, se definen una serie de próximos pasos a abordar a la hora de asegurar los daños producidos por este tipo de desastres.

Los sistemas evaluados han sido los de doce países europeos que, de un modo u otro, proporcionan cobertura aseguradora para diferentes sectores (propiedades residenciales, comerciales y el sector agrario) frente a peligros como la inundación, la sequía o las tempestades de viento. Estos países son: Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Italia, Hungría, Polonia, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

En el análisis multicriterio se valoran cinco criterios de evaluación: 1º, tasas de penetración del seguro; 2º, indicación del riesgo e incentivos para la reducción del riesgo; 3º, asequibilidad y disponibilidad del seguro; 4º, rapidez en los pagos y 5º, solvencia general del mecanismo asegurador. Se definen tres modelos de ponderación, según diferentes objetivos para



Los resultados del estudio comienzan por constatar que no hay una relación clara entre el aumento de los daños experimentado y un aumento de los peligros, sino que más bien este aumento se debe al incremento de la exposición de bienes e infraestructuras en zonas de riesgo. Se discute posteriormente el papel del seguro más allá de la mera indemnización de las pérdidas, para convertirse en una herramienta para la gestión del riesgo y el aumento de la resiliencia.

la gestión del riesgo. El primero prima la solidaridad y la amplitud de la cobertura, el tercero la capacidad del seguro para dar señales que faciliten la adaptación o aporten incentivos para la gestión del riesgo y el segundo sería una solución entre ambos, fomentando la cooperación entre los sectores público y privado. Posteriormente, el estudio se centra en los sistemas que dan una mejor puntuación en cada uno de estos tres modelos de ponderación del análisis multicriterio.

Los resultados del estudio comienzan por constatar que no hay una relación clara entre el aumento de los daños experimentado y un aumento de los peligros, sino que más bien este aumento se debe al incremento de la exposición de bienes e infraestructuras en zonas de riesgo. Se discute posteriormente el papel del seguro más allá de la mera indemnización de las pérdidas, para convertirse en una herramienta para la gestión del riesgo y el aumento de la resiliencia. Es decir, el papel que puede tener el seguro para dar una señal, con sus primas, del nivel de riesgo e incentivar así la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad por parte de los asegurados. Sin embargo, también se mencionan los problemas de compatibilidad existentes entre el reflejo del nivel de riesgo en la prima y la asequibilidad y, por tanto, la consecución de una amplia penetración del seguro. En general, en los países estudiados, suele primar el criterio de favorecer la asequibilidad y la amplia penetración sobre el de señalar el nivel del riesgo en la prima del seguro. Los incentivos más habituales para la gestión del riesgo son el uso de franquicias y las campañas de sensibilización.

En el seguro de bienes, el estudio identifica prácticas que tienen una alta o una baja puntuación en el análisis. Entre las que funcionan bien están la combinación en una misma póliza de distintos riesgos hidrometeorológicos extremos; la vinculación de este tipo de seguro con una póliza de bienes ordinaria; la colaboración entre los sectores público y privado para la consecución de un objetivo común, y; la presencia de un pool nacional para el (rea)seguro de daños catastróficos. En casos en los riesgos hidrometeorológicos extremos (inundación, viento, etc.) se deben asegurar por separado; o bien no existe obligación legal de asegurar estos riesgos; cuando hay, en general, una baja penetración del seguro, o la población espera que haya una compensación pública directa por los daños de las catástrofes, los sistemas aseguradores no funcionan bien.

En el caso del seguro agrario, también se detallan qué características de los sistemas funcionan bien o mal. El seguro agrario da buenos resultados cuando se utiliza un seguro multirriesgo orientado a los rendimientos de la producción; se obliga a asegurar todo el terreno cultivado; las primas de las pólizas multirriesgo reciben subvenciones directas; existen cuadros de coaseguro o reaseguro público para riesgos sistémicos, como por ejemplo, las sequías, y hay una tradición de cooperación entre los gestores de riesgo de los sectores público y privado. Sin embargo, los sistemas funcionan mal cuando solo hay disponibles productos aseguradores para riesgos específicos y parciales; solo se puede asegurar un determinado tipo de cultivo y cuando las ayudas gubernamentales no están vinculadas a la necesidad de disponer de seguro.

En cuanto a los resultados del análisis multicriterio, según el primer modelo de ponderación (que prima la solidaridad y la cobertura), los sistemas que mejor puntuación dan son los de Francia y España para el seguro de bienes y los de Austria y Suecia para el seguro agrario. Según el segundo modelo de ponderación (equilibrio de objetivos y participación del sector privado) los modelos que dan puntuaciones más altas en el seguro de bienes son los de Francia y el Reino Unido (el español es el tercero) y, en el seguro agrario, son los sistemas de Austria y España. En cuanto al tercer modelo de ponderación (el seguro como herramienta de adaptación e incentivo para la mitigación de los riesgos), los sistemas con más puntuación son los de Francia y Reino Unido en el seguro de bienes y los de España y Austria en el seguro agrario. En particular, el estudio destaca el sistema español del seguro agrario como "fuente de inspiración para las reformas que deben abordar los mercados del seguro agrario en toda Europa".

El estudio efectúa una serie de recomendaciones de políticas sobre:

El seguro de bienes:

- 1a) Promover la vinculación de un paquete completo de coberturas de riesgos hidrometeorológicos extremos a pólizas de seguro de incendio (u otras similares con amplia demanda).
- 1b) Solicitar al sector bancario que haga obligatoria la contratación de un seguro para la concesión de préstamos hipotecarios.

- 2) Establecer mecanismos (créditos, subvenciones o rebajas fiscales) para que las viviendas con un bajo nivel de ingresos puedan disponer de cobertura aseguradora frente a las catástrofes hidrometeorológicas.
- 3a) Establecer códigos de mínimos para la edificación, u obligar a una reconstrucción más resiliente en las propiedades dañadas, según niveles de riesgo, a la hora de emitir pólizas de seguro.
- 3b) Crear un recargo en las pólizas de seguro para financiar directamente la construcción de infraestructuras orientadas a la reducción del riesgo o para subvencionar medidas de reducción del riesgo en las viviendas.
- 4a) Introducir la necesidad de planes de gestión del riesgo, estrategias nacionales de adaptación y aplicación de préstamos de fondos nacionales o europeos para incluir mecanismos aseguradores para la gestión de los riesgos que no se puedan prevenir de un modo rentable con el fin de integrar el seguro en los debates nacionales sobre adaptación.
- 4b) Crear un punto focal o autoridad nacional para el desarrollo y mantenimiento de un marco legal mediante el cual se puedan gestionar los riesgos hidrometeorológicos extremos mediante una combinación de gestión y transferencia del riesgo.
- 4c) Definir los papeles y las responsabilidades de todos los actores en una plataforma nacional, punto focal o autoridad, de un modo claro y transparente que pueda ser considerado como un "contrato social" entre todos los sectores implicados en la gestión del riesgo.

El seguro agrario:

- 5) Redirigir los subsidios de las primas hacia seguros agrarios multirriesgo combinados. Cada riesgo individual puede contribuir a la prima total de acuerdo con su nivel específico.
- 6) Para reducir la presencia de la antiselección en el seguro agrario y que solo se aseguren aquellas tierras con alto nivel de riesgo, se debería obligar al asegurado a asegurar todo su terreno cultivable como parte del condicionado de la póliza.



- 7a) Vincular el acceso a subsidios generales del sector agrario (por ejemplo, los relacionados con la PAC u otros nacionales) con la adquisición de cobertura aseguradora para fomentar el hábito del seguro.
- 7b) Desarrollar una asociación de gestión del riesgo agrario centrada en la protección de los productores frente a las variaciones de ingresos como resultado del rendimiento de los cultivos (por ejemplo, dando apoyo a seguros multirriesgo del rendimiento o empleando medidas de reducción del riesgo), en el contexto de una mutua o una organización sin ánimo de lucro.

Como parte del proceso de elaboración del estudio, se realizó una serie de consultas con decenas de actores del sector asegurador, académico u otro tipo de asociaciones y organizaciones relacionadas. Por ejemplo, por España participaron en este ciclo de consultas expertos de la Entidad Nacional de Seguros Agrarios (ENESA), el Consorcio de Compensación de Seguros, la Asociación Empresarial del Seguro (UNESPA) y la empresa Agroseguro. Como resultado de este ciclo de consultas, ha surgido otra serie de recomendaciones de políticas:

- 8) Fomentar la investigación orientada a definir y cuantificar la resiliencia para apoyar la concienciación y reducción del riesgo, centrada en el papel del seguro para aumentar la resiliencia económica.
- 9) Apoyar el uso del seguro de ingresos agrarios mediante iniciativas piloto en distintos Estados Miembro.

- 10) Crear un grupo de trabajo en la Comisión Europea que facilite la cooperación entre distintas Direcciones Generales así como la coordinación con los organismos nacionales.
- 11) Recomendar que las ciudades evalúen sus vulnerabilidades en relación con las tasas de penetración del seguro, incluyendo la cobertura de las infraestructuras municipales y frente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos, así como que informen sobre el uso del seguro como mecanismo para la gestión de los riesgos.
- 12a) Fomentar la utilización de los datos de daños asegurados para la evaluación de riesgos municipales.
- 12b) Fomentar el uso compartido de datos de riesgos, peligros y daños entre los diferentes actores, a través de la normalización de los formatos, tanto de datos como metadatos.
- 13) Fomentar el uso de clasificaciones comunitarias para el establecimiento de tarifas.
- 14) Fomentar la transferencia de los riesgos permitiendo a las ciudades que creen cuadros de coaseguro.
- 15) Aumentar el desarrollo de capacidad en relación con el seguro y la resiliencia climática.

Además de estas recomendaciones de políticas sectoriales, para ser aplicadas fundamentalmente en los mercados nacionales, el estudio ha hecho otra serie de recomendaciones específicamente destinadas a la Comisión Europea, que pueden resumirse en la recomendación general de que la Unión Europea adopte el papel de facilitador de debates y proporcione plataformas para la colaboración entre los distintos actores, promoviendo el uso del seguro para aumentar la resiliencia frente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos y, más importante, aumentar la toma de conciencia y la reducción de los riesgos. Estas recomendaciones son:

- 1) Aumentar los requisitos o las recomendaciones para que los Estados Miembros evalúen su vulnerabilidad en relación a las tasas de penetración del seguro y los peligros cubiertos, así como que informen sobre el modo en el que utilizan el seguro para la gestión de los riesgos.
- 2) Incluir una condicionalidad ex ante para el acceso a Fondos Estructurales y de Inversión Europeos relacionada con la evaluación de la vulnerabilidad a través del seguro y el uso del seguro como herramienta para la gestión de los riesgos.
- 3) Financiar un estudio con el fin de definir y cuantificar la resiliencia a escala de la UE, centrado en el seguro como elemento para aumentar la resiliencia económica.
- 4) Fomentar el uso de programas de seguro que apoyen la prevención de daños en los Estados Miembro.
- 5) Aumentar la proporción de fondos del segundo pilar de la PAC, centrados en la herramienta para la gestión de los riesgos, incluyendo programas de seguro para producciones agrícolas y ganaderas, así como fondos mutuos y una herramienta de estabilización de ingresos.
- 6) Apoyar y facilitar la creación de un punto focal o una autoridad nacional para el desarrollo y mantenimiento de un marco legal e institucional para la gestión de los riesgos hidrometeorológicos extremos mediante una combinación de gestión y transferencia de los riesgos. Igualmente, apoyar y facilitar la creación de una asociación para la gestión de los riesgos agrarios.
- 7) Crear un grupo de trabajo en la Comisión Europea que permita la colaboración entre Direcciones Generales, el aumento de la concienciación y la colaboración entre los distintos actores, así como la coordinación con los organismos nacionales.

- 8) Financiar proyectos con el fin de aumentar la capacidad de las ciudades para utilizar el seguro como una herramienta para la gestión de los riesgos y para asegurar las infraestructuras.
- 9) Establecer un diálogo entre el sector asegurador, los municipios y los organismos nacionales sobre cómo desarrollar sistemas de calificación de comunidades y cuadros de coaseguro para los riesgos municipales.

En definitiva, este estudio aporta nuevos e interesantes elementos al debate sobre el papel del seguro de catástrofes en Europa y sobre la integración de los distintos programas de seguro en los marcos para la reducción de los riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático en los distintos niveles de gobierno.

Informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre "Adaptación al cambio climático y reducción de riesgo de desastre en Europa: aumento de la coherencia de la base de conocimiento, las políticas y las prácticas"

Partiendo de la premisa básica de que la adaptación al cambio climático no es otra cosa que reducción de riesgos de desastre a un plazo más largo, la Agencia Europea del Medio Ambiente inició un estudio, contando con numerosos expertos multidisciplinares de todo el continente, con el fin de aumentar la coherencia entre ambos conceptos, buscar sinergias entre los diferentes actores implicados y alinear conocimientos, políticas y prácticas. Este estudio ha dado lugar a un [informe](#), publicado en octubre de 2017.

En vista de la importancia ya constatada de los impactos del cambio climático, de las preocupantes previsiones y de la diversidad de iniciativas y soluciones existentes a escala nacional y europea, tanto para la reducción de riesgos de desastre (RRD) como para la adaptación al cambio climático (ACC), parece justificado este trabajo, que señala cuáles son los impactos observados y esperados más relevantes, especifica las características de las políticas de RRD y ACC y, sobre todo, identifica acciones y buenas prácticas en las que hay coherencia entre ambos conceptos, a través de una serie de casos seleccionados.

Esta coherencia entre RRD y ACC puede lograrse mediante el desarrollo de una visión estratégica a alto nivel y un compromiso de los agentes clave en el ámbito local. Esta visión estratégica integradora se puede poner en práctica mediante el desarrollo de programas nacionales a largo plazo, apoyados por una financiación adecuada, que incluya instrumentos innovadores para la financiación del riesgo. Los seis casos que se presentan hacen referencia a:

- 1) El desarrollo de una planificación a largo plazo en Holanda, donde gobierno central, demarcaciones hidrográficas, provincias y municipios trabajan conjuntamente para que el Plan Delta siga permitiendo una gestión hidrológica eficiente, resistente a los impactos del clima. En este caso, además, las comunidades de RRD y ACC trabajan en paralelo, compartiendo los mismos datos.
- 2) El papel del seguro para contribuir al aumento de la resiliencia de la sociedad y la coherencia entre RRD y ACC, incentivando la prevención de los riesgos, mejorando el nivel de su conocimiento y estimulando la comprensión y el compromiso activo de todos los interesados. Un poco más adelante detallaremos el contenido de este ejemplo, relevante para una publicación como esta.
- 3) La combinación de una agenda nacional con la aplicación e integración locales, que conduce a estrategias de RRD y ACC eficaces, como es el caso del sistema descentralizado para la gestión de los riesgos naturales y la protección civil en Suiza. Las autoridades federales establecen los principios generales y los cantones y municipios los llevan a la práctica sobre el terreno.

- 4) Las evaluaciones nacionales del riesgo, que sirven como base tanto para la RDD como para la ACC, puesto que contribuyen a una mayor comprensión de los riesgos y proporcionan información sobre los umbrales de tolerancia.
- 5) Las redes de ciudades, que son importantes mecanismos para la participación de las urbes y para dar apoyo al desarrollo de capacidad en relación con las políticas de RDD y ACC y para la acción sostenida y sostenible.
- 6) La financiación de soluciones basadas en la naturaleza como enfoque eficaz para la adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos de desastre.

Desarrollando más el segundo caso de estudio, el del seguro, el informe pone como ejemplo de combinación de transferencia de riesgo y políticas de mitigación, en cooperación público-privada al seguro español de riesgos extraordinarios gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS). De este modelo, para cuyo funcionamiento es indispensable la participación del sector asegurador privado, el estudio destaca la amplia base de asegurados y la combinación de riesgos cubiertos, así como la adaptabilidad del modelo. Igualmente destaca la posición central del CCS en la cooperación con entidades como la Oficina Española de Cambio Climático, la Agencia Estatal de Meteorología, la Dirección General del Agua y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, así como otras instituciones del sector académico e investigador, por lo que existe una estrategia conjunta de cooperación tanto en cuestiones de adaptación al cambio climático como en reducción de riesgos de desastre. En relación con este último, los datos del CCS permiten demostrar que, pese a la tendencia creciente de daños por causas hidrometeorológicas en España, fundamentalmente como consecuencia del aumento de la penetración del seguro y del valor de la exposición al riesgo, el coste por siniestro, eliminado el efecto de la inflación, se ha dividido por cuatro en los últimos 40 años, lo que evidencia una reducción significativa del riesgo y la eficacia de las medidas de alerta temprana, gestión de emergencias, concienciación de la sociedad, ordenación territorial y de las infraestructuras para la reducción de los daños. Igualmente, también demuestra que aunque en el caso español, las primas del seguro de riesgos extraordinarios no reflejen el nivel del riesgo en expuesto particular, sino que se calculan globalmente, este hecho no es un impedimento para que se produzca una reducción tan significativa del riesgo.

Aunque el informe se centra en el caso español, también cita el modelo francés de seguro de catástrofes naturales y el recientemente instaurado sistema británico de seguro de inundación.