



Estrasburgo, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

LIBRO VERDE

sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antropógenas

LIBRO VERDE

sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antropógenas

1. INTRODUCCIÓN

Como muchas otras regiones del mundo, la Unión Europea es vulnerable a casi todos los tipos de catástrofes naturales. Las catástrofes no solo causan pérdidas humanas, sino también daños por valor de miles de millones de euros cada año, lo que afecta a la estabilidad económica y el crecimiento. Las catástrofes pueden tener repercusiones transfronterizas y poner potencialmente en peligro zonas enteras de países vecinos. Aun cuando los costes de las catástrofes graves se limiten al ámbito local, si no están adecuadamente cubiertos por un seguro, el Estado miembro afectado puede tener que soportar una importante carga presupuestaria, que podría provocar desequilibrios internos y externos. Se trata, pues, de una cuestión importante para los ciudadanos, las empresas y los poderes públicos en toda la Unión.

En 2010, el Consejo invitó a la Comisión a realizar una evaluación y presentar un informe sobre las posibilidades con que cuenta la Unión Europea para facilitar y respaldar una ampliación de la cobertura de los oportunos seguros de riesgos catastróficos y los mercados de transferencia del riesgo financiero, así como de los consorcios aseguradores regionales, en términos de transferencia de conocimientos, cooperación o financiación de siembra¹. Posteriormente, la Comisión organizó una conferencia sobre la prevención y el aseguramiento de las catástrofes naturales² y llevó a cabo un estudio relativo a la importancia de los riesgos y la cobertura de los seguros en relación con las catástrofes naturales en la Unión Europea³.

El presente Libro Verde plantea una serie de preguntas sobre la disponibilidad de seguros de catástrofes y su adecuación y acompaña a la Comunicación titulada «Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE». El objetivo es lograr una mayor sensibilización y evaluar si una actuación a nivel de la UE puede ser conveniente o estar justificada para mejorar el mercado de seguros de catástrofes en la Unión Europea. De manera más general, este proceso también desarrollará la base de conocimientos, ayudará a promover el aseguramiento como instrumento de gestión de catástrofes –contribuyendo así a la transición a una cultura general de prevención y atenuación del riesgo de catástrofes– y aportará datos e información adicionales.

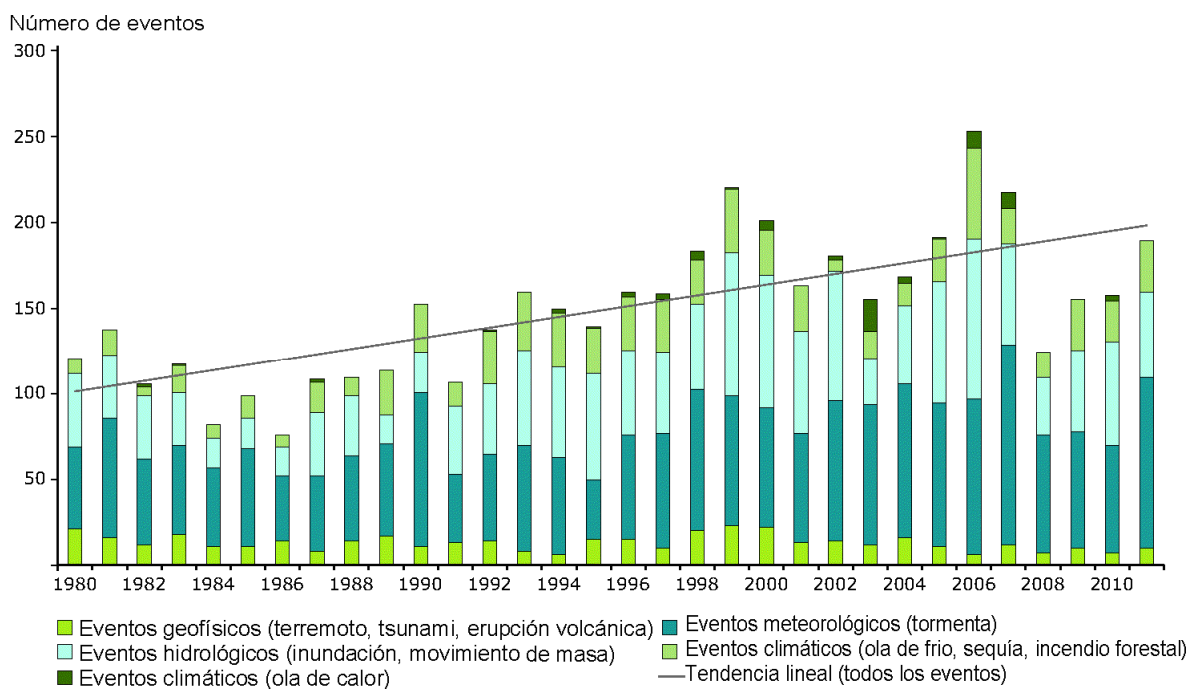
Los gráficos que figuran a continuación ofrecen una visión general de la incidencia de las catástrofes naturales y antropógenas en la Unión Europea durante los últimos años.

¹ Conclusiones del Consejo sobre soluciones innovadoras para financiar la prevención de catástrofes (reunión nº 3043 del Consejo, Bruselas, 8 y 9 de noviembre de 2010).

² http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_en.htm

³ Centro Común de Investigación, Comisión Europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

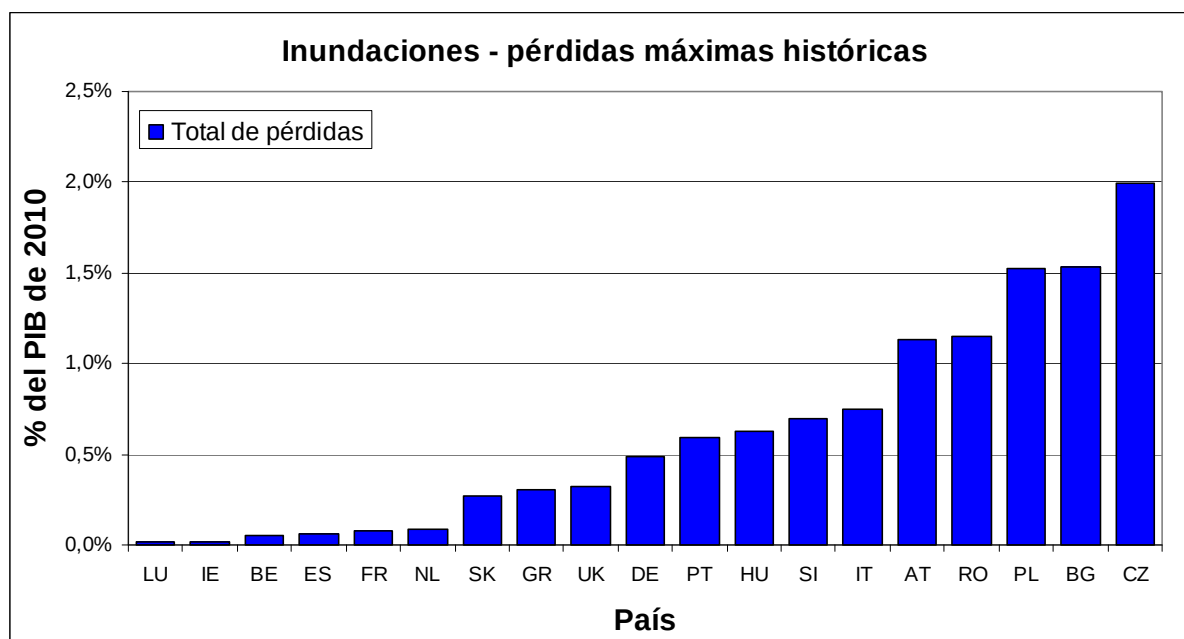
Gráfico 1: Catástrofes naturales en Estados del EEE (1980-2011)



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 - An indicator-based report*, informe nº 12/2012 de la AEMA.

Las oleadas de tormenta, las inundaciones repentinas o las riadas figuran entre los principales riesgos de catástrofe natural a los que se enfrenta Europa (a modo de ejemplo cabe citar las inundaciones del Reino Unido, Irlanda y Rumanía de 2012, y las inundaciones que afectaron a toda Europa en 2002, 2005 y 2010).

Gráfico 2: Inundaciones — pérdidas máximas históricas

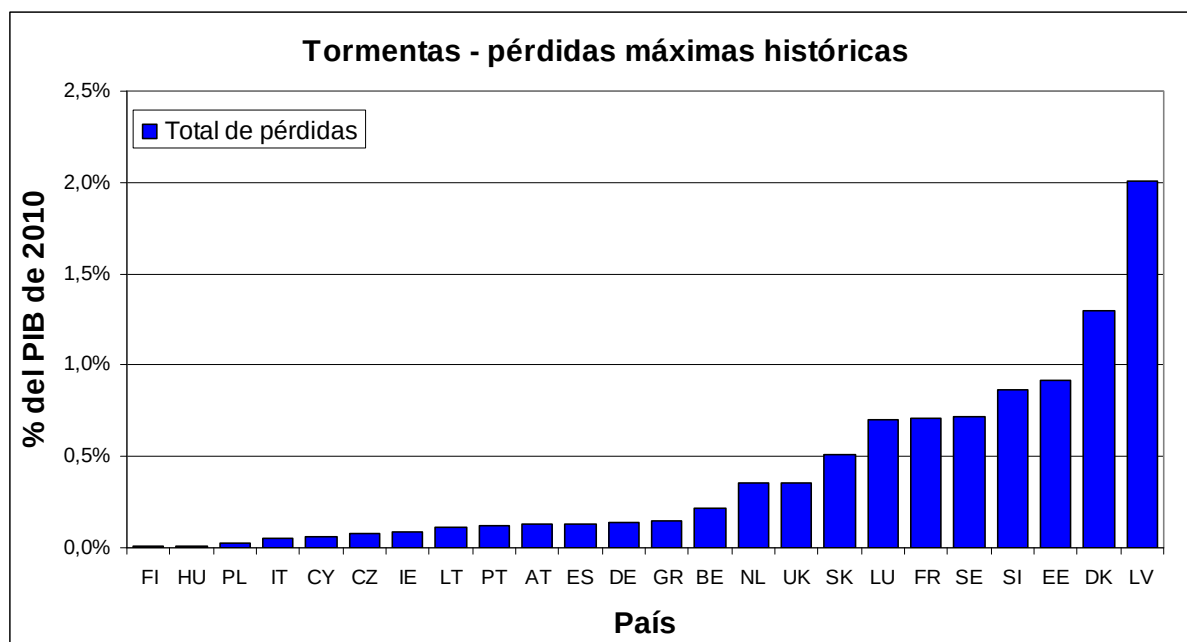


Fuente: Centro Común de Investigación, Comisión Europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, información basada en los datos disponibles⁴.

Los incendios forestales son también una amenaza con la que se enfrentan los Estados miembros cada año. La ola de calor de 2003 batió todas las marcas de temperatura en Europa desde al menos el año 1500⁵.

Algunos temporales y vendavales han causado también graves daños en los países europeos en los últimos años.

Gráfico 3: Tormentas — pérdidas máximas históricas



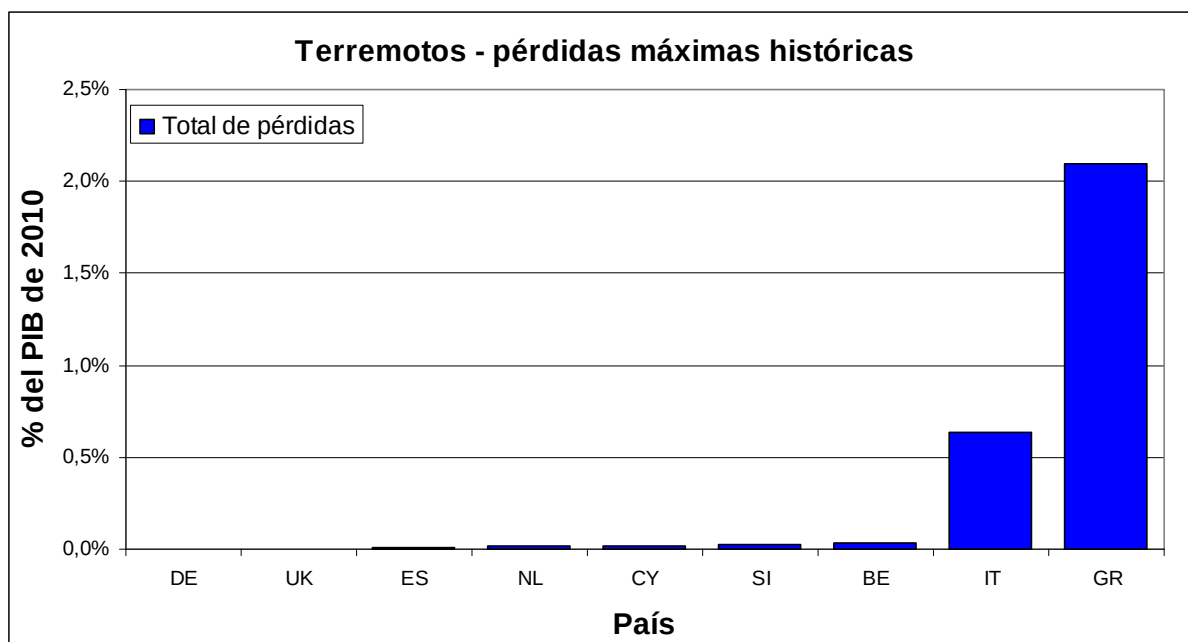
Fuente: Centro Común de Investigación, Comisión Europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, información basada en los datos disponibles.

Los terremotos acaecidos en 2009 en la ciudad de L'Aquila y en 2012 en Emilia-Romaña provocaron muertes, daños personales y la destrucción de bienes inmuebles residenciales y comerciales. Los seísmos también pueden provocar tsunamis en Europa (como en 1908 en Mesina o en 1755 en Lisboa).

Gráfico 4: Terremotos – pérdidas máximas históricas

⁴ Según el Centro Común de Investigación, la principal fuente de información sobre las pérdidas totales históricas es la base de datos EMDAT (base de datos sobre emergencias), que contiene los datos básicos esenciales sobre la ocurrencia y los efectos de más de 18 000 catástrofes masivas, tanto naturales como tecnológicas, en todo el mundo, desde 1900 hasta ahora. No obstante, no existe información disponible sobre todos los sucesos registrados: por ejemplo, en la serie de datos extraídos, se dispone de cifras sobre las pérdidas económicas en relación con 318 sucesos (inundaciones, tormentas, terremotos y sequías) de los 561 registrados entre 1990 y 2010.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500*, Science 303, 1499-1503.

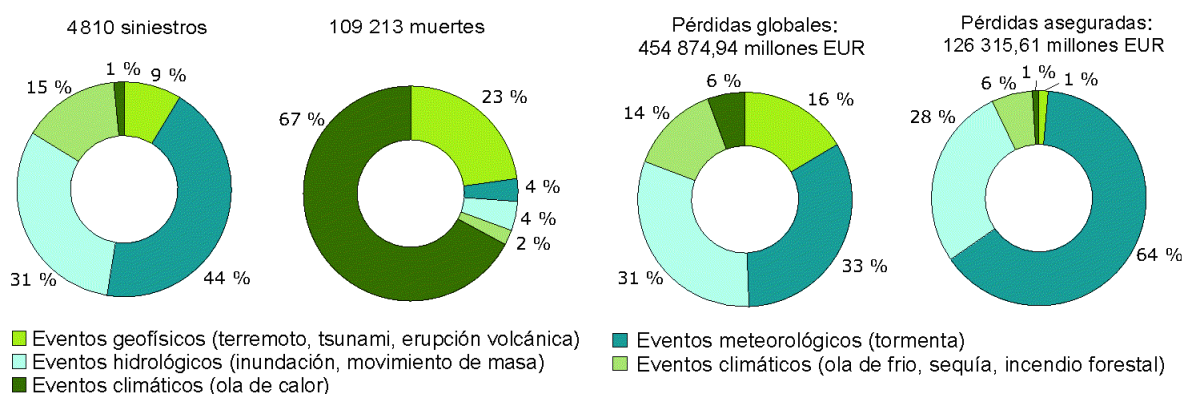


Fuente: Centro Común de Investigación, Comisión Europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, información basada en los datos disponibles.

La erupción del volcán Eyjafjallajökull en marzo de 2010 puso de manifiesto el alcance que pueden tener las consecuencias de una catástrofe natural. La experiencia ha demostrado que un suceso tan improbable puede tener repercusiones graves y duraderas en otras zonas de Europa y del mundo.

Entre 1980 y 2011, las catástrofes naturales ocurridas en toda Europa pasaron una factura de cerca de 445 000 millones de euros, en valor de 2011. Aproximadamente la mitad de todas las pérdidas pueden atribuirse a unos cuantos sucesos de gran magnitud, como son las tormentas Lothar en 1999, Kyrill en 2007 y Xynthia en 2010, y las inundaciones que se registraron en Europa central en 2002 y en el Reino Unido en 2007. Los costes de los daños ocasionados por fenómenos meteorológicos extremos en los Estados del EEE han aumentado, pasando de 9 000 millones de euros en los años ochenta a más de 13 000 millones de euros en los años 2000 (valores ajustados a la inflación de 2011)⁶.

Gráfico 5: Catástrofes naturales en Estados del EEE – siniestros, muertes y pérdidas (1980 a 2011)



⁶ Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 - An indicator-based report*, informe nº 12/2012 de la AEMA.

Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 - An indicator-based report*, informe nº 12/2012 de la AEMA.

Con el cambio climático, los seguros deberán cubrir siniestros cada vez más frecuentes e importantes. El cambio climático, la evolución y la concentración demográfica, el crecimiento de las zonas expuestas a catástrofes y el aumento de la riqueza y los valores inmobiliarios están incrementando la exposición y vulnerabilidad de los activos económicos y la severidad de las pérdidas⁷. A corto plazo, los efectos del cambio climático sobre los seguros pueden no ser muy significativos. Sin embargo, a más largo plazo, en particular en aquellos sectores o zonas en los que los seguros no han sido habituales, el cambio climático podría tener un impacto sobre la disponibilidad y asequibilidad de los seguros. Las pérdidas potenciales dependen en gran medida de las variaciones en la exposición y vulnerabilidad. En general, se prevé que la probabilidad de que se produzcan la mayor parte de los tipos de fenómenos meteorológicos extremos aumentará considerablemente⁸. Al aumentar los riesgos, podría llegarse a una situación de indisponibilidad o inasequibilidad de los seguros en determinadas zonas. La indisponibilidad de seguro, uno de los factores que contribuyen a la vulnerabilidad, puede exacerbar la fragilidad de la sociedad, haciendo recaer sobre los Estados riesgos financieros potencialmente elevados.

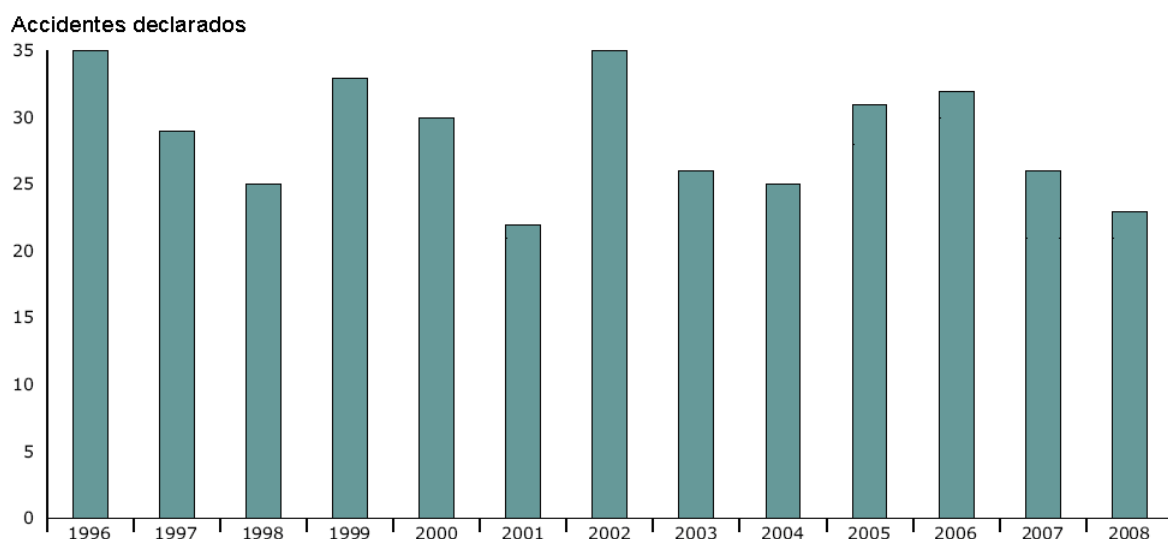
Las catástrofes antropógenas, como los accidentes industriales en los que intervienen sustancias peligrosas, también pueden tener repercusiones transfronterizas a gran escala (por ejemplo, el accidente ocurrido en 2010 en una plataforma de extracción de petróleo situada en el Golfo de México, o la fuga del depósito de alúmina que se produjo en 2011 en la localidad húngara de Ajka). Por otra parte, los riesgos y catástrofes naturales, por ejemplo, los rayos, las bajas temperaturas o los terremotos, pueden desencadenar catástrofes antropógenas (lo que se conoce como desastres «natec», es decir, accidentes tecnológicos provocados por desastres naturales), tales como vertidos atmosféricos o líquidos, o incendios⁹ (por ejemplo, la catástrofe nuclear acaecida en 2011 en Fukushima, Japón). Esas catástrofes «natec» compuestas pueden producirse más a menudo debido a la mayor frecuencia de los fenómenos naturales extremos y la creciente complejidad e interdependencia de los sistemas industriales.

Gráfico 6: Accidentes industriales en Estados del EEE notificados dentro del sistema de información sobre accidentes graves

⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; Agencia Europea de Medio Ambiente (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2012), capítulo 3: *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*.

⁹ Centro Común de Investigación, Comisión Europea (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, informe técnico de la AEMA nº 13/2010.

Los seguros privados pueden aportar una respuesta a ciertas cuestiones estratégicas conexas y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas¹⁰. El seguro es, junto con la prevención de riesgos, la preparación y las medidas de respuesta, una de las herramientas de gestión del riesgo de catástrofe: más allá de la distribución del riesgo, un sistema asegurador del riesgo de catástrofe que funcione correctamente puede ser operativo en todos los niveles del ciclo de gestión del riesgo, desde su determinación y modelización hasta la transferencia del mismo y la recuperación. El seguro desempeña una función específica: no impide la pérdida de vidas o activos, pero contribuye a reducir el impacto económico y facilita la recuperación tras una catástrofe. Una póliza de seguro bien concebida también puede constituir un instrumento basado en el mercado para desincentivar los comportamientos arriesgados, promover la concienciación del riesgo e incorporar la protección frente a las catástrofes en las decisiones económicas y financieras.

2. PENETRACIÓN EN EL MERCADO DE LOS SEGUROS DE CATÁSTROFES NATURALES

Las grandes catástrofes naturales tienen repercusiones negativas importantes en la actividad económica, tanto a medio como a largo plazo. Son sobre todo las pérdidas no aseguradas las que ocasionan el subsiguiente coste macroeconómico, en tanto que los eventos suficientemente asegurados resultan insignificantes en términos de producción cesante¹¹.

La labor de análisis realizada recientemente por el Centro Común de Investigación muestra que, a la luz de los datos disponibles, la tasa de penetración en el mercado de los seguros de catástrofes es, en la actualidad, reducida en algunos Estados miembros¹². El análisis pone de manifiesto que el riesgo de inundaciones, tormentas y terremotos es, tal como se suponía, heterogéneo entre los Estados miembros. No obstante, según la información disponible, los mercados de seguros de catástrofes no parecen responder plenamente a los riesgos existentes en determinados casos. Los estudios disponibles demuestran que, en lo que respecta a las tormentas, las tasas de penetración son elevadas en la mayoría de los Estados miembros. Sin

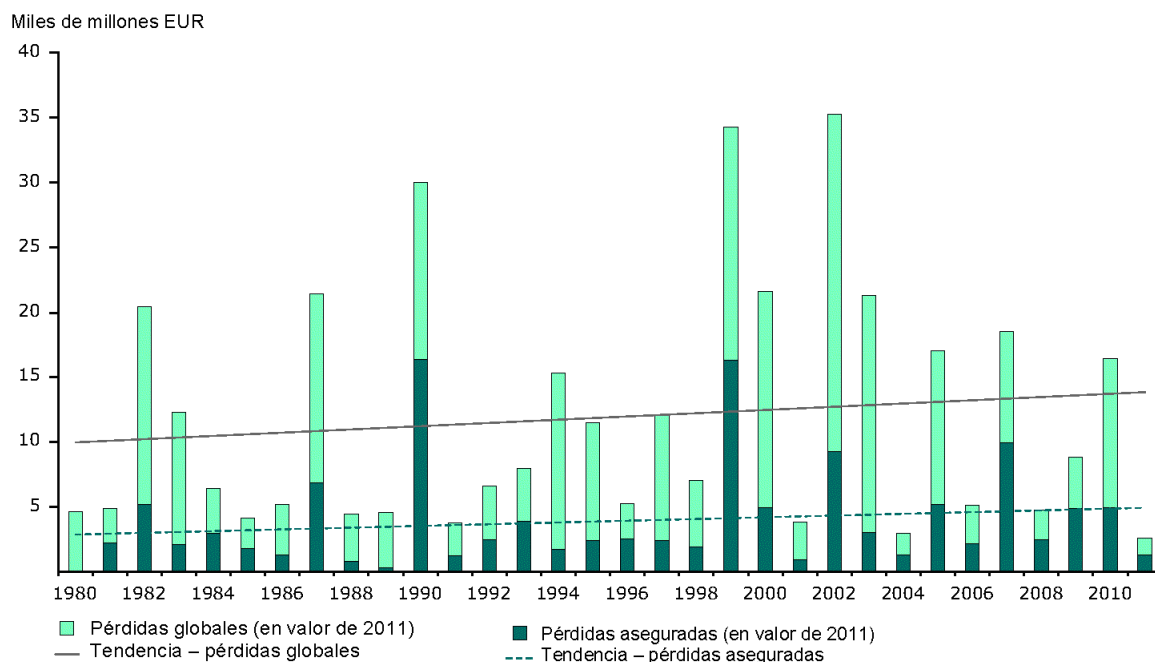
¹⁰ Fondo Monetario Internacional (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, documento de trabajo del FMI WP/06/199.

¹¹ Banco de Pagos Internacionales (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, documento de trabajo del BPI nº 394.

¹² Centro Común de Investigación (2012).

embargo, en lo referente a las inundaciones y los terremotos, las tasas de penetración solo son altas cuando tales riesgos se cubren conjuntamente con otros.

Gráfico 7: Catástrofes naturales en Estados del EEE (1980 a 2011) – pérdidas globales y aseguradas



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 - An indicator-based report*, informe nº 12/2012 de la AEMA.

Preguntas

- (1) ¿Qué opina de la tasa de penetración de los seguros de catástrofes en la Unión Europea? Sírvase aportar datos para apoyar sus argumentos. ¿Es necesaria una mayor labor de investigación para comprender las posibles carencias en la oferta y demanda de seguros, su disponibilidad y su cobertura?

2.1. Agrupación de productos

El seguro redistribuye y reduce el riesgo financiero asociado a eventos adversos, repartiendo los costes ya sea entre varias personas o a lo largo del tiempo. El seguro transfiere los riesgos individuales a un fondo, gestionado por un asegurador. Mediante la agregación o agrupación de los riesgos, es posible reducir el coste de las catástrofes en cualquier período dado.

La cobertura que proporciona el mercado de seguros privados se financia a través de las primas, contando además con el respaldo del capital social para hacer frente a las desviaciones probables con respecto a las pérdidas previstas. Las primas de seguro reflejan la pérdida prevista del asegurado, un margen de incertidumbre según el ramo asegurador considerado, una comisión por el capital social, un porcentaje en concepto de cargas administrativas y otros costes ligados a la suscripción de pólizas de seguro, y el beneficio. Las primas se invierten en los mercados financieros, sin que pueda haber correlación entre el riesgo de inversión y el riesgo de suscripción, o se ceden en reaseguro para eliminar del fondo una parte del riesgo. De esta forma, el seguro distribuye el riesgo de pérdida económica entre la sociedad y entre regiones.

La característica específica de las catástrofes es que pueden dañar numerosos bienes en una zona determinada al mismo tiempo: los terremotos se producen a lo largo de las fallas sísmicas, las inundaciones en zonas bajas y los vendavales arremeten muy a menudo contra las costas. Esto contrasta con otros tipos de riesgo frente a los cuales ofrecen cobertura los seguros de cosas, tales como los robos o incendios. Es poco probable, aunque no imposible, que un barrio entero sea desvalijado al mismo tiempo.

Hay dos técnicas fundamentales a través de las cuales los seguros pueden gestionar los riesgos correlacionados. La primera consiste en ampliar el fondo, de tal forma que la existencia de una fuerte correlación entre los riesgos individuales a través de cualquier posible catástrofe sea muy improbable. Otra técnica común consiste en agrupar varios tipos de riesgos no correlacionados en una única póliza de seguros, por ejemplo, incendio e inundación, tormenta o terremoto¹³. Puesto que cada eventualidad es independiente de todas las demás contempladas en la póliza, la agrupación reduce los riesgos acumulados de cualquiera de ellas.

La agrupación de productos es una forma de solidaridad general entre consumidores. Por ello, se efectúa en ocasiones a través de una extensión obligatoria de una póliza simple, por ejemplo de seguro de automóviles o contra incendios, para incluir la cobertura de catástrofes naturales. En circunstancias óptimas, el sistema debería reconocer que algunas personas aseguradas no presentan ningún riesgo –o presentan pocos riesgos, en comparación con las que proceden de zonas expuestas–, por ejemplo, mediante descuentos en las primas.

Preguntas

- (2) ¿Qué otras medidas podrían contemplarse en este ámbito? ¿Sería la agrupación obligatoria de productos una forma adecuada de aumentar la cobertura de seguro contra los riesgos de catástrofes? Aparte de la agrupación obligatoria de productos, ¿existen otras formas menos restrictivas que puedan resultar apropiadas para aumentar la cobertura de seguro contra los riesgos de catástrofes?

2.2. Seguro de catástrofes obligatorio

Es posible que los consumidores se muestren poco dispuestos a asegurarse contra determinados riesgos, si las probabilidades de que estos les afecten a nivel individual son ínfimas. Las personas y las empresas subestiman a menudo el riesgo real de verse afectadas por una catástrofe y no están debidamente preparadas para hacer frente a sus consecuencias financieras, dependiendo para ello de las redes sociales o la ayuda estatal.

Otro problema puede ser la selección adversa, un fenómeno que se observa en el sector asegurador y con arreglo al cual los grupos de personas que se sientan más expuestas al riesgo contratarán en gran medida un seguro, mientras que los que no perciban ese alto grado de riesgo no considerarán necesario asegurarse. La selección adversa plantea particulares dificultades en los seguros de catástrofes. Si únicamente contratan un seguro las personas muy expuestas, la prima será prohibitiva y el fondo será demasiado reducido para hacer frente a las catástrofes, al no existir el colchón constituido por los partícipes del fondo no afectados.

¹³ El anexo A de la Primera Directiva de seguros no de vida (73/239/CEE) clasifica los riesgos por ramos, que determinan, en particular, el alcance de la autorización de un asegurador y sus líneas de productos. El ramo nº 8 «Incendio y elementos naturales» se refiere a los daños sufridos por los bienes debido a riesgos individuales, a saber: incendio, explosión, tormenta, elementos naturales distintos de la tempestad, energía nuclear y hundimiento de terreno. El ramo nº 9 «Otros daños a los bienes» cubre todos los daños causados a los bienes por el granizo o la helada.

El seguro de catástrofes obligatorio permitiría superar dichos problemas. En efecto, supone una elevada penetración en el mercado y un gran número de asegurados, lo que facilita el reparto de riesgos y reduce los costes administrativos de cada póliza, limitando al mismo tiempo la ayuda estatal *ex post*.

Preguntas

- (3) ¿Qué seguros de catástrofes obligatorios existen, en su caso, en los Estados miembros? ¿Suelen ir estos productos de seguro unidos a la agrupación obligatoria de productos o a la obligación de los aseguradores de proporcionar cobertura? ¿Suele el seguro de catástrofes obligatorio acompañarse del derecho del cliente a excluir de la cobertura algunos riesgos de catástrofe? ¿Cuáles son las posibles ventajas e inconvenientes? ¿Sería útil una actuación de la UE en este ámbito?

2.3. Consorcios aseguradores de catástrofes

Los consorcios aseguradores de catástrofes pueden ampliar la capacidad del mercado de seguros para absorber riesgos. Pueden ofrecer cobertura frente a riesgos agregados que no son asegurables debido al riesgo moral, el pequeño tamaño del mercado de que se trate o el coste excesivo de los siniestros. Los consorcios pueden completar los sistemas con la agrupación obligatoria de productos o el seguro obligatorio.

La Comisión renovó, con algunas modificaciones, la exención de los consorcios de correaseguro en el Reglamento de exención por categorías en el sector asegurador (267/2010)¹⁴. La Comisión reconoció que, en lo que respecta a determinados tipos de riesgos, que las entidades aseguradoras no pueden o se muestran reacias a asegurar íntegramente por sí solas, el reparto de riesgos es esencial a fin de garantizar que puedan quedar cubiertos.

El Reglamento solo permite la cooperación a través de consorcios en ciertas condiciones. Además, se limita a los acuerdos que no ofrezcan a las empresas participantes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos en cuestión. Los consorcios que no se contemplen en el Reglamento debido a las altas cuotas de mercado no están prohibidos, si bien han de someterse a una evaluación individual con arreglo a las normas de competencia, ya que pueden presentar ventajas que justifiquen una exención en virtud del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.4. Los Estados como (re)aseguradores y (re)aseguradores de último recurso

Las autoridades públicas pueden actuar como aseguradores o patrocinar consorcios de seguros de catástrofes establecidos por ley. Este tipo de programas de seguros puede aliviar la presión política con vistas a la asignación de considerables recursos públicos tras una catástrofe natural. No obstante, es preciso soslayar el problema del riesgo moral, ya que, por ejemplo, los asegurados podrían verse incitados a comportarse de manera más arriesgada si saben que gozarán de cobertura mediante recursos públicos con independencia de que se protejan o no de antemano.

A través de asociaciones público-privadas, los aseguradores pueden ofrecer sus conocimientos y herramientas (como las plataformas de información sobre riesgos) para evaluar los riesgos, vender las pólizas y, en algunos casos, asesorar a los poderes públicos en sus decisiones de

¹⁴ Reglamento (UE) n° 267/2010 de la Comisión, de 24 de marzo de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros (DO L 83 de 30.3.2010, p. 1).

inversión. Asimismo, podría exigirse a los aseguradores que proporcionen cobertura de seguro para las pérdidas de mediana magnitud; el Estado limita su exposición y los aseguradores soportan un nivel de riesgo que entra dentro de sus posibilidades.

Los poderes públicos pueden también gestionar programas de reaseguro. Pueden exigir al mercado privado que asuma una parte del riesgo y pague por ella (reaseguro de cuota-parte).

Los Estados pueden actuar como (re)aseguradores de último recurso asumiendo los riesgos que excedan de un determinado nivel de daños en caso de catástrofe (reaseguro de exceso de siniestralidad). Este enfoque combina la capacidad potencial de reparto de riesgos del Estado con la capacidad del mercado de aplicar las reglas de seguros y hacer uso también de sus competencias administrativas, en materia de cobro de primas, comercialización y tramitación de siniestros. Por consiguiente, los programas públicos pueden cubrir los niveles de riesgo más altos, dejando en manos del mercado privado una parte o la totalidad de los niveles inferiores.

Preguntas

- (4) ¿Cómo pueden diseñarse y financiarse los programas de seguro o reaseguro de catástrofes públicos o establecidos por ley para evitar el problema del riesgo moral?

2.5. Seguro climático paramétrico basado en un índice y otras soluciones innovadoras

2.5.1. Seguro climático paramétrico basado en un índice

En los sistemas tradicionales de seguros vinculados a la meteorología, como los seguros de cosas o de responsabilidad civil, la indemnización se paga tras una evaluación de las pérdidas sufridas por la parte asegurada. Una vez realizada y aprobada la evaluación de pérdidas, el asegurado recibe el pago de la indemnización.

En un sistema de seguro paramétrico basado en un índice, las pérdidas derivadas de fenómenos meteorológicos extremos se indemnizan cuando un índice meteorológico predefinido se aparta de la media histórica, con independencia de la pérdida real. Este tipo de seguro se basa en la valoración de un índice objetivo e independiente que está fuertemente correlacionado con la pérdida real. El seguro indemnizatorio tradicional y el paramétrico pueden combinarse.

Partiendo de las enseñanzas y experiencia adquiridas a través de diferentes iniciativas regionales¹⁵, los seguros paramétricos pueden considerarse una solución, tanto para el sector público como para el privado, por ejemplo, en lo que respecta a las infraestructuras públicas esenciales. Pueden mejorar la asequibilidad de los seguros mediante la reducción de los costes administrativos, puesto que no conllevan un proceso de peritación de siniestros. También aceleran los pagos y pueden asociarse con contratos de seguro más simples. La cobertura paramétrica puede contribuir a reducir las asimetrías en la información entre aseguradores y clientes. Por otra parte, estos contratos comportan un importante riesgo de base, es decir, de que el pago del siniestro no se corresponda con la pérdida real sufrida, sin que los tomadores de seguro sean necesariamente capaces de evaluarlo.

¹⁵ Como el sistema caribeño de seguros contra el riesgo de catástrofes (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* - CCRIF) o la iniciativa para la evaluación y financiación del riesgo de catástrofes del Pacífico (*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative* - PCRAFI).

Los seguros son un requisito imprescindible para el desarrollo, puesto que las pérdidas no aseguradas pueden prolongar el ciclo de pobreza y obstaculizar el crecimiento económico. En los países en desarrollo se están introduciendo instrumentos alternativos simplificados de transferencia de riesgos, tales como los microseguros. Con el apoyo de la Comisión, también se han implementado programas de seguros paramétricos en terceros países particularmente expuestos a riesgos meteorológicos y catastróficos, tales como sequías, terremotos y tormentas¹⁶.

2.5.2. Investigación meteorológica

La complejidad de los modelos paramétricos y el riesgo de base pueden ser importantes cortapisas a la hora de generalizar estos sistemas. La investigación meteorológica debe determinar índices viables. La cobertura a mayor escala solo es posible si es sistemática dentro del territorio considerado, con estaciones meteorológicas suficientemente cercanas de las personas aseguradas y zonas de riesgo cartografiadas. Además de la presencia física de estaciones meteorológicas, es necesario recopilar, conservar, compartir y almacenar datos y facilitar el acceso a los mismos en relación con los eventos asegurados. La utilización de datos obtenidos vía satélite, junto con previsiones y análisis numéricos, ha dado ya lugar a un aumento continuo de las competencias requeridas para hacer previsiones meteorológicas.

Asimismo, cabe explorar las oportunidades que ofrecen los índices basados en datos satelitales obtenidos a partir de herramientas de teledetección. Muchos sectores económicos son sensibles a las condiciones climáticas y, por tanto, a un clima cambiante. En consecuencia, la inversión en infraestructura meteorológica no solo redundará en beneficio del desarrollo de productos de seguro vinculados a índices, sino también, en particular, de los productos forestales y agrícolas. La Comisión está realizando actualmente consultas con vistas a la futura creación de un servicio de seguimiento del cambio climático, dentro del Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES)¹⁷.

2.5.3. Valores vinculados a seguros

Los valores vinculados a seguros, tales como los bonos de catástrofe u otros instrumentos alternativos de transferencia del riesgo, pueden considerarse una forma eficaz de incrementar la capacidad de seguro en relación con los eventos catastróficos naturales sumamente improbables, de baja frecuencia y de elevada intensidad.

Para los aseguradores, los reaseguradores y las empresas, los bonos ofrecen cobertura plurianual contra las catástrofes naturales, con un riesgo de crédito de contraparte mínimo. Para los inversores, ofrecen la posibilidad de diversificar y reducir el riesgo de su cartera, al no haber correlación entre los impagos de los bonos y los de la mayor parte de los demás valores.

Preguntas

- (5) ¿Cree usted que existen dificultades, obstáculos o limitaciones para el uso de información que permita generar seguros paramétricos? ¿Qué factores podrían intensificar la promoción y adopción de tales soluciones innovadoras en materia de seguros?

¹⁶ Por ejemplo, el fondo mundial de seguros basados en índices (*Global Index Insurance Facility*) establecido por el Banco Mundial.

¹⁷ Reglamento (UE) n° 911/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013) (DO L 276 de 20.10.2010, p. 1).

3. CONCIENCIACIÓN, PREVENCIÓN Y ATENUACIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

En la Unión Europea existe una fuerte concienciación entre los responsables políticos en torno a la necesidad de definir y aplicar firmes políticas de gestión del riesgo de catástrofes, con vistas a reforzar la resiliencia frente a las catástrofes y atenuar sus efectos más graves¹⁸, tanto dentro de la Unión como en su acción exterior.

A nivel internacional, la resiliencia y la reducción del riesgo de catástrofes han figurado entre los temas clave tratados en cumbres internacionales, como la Cumbre de Río sobre el desarrollo sostenible en 2012, o las iniciativas del G-20 sobre la gestión del riesgo de catástrofes y el desarrollo de un marco metodológico destinado a ayudar a los poderes públicos a definir estrategias más eficaces de gestión de dicho riesgo, en particular, estrategias financieras, partiendo de una mejor evaluación y financiación de los riesgos¹⁹. Además, el proceso hacia un nuevo marco internacional para la reducción del riesgo de catástrofes (Marco de Acción de Hyogo post-2015) pone mayor énfasis en los aspectos financieros de la gestión de dicho riesgo y los costes económicos de las catástrofes.

La gestión de los riesgos derivados de las catástrofes naturales exige una mejor administración de la exposición a contingencias naturales, a través de la ordenación urbana y territorial. Una política de gestión de catástrofes debe abarcar la prevención, la resiliencia, la reducción de la vulnerabilidad individual y el fortalecimiento de los ecosistemas. En las zonas expuestas, los propietarios de inmuebles tendrán que invertir más aún en medidas de reducción de los riesgos que pesan sobre tales bienes.

La gestión del riesgo de catástrofes puede ayudar a promover un desarrollo económico y una prosperidad constantes:

- A corto plazo, la inversión en gestión de riesgos puede ser un medio de acelerar las actuaciones en favor del crecimiento y el empleo (nuevas tecnologías, investigación y desarrollo, edificios e infraestructuras resilientes, instrumentos financieros innovadores).
- A medio plazo, una mejor evaluación de catástrofes y resiliencia ayudará a centrarse en la sostenibilidad estructural de las finanzas públicas y privadas, y a incrementar la estabilidad macroeconómica, reduciendo el impacto negativo de las catástrofes naturales y antropógenas sobre el crecimiento y los presupuestos públicos y privados.
- Desde una perspectiva a largo plazo, las inversiones en gestión de riesgos ofrecen un alto rendimiento y contribuyen a un desarrollo económico sostenible.

La evaluación del riesgo (incluido el análisis de exposición y vulnerabilidad) es un paso de vital trascendencia para disponer de información de cara a la gestión del riesgo de catástrofes y el proceso de planificación, y para asignar los recursos financieros. Las evaluaciones multi-riesgos que tengan en cuenta las posibles contingencias e interrelaciones de vulnerabilidad pueden también ayudar a afrontar los riesgos correlacionados y los efectos dominó.

El aumento de la resiliencia es una labor a largo plazo que debe integrarse en las políticas nacionales y la planificación: las estrategias en materia de resiliencia también forman parte

¹⁸ Comunicación de la Comisión «Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano» (COM (2009) 82 final); conclusiones del Consejo sobre el marco comunitario para la prevención de catástrofes en la UE (reunión nº 2979 del Consejo, Bruselas, 30 de noviembre de 2009) y Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo» (COM (2009) 84 final).

¹⁹ Marco metodológico del G-20 y la OCDE sobre la evaluación del riesgo de catástrofes y la financiación de riesgos.

del proceso de desarrollo y contribuyen a diferentes políticas a largo plazo, en particular, las que persiguen la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria.

3.1. La tarificación de los seguros como incentivo basado en el mercado para promover la concienciación, prevención y atenuación del riesgo

Los Estados podrían continuar absorbiendo una gran parte de los costes de atenuación y ayuda pública e indemnizando generosamente a las víctimas. Ahora bien, esto podría agravar aún más las dificultades presupuestarias de los Estados e incentivar un desarrollo no deseado de las zonas expuestas. Otra posibilidad es que las autoridades públicas reduzcan los recursos asignados a esa finalidad, controlen el desarrollo de las zonas expuestas y dejen en mayor medida que sean las fuerzas del mercado las que fomenten la responsabilidad individual de reducir las pérdidas y asegurarse frente a ellas.

Los aseguradores pueden, valiéndose del mercado, incentivar la prevención de riesgos. La tarificación basada en el riesgo puede motivar a las personas aseguradas a tomar individualmente medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad de sus bienes. Si la prima refleja equitativamente el nivel de riesgo y lleva aparejados descuentos adecuados para los asegurados que inviertan en la reducción de pérdidas, estos se verán alentados a tomar medidas de atenuación del riesgo. No obstante, a menudo el coste de la reducción del riesgo *ex ante* para las personas no es rentable, en comparación con el simple aseguramiento contra el riesgo o la adopción de medidas de prevención de riesgos a nivel colectivo. Si las primas de seguro reflejaran los riesgos reales, los comportamientos de alto riesgo tendrían un coste prohibitivo. Por tanto, conviene siempre tener en cuenta el papel respectivo de los sectores público y privado en lo que se refiere a la adopción de medidas de prevención de riesgos.

Según jurisprudencia reiterada, los aseguradores pueden fijar libremente las primas de seguro²⁰.

La tarificación basada en el riesgo²¹ exige un proceso de suscripción complejo. Requiere información muy detallada y supone costes administrativos para los aseguradores. La tarificación basada en el riesgo puede disuadir a las personas de vivir en zonas expuestas o requerir la intervención pública. La diferenciación de las primas en función del riesgo también implica costes administrativos, pero es probable que permita limitar los siniestros futuros, puesto que las primas incentivan la reducción del riesgo de catástrofes.

Con todo, ese tipo de tarificación puede penalizar a determinados grupos de alto riesgo. Puede haber riesgos no asegurables o riesgos que exigirían un nivel de prima más elevado o, incluso, inasequible.

La responsabilidad privada por los riesgos de catástrofes puede también contribuir a estimular desde el mercado las medidas individuales de prevención de pérdidas y a desincentivar la urbanización de zonas de alto riesgo. Al atribuir la responsabilidad, se plantean cuestiones

²⁰ Asunto C-59/01, *Comisión contra Italia*, Rec. 2003, p. I-1759. En el asunto C-347/02, *Comisión contra Francia*, Rec. 2004, p. I-7557, el Tribunal de Justicia aclara que un sistema en el que los aseguradores puedan fijar libremente el importe de la prima de suscripción es compatible con el principio de fijación de las primas de seguro. En el asunto C-518/06, *Comisión contra Italia*, Rec. 2009, p. I-3491, el Tribunal señala también que, si la legislación nacional establece un marco técnico en el que las compañías de seguros deben calcular sus primas, introduce una limitación de la libertad de fijación de tarifas que la Directiva 92/49/CEE (Tercera Directiva de seguros no de vida) no prohíbe.

²¹ Según el Centro Común de Investigación (2012), las primas basadas en el riesgo no están muy extendidas, dado que solo se utilizan sistemáticamente en seis Estados miembros en relación con los seguros contra inundaciones, en cinco, en lo que respecta a los seguros contra tormentas, y en cuatro, en lo relativo a los seguros contra terremotos.

fundamentales de equidad y solidaridad social, especialmente en regiones pobres y vulnerables.

Las autoridades públicas pueden decidir imponer el uso de primas de seguro de tarificación colectiva o a tanto alzado, que den lugar a un subvencionamiento por parte de las personas que viven en zonas de bajo riesgo. Esta tarificación puede incrementar la tasa de adquisición relativa entre los consumidores de zonas expuestas. Sin embargo, acentúa las externalidades del uso del suelo: con primas a tanto alzado, los asegurados no pagan por el riesgo que generan al vivir en zonas expuestas. Todos los lugares autorizados suponen el mismo coste en concepto de seguro para los hogares. Si la solidaridad va unida a rigurosas restricciones y normas de edificación se corrige parcialmente la imperfecta internalización del riesgo y aumenta la eficiencia. La tarificación del seguro puede también establecer una diferenciación entre zonas de riesgo, lo que permitiría reconocer parcialmente los diferentes niveles de riesgo.

Preguntas

- (6) ¿Podría la tarificación basada en el riesgo motivar a los consumidores y los aseguradores a tomar medidas de reducción y gestión del riesgo? ¿Sería distinto el impacto de la tarificación basada en el riesgo si el seguro de catástrofes fuera obligatorio? ¿Suelen los aseguradores reajustar adecuadamente las primas a raíz de la aplicación de medidas de prevención de riesgos?
- (7) ¿Hay catástrofes concretas con respecto a las cuales las primas a tanto alzado serían una buena opción? ¿Deberían las primas a tanto alzado llevar aparejados límites máximos de indemnización?
- (8) ¿Qué otras soluciones cabría ofrecer a los consumidores de reducidos ingresos que, de otro modo, podrían verse privados de productos de seguro de catástrofes?

3.2. Contratos de seguro de catástrofes a largo plazo

Los riesgos de catástrofes naturales están cubiertos, en principio, por contratos anuales. Estos contratos anuales ofrecen flexibilidad y posibilidades de elección; los consumidores pueden cambiar periódicamente de asegurador y de producto.

Un contrato de seguro a largo plazo al que se apliquen una tarificación transparente basada en el riesgo y descuentos en las primas por atenuación del riesgo podría reforzar los incentivos económicos, haciendo que la inversión en la atenuación del riesgo redunde en beneficio de ambas partes (asegurador y asegurado). Un contrato a largo plazo a un precio garantizado, o un precio sujeto a condiciones predefinidas en cuanto a las tarifas máximas o ajustes periódicos a la inflación, podría proporcionar seguridad financiera y contractual a los asegurados. Asimismo, podría rebajar los costes administrativos y de transacción para ambas partes, al no tener que renegociarse cada año el contrato.

No obstante, puede haber una mayor incertidumbre y ambigüedad en torno a los riesgos subyacentes. La prima anual de un contrato de seguro plurianual será probablemente más elevada que la prima de un contrato anual equivalente. Por lo tanto, los requisitos de capital y la remuneración del capital exigida por los inversores también serán superiores. Por otro lado, con arreglo a la Directiva Solvencia II, los contratos de seguro a largo plazo aumentan el capital del asegurador, ya que los beneficios esperados a lo largo del período de vigencia del contrato se reconocen en un principio.

Actualmente, los aseguradores ofrecen seguros de vida o de enfermedad a largo plazo. Sin embargo, aún no está claro si un seguro de cosas puede suscribirse a largo plazo y ofrecer cobertura a un precio asequible.

Preguntas

- (9) ¿Hay motivos para promover los contratos de catástrofes a largo plazo? ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes para los aseguradores y los asegurados, respectivamente?

3.3. Requisitos de información precontractual y contractual

Los consumidores deben entender claramente de qué tipo de cobertura disponen y cómo va a funcionar en caso de catástrofe y han de saber que su póliza engloba las repercusiones extraordinarias y no las pérdidas normales. La labor de investigación llevada a cabo recientemente por el Centro Común de Investigación sugiere que los consumidores tienden a no contratar seguros de catástrofes para cubrirse frente a siniestros de escasa probabilidad y gran intensidad²². Es probable que la difícil situación económica por la que atraviesan en la actualidad muchos hogares en varios Estados miembros desincentive también la suscripción de un seguro de catástrofes.

A diferencia de la Directiva 2002/83/CE, sobre el seguro de vida²³, la Primera Directiva 73/239/CEE²⁴, la Segunda Directiva 88/357/CEE²⁵ y la Tercera Directiva 92/49/CEE²⁶, sobre los seguros no de vida, no contienen ninguna disposición relativa a la información precontractual y contractual de los tomadores de seguros. La Directiva 2009/138/CE (Solvencia II)²⁷, por su parte, tampoco establece tales normas en relación con los seguros no de vida.

Así pues, en el sector de los seguros no de vida, los requisitos de información a que están sujetos los aseguradores con vistas a la protección de los consumidores varían considerablemente. Es vital lograr una mayor confianza de los consumidores estableciendo normas claras y eliminando la inseguridad jurídica. Un mercado de seguros en el que los consumidores estén bien informados obliga a los aseguradores a competir por captar clientes y fidelizarlos. Imponer requisitos armonizados de información precontractual y contractual también mejoraría la confianza de los consumidores y alentaría a estos a adquirir sus productos con total seguridad en el conjunto de la Unión Europea.

²² Centro Común de Investigación (2012).

²³ Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre el seguro de vida (DO L 345 de 19.12.2002, p. 1).

²⁴ Primera Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio (DO L 228 de 16.8.1973, p. 3).

²⁵ Segunda Directiva 88/357/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo, distinto del seguro de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE (DO L 172 de 4.7.1988, p. 1).

²⁶ Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida) (DO L 228 de 11.8.1992, p. 1).

²⁷ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

Preguntas

- (10) ¿Cree que es necesario armonizar los requisitos de información precontractual y contractual a nivel de la UE? En caso afirmativo, ¿debería optarse por una armonización plena o mínima? ¿Qué requisitos con respecto al compromiso deberían incluirse, por ejemplo:
- la naturaleza de los riesgos asegurados;
 - las medidas de adaptación y prevención para minimizar los riesgos asegurados;
 - las características y prestaciones (tales como el pago de los costes íntegros de reposición, o del valor depreciado de los activos);
 - las exclusiones o limitaciones;
 - los pormenores para la notificación de un siniestro, por ejemplo, si tanto la fecha de la pérdida como la de su notificación deben estar comprendidas dentro del período de vigencia del contrato;
 - quién sufraga los costes de investigación y determinación de la pérdida, y en qué medida;
 - las repercusiones contractuales en el supuesto de que el asegurador omita facilitar información pertinente;
 - las vías de recurso, los costes y los procedimientos de ejercicio del derecho de rescisión;
 - las renovaciones del contrato;
 - la tramitación de las quejas?

3.4. Condiciones del seguro

El riesgo moral corresponde a un cambio de comportamiento de la persona, que, una vez asegurada, tiene menos incentivos para impedir que se produzca una pérdida, por lo que aumenta la probabilidad de que se materialicen los efectos negativos del evento asegurado. Dicho riesgo se agravaría de no existir un mecanismo que permitiese reflejar las pérdidas en las primas posteriores.

A fin de reducir los efectos del riesgo moral, se establecen en los contratos de seguro condiciones y exclusiones de distintos tipos, dirigidas a fomentar un comportamiento de mitigación del riesgo.

Las franquicias obligan a los asegurados a cubrir ellos mismos una parte de las pérdidas, al deducirse del importe del siniestro un determinado importe. Su razón de ser radica en la voluntad de eliminar los siniestros de escasa cuantía. El coaseguro es un acuerdo en virtud del cual la pérdida se distribuye entre el asegurado y el asegurador con arreglo a un determinado porcentaje. Asimismo, los contratos pueden incluir límites de cobertura (bien un límite máximo, bien la exclusión de determinados elementos vulnerables, por ejemplo, las construcciones endeblas).

Las cláusulas contractuales antes mencionadas pueden escapar a la capacidad, el control o la responsabilidad del asegurado, por lo que tal vez no sean adecuadas o eficaces para fomentar las medidas de reducción del riesgo. Asimismo, si se recurre a un aumento de las franquicias y del coaseguro para hacer frente a los riesgos de catástrofes adicionales, los asegurados de

reducidos ingresos que soliciten ser indemnizados por daños «insignificantes» pueden verse afectados.

Preguntas

- (11) ¿Permiten las franquicias, el coaseguro y otras exclusiones soslayar eficazmente el riesgo moral? ¿Qué otras condiciones podría ser adecuado incluir en los seguros de catástrofes, habida cuenta de que el asegurado puede hallarse en la imposibilidad de tomar medidas eficaces de reducción del riesgo ante una catástrofe?

3.5. Datos, investigación e información

Antes de que los aseguradores ofrezcan cobertura frente a un evento incierto, es necesario determinar y cuantificar su probabilidad y sus consecuencias. De existir la certeza o casi certeza de que va a producirse una determinada pérdida en un período y en una región dados, el elemento de riesgo estaría ausente y, por consiguiente, no sería asegurable. Los eventos de una frecuencia extremadamente baja también pueden considerarse difícilmente asegurables o no asegurables en su totalidad, ya que los aseguradores pueden carecer de datos suficientes para evaluar de manera correcta los riesgos.

La asimetría de información entre el asegurado y el asegurador determina el proceso de suscripción. Los aseguradores necesitan obtener información adecuada para definir correctamente los grupos de riesgo y evitar una selección adversa. Si se carece de información apropiada sobre el riesgo, será difícil calcular primas basadas en ese riesgo. La ausencia general de datos y su ambigüedad constituyen un obstáculo al desarrollo de los seguros de catástrofes.

Una mejor información ayudaría a disminuir la incertidumbre. Los interesados, entre ellos los aseguradores, podrían tener acceso, a un coste razonable, a datos precisos y fiables sobre riesgos naturales pasados y futuros a través de organismos del sector público, por ejemplo, como si se tratara de un producto de interés público ofrecido por los institutos nacionales de meteorología, los organismos encargados de la gestión de inundaciones o los observatorios de catástrofes.

Para los investigadores y los organismos del sector público, tales como los encargados de la gestión del riesgo de inundaciones, es importante disponer de un mejor acceso a las tecnologías y redes fundamentales, a personal cualificado, así como a datos comparables sobre las pérdidas aseguradas (y no aseguradas) que se hayan registrado en anteriores catástrofes. Esto ayudará a mejorar la investigación sobre los efectos de los riesgos naturales pasados y futuros y posiblemente también las estrategias y actuaciones para la gestión del riesgo de catástrofes definidas e implementadas por organismos del sector público. Asimismo, pueden compartirse con los organismos de sector público, así como con el sector privado, datos agregados comparables sobre pérdidas facilitados por el sector asegurador (incluidas las herramientas de visualización o plataformas de información sobre riesgos), a fin de mejorar la evaluación del riesgo.

Los consumidores también tropiezan con obstáculos. Uno de ellos es la escasez o falta de información –el desconocimiento de los riesgos reales puede suponer que los riesgos que percibe una persona difieran de los reales–. Muchas personas consideran la probabilidad de que se produzca una catástrofe que dañe sus bienes suficientemente baja como para justificar la ausencia de inversión en medidas de atenuación. Al tomar decisiones que conlleven gastos, los consumidores deben tener en cuenta las posibles ventajas que les reportará la inversión durante un período de tiempo más largo. La disponibilidad de información sobre riesgos en un

formato de fácil lectura, como datos cartográficos o información sobre riesgos en una determinada zona, o como una matriz o curva de riesgos que muestre los posibles eventos, su probabilidad y sus efectos previstos, y el nivel de exposición, puede contribuir a la preparación y sensibilización de los consumidores. La divulgación de los riesgos ligados al clima y los fenómenos meteorológicos es, por tanto, necesaria, ya que permite a los inversores y los consumidores tener en cuenta información adicional en sus decisiones de inversión y compra. Además de una mejor información y un mayor acceso a los datos, un mayor nivel de normalización de los mismos (por ejemplo, definiciones comunes) aumentaría la calidad de los análisis.

Cabría recurrir a la Plataforma Europea de Adaptación al Clima (CLIMATE-ADAPT)²⁸ para recoger y ofrecer información sobre los regímenes de seguros contra fenómenos meteorológicos o los planteamientos de evaluación de riesgos en los Estados miembros. Otra solución podría consistir en facilitar estos datos dentro de un conjunto exhaustivo de información sobre la gestión de catástrofes.

Los aseguradores podrían desarrollar orientaciones, dirigidas a los responsables de la toma de decisiones y los promotores y gestores de proyectos, sobre cómo utilizar los seguros para respaldar la adaptación a las catástrofes y su gestión. Las orientaciones podrían incluir una descripción de cómo utilizar los seguros en la estrategia de gestión del riesgo, esto es, la manera de cuantificar y determinar los riesgos que pueden prevenirse, junto con las modalidades de esta prevención, y aquellos que podrían asegurarse con eficacia de costes. Con ello mejoraría la eficiencia económica global de la elaboración de políticas, la planificación y la gestión de proyectos.

Preguntas

- (12) ¿Cómo podrían perfeccionarse los datos sobre los efectos de catástrofes anteriores (por ejemplo, utilizando formatos normalizados; mediante un mejor acceso a los datos de los aseguradores y otras organizaciones y la comparabilidad de los mismos)?
- (13) ¿Cómo podría perfeccionarse el cartografiado de los riesgos de catástrofes actuales y previstos/futuros (por ejemplo, a través de los actuales enfoques de la UE en materia de cartografiado de riesgos de inundaciones conforme a la Directiva 2007/60/CE²⁹, la cooperación en protección civil³⁰ y la promoción de directrices de la UE sobre riesgos³¹)?
- (14) ¿Cómo podría fomentarse un mayor intercambio de datos y mejores análisis y métodos de modelización del riesgo? ¿Deberían los datos disponibles hacerse públicos? ¿Debería la UE adoptar medidas en este ámbito? ¿Cómo puede alentarse al sector asegurador y a los responsables políticos a seguir dialogando en este ámbito?

²⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

²⁹ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007, p. 27).

³⁰ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión [COM(2011)934 final].

3.6. Promover iniciativas de financiación del riesgo dentro de la política de la UE de cooperación al desarrollo

A escala mundial, los seguros constituyen una ayuda fundamental para los países y regiones particularmente vulnerables a las catástrofes, a la hora de crear mecanismos financieros eficaces para contingencias que les permitan hacer frente a los crecientes costes económicos de las catástrofes y conmociones mundiales.

En los países en desarrollo se están introduciendo instrumentos alternativos simplificados de transferencia de riesgos, tales como los microseguros. Con el apoyo de la Comisión, también se han implementado programas de seguros paramétricos en terceros países particularmente expuestos a riesgos meteorológicos y catastróficos, tales como sequías, terremotos y tormentas.

Debe procurarse especialmente intensificar la cooperación con los principales socios internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional) y aumentar la ayuda exterior otorgada por la Unión a los países en desarrollo, con objeto de que creen soluciones innovadoras de financiación de riesgos a través del seguro, el reaseguro o los bonos de catástrofe.

La Comisión ha propuesto recientemente elaborar un plan de acción en el que se determinen las medidas a adoptar para reforzar la resiliencia en los países en desarrollo y que incluya también planteamientos innovadores para la gestión del riesgo, así como desarrollar las buenas prácticas existentes en este ámbito³².

Preguntas

- (15) ¿Cómo puede la Unión ayudar más eficazmente a los países en desarrollo a crear soluciones que les permitan protegerse desde el punto de vista financiero contra las catástrofes y conmociones? ¿Cuáles deben ser las acciones prioritarias? ¿Qué tipos de asociaciones con el sector privado y las instituciones internacionales deben buscarse a tal fin?

4. CATÁSTROFES ANTROPÓGENAS

Los riesgos industriales también evolucionan, no solo debido a los avances tecnológicos, sino también a la evolución de los riesgos naturales. Los riesgos y catástrofes naturales pueden provocar accidentes «natec». Las catástrofes naturales y antropógenas pueden ir unidas o agravarse mutuamente.

4.1. Responsabilidad medioambiental y pérdidas derivadas de accidentes industriales

La Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental³³, alienta a los operadores industriales, sin obligarles a ello no obstante, a disponer de garantías financieras adecuadas para reparar los daños causados al medio ambiente como resultado de sus actividades. La

³¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management* [SEC(2010) 1626 final].

³² Por ejemplo, el sistema caribeño de seguros contra el riesgo de catástrofes (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*), con 12 500 millones de euros, y el fondo mundial de seguros basados en índices (*Global Index Insurance Facility*), con 24 500 millones de euros.

³³ Directiva 2004/35/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

Comisión podría reexaminar la posibilidad de exigir una garantía financiera obligatoria con ocasión de la revisión de la Directiva, prevista en 2014, en conjunción con el informe de la Comisión contemplado en el artículo 18, apartado 2, de la citada Directiva³⁴. Sin embargo, la Directiva no se aplica a los daños medioambientales causados por «un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible». Tampoco se aplica a los daños causados al medio ambiente a raíz de una actuación prescrita con fines de protección contra una catástrofe natural.

El seguro es una manera de obtener esa garantía financiera. No obstante, los productos no suelen cubrir toda la gama de responsabilidades previstas en la Directiva y, en la práctica, no ofrecen una cobertura ilimitada. Asimismo, sigue siendo difícil para los aseguradores desarrollar productos específicos, debido a la insuficiente difusión de la información sobre los incidentes que originan los daños y los consiguientes costes de reparación³⁵. También es posible que los operadores industriales no tengan conciencia de la posible magnitud de los daños.

Preguntas

- (16) ¿Cuáles son los aspectos más importantes a tener en cuenta al concebir los instrumentos de garantía financiera y seguro conforme a la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental?
- (17) ¿Hay suficientes datos y herramientas disponibles para realizar un análisis integrado de riesgos industriales pertinentes y emergentes? ¿Cómo puede garantizarse la disponibilidad y el intercambio de los datos y la transparencia de las herramientas? ¿Cómo puede reforzarse la cooperación entre aseguradores, empresas y autoridades competentes, con vistas a mejorar la base de conocimientos sobre las responsabilidades y pérdidas derivadas de accidentes industriales?

4.2. Seguro de responsabilidad civil nuclear

El artículo 98 del Tratado Euratom establece que los Estados miembros deben adoptar «todas las medidas necesarias para facilitar la celebración de contratos de seguro que cubran los riesgos atómicos». La coherencia jurídica dentro de la Unión Europea es necesaria para reducir el riesgo moral y abordar la protección de las víctimas en los distintos Estados miembros, así como el impacto sobre el funcionamiento del mercado interior de la disparidad entre las responsabilidades financieras de los operadores nucleares, que puede falsear la competencia.

En la actualidad existen en la Unión Europea muchas normas diferentes que regulan la responsabilidad civil nuclear. En la mayoría de los Estados miembros de la EU-15, la normativa se basa en el Convenio de París acerca de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear y el Convenio Complementario de Bruselas, celebrados bajo los auspicios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros de la EU-12 son partes en la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, celebrada bajo los auspicios del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Algunos Estados miembros no son parte en ningún convenio en materia de responsabilidad civil nuclear. Por ello, la Comisión ha propuesto

³⁴ Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales [COM(2010) 581 final].

³⁵ COM(2010) 581 final y <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

recientemente adoptar un enfoque europeo en lo referente a los regímenes de responsabilidad civil nuclear³⁶.

Los seguros contra accidentes nucleares están organizados actualmente por consorcios aseguradores nacionales (o por un consorcio de operadores nacionales). Desde la óptica de los aseguradores, asegurar a los operadores nucleares puede ser difícil por encima de determinados importes, en relación con ciertas categorías de daños (por ejemplo, daños medioambientales), o cuando se aplican largos plazos de prescripción (por ejemplo, treinta años para los daños a la vida y la salud). Los consorcios aseguradores o de operadores nacionales son también el primer punto de contacto para las víctimas de un accidente nuclear.

La Comisión está analizando actualmente este aspecto con más detenimiento y pondrá en marcha en breve una consulta pública. A la luz de los resultados de dicho análisis se determinará si son necesarias medidas adicionales, destinadas a mejorar la indemnización de las víctimas en caso de accidente nuclear y a reducir las diferencias entre los importes asegurados con respecto a centrales nucleares situadas en distintos Estados miembros.

4.3. Seguro de responsabilidad civil de los operadores de plataformas marítimas de petróleo y gas

La Directiva 94/22/CE, sobre la concesión de licencias para hidrocarburos³⁷, define las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos. La Directiva impone asimismo requisitos de capacidad financiera objetivos y no discriminatorios a los operadores. Dichos requisitos establecen los principios generales necesarios para garantizar una competencia leal en la fase de obtención de licencias, pero no inciden en la gestión del riesgo, la seguridad o la protección del medio ambiente. En consecuencia, la Comisión ha propuesto añadir otros requisitos relativos a la gestión del riesgo, la responsabilidad medioambiental y la capacidad financiera de los titulares de licencias y operadores³⁸.

La industria de producción de petróleo y gas mar adentro ha desarrollado diversas opciones para conseguir y demostrar una capacidad financiera suficiente y adecuada. Estos mecanismos revisten distintas formas, que van desde los seguros privados y autoseguros hasta sistemas de seguridad tales como el de la Offshore Pollution Liability Association (OPOL)³⁹ en la zona del Atlántico nororiental. Las consultas preliminares mantenidas con los aseguradores y la industria de producción de petróleo y gas mar adentro llevan a pensar que no existe actualmente ninguna opción universalmente apropiada para todos los operadores de petróleo y gas. Los productos de seguro existentes en la Unión Europea⁴⁰ no parecen poder ofrecer

³⁶ Comunicación de la Comisión «Energía 2020 - Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» [COM (2010) 639 final]; Comunicación de la Comisión «Informe provisional sobre las evaluaciones globales de riesgos y seguridad tecnológica (pruebas de resistencia) de las centrales nucleares de la Unión Europea» [COM (2011) 784 final]; Comunicación de la Comisión sobre las evaluaciones completas del riesgo y de la seguridad («pruebas de resistencia») de las centrales nucleares de la Unión Europea y actividades relacionadas [COM (2012) 571 final].

³⁷ Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos (DO L 164 de 30.6.1994, p. 3); véase también http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro [COM(2011) 688 final].

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ En el Golfo de México se dispone ahora de cobertura de seguro hasta un límite de 10 000 millones de dólares para las mareas negras. En otros lugares del mundo, los seguros tradicionales de las plataformas marítimas ofrecen una cobertura máxima comprendida entre 1 000 y 2 000 millones de dólares.

cobertura para los accidentes graves que ocasionan pérdidas por importe de varios miles de millones de euros⁴¹. Asimismo, se observa que los operadores más importantes podrían favorecer la opción del autoseguro a través de una entidad cautiva, opción que está a su alcance, en tanto que los operadores más pequeños podrían carecer de medios financieros suficientes para adoptar esa solución.

Así pues, no hay una solución universal para la financiación de riesgos en este sector. Las actuales soluciones internas y externas para cubrir riesgos de estas categorías y magnitudes se hallan aún en una fase embrionaria. No obstante, algunos agentes de los mercados financieros y de seguros están innovando rápidamente. Siguen planteándose las cuestiones de la idoneidad y adecuación de estos mecanismos y de la forma en que el sector de producción de petróleo y gas mar adentro reaccionaría y utilizaría los potenciales nuevos productos de seguro (por ejemplo, productos específicos por operación). La solidez financiera del operador de la plataforma marítima de petróleo y gas es un factor fundamental a la hora de decidir qué mecanismos serían más apropiados. Con independencia del planteamiento elegido, la solución debe tener en cuenta en su totalidad los posibles riesgos morales y garantizar la aplicación del principio de que quien contamina paga.

Preguntas

- (18) Atendiendo a las especificidades de la industria de producción de petróleo y gas en el mar, ¿qué tipo de mecanismos innovadores de seguros podrían resultar adecuados? ¿Existe alguna forma de que el sector de seguros pueda reducir la incertidumbre de cara a la evaluación de los riesgos y el cálculo de las primas? ¿Qué tipo de información debería estar públicamente disponible para promover el desarrollo del mercado de productos de seguro que cubran los accidentes graves?

4.4. Derecho de información de las víctimas de catástrofes antropógenas

Las pérdidas derivadas de catástrofes naturales están cubiertas por un seguro por daños propios, en tanto que las causadas por catástrofes antropógenas están cubiertas por un seguro de responsabilidad civil. La primera categoría suele ser suscrita por propietarios individuales de bienes, la segunda, por empresas industriales individuales.

Si el asegurado incurre en responsabilidad frente a un tercero, normalmente el tercero perjudicado podrá ponerse en contacto con la parte responsable, tras lo cual dicha responsabilidad será cubierta por el asegurador. La tramitación de los siniestros podría, sin embargo, ser más pragmática: la parte perjudicada podría presentar directamente una solicitud de indemnización al asegurador. Para que eso sea posible, la parte perjudicada debería tener un derecho de información frente al asegurado. Por consiguiente, podría exigirse, por ley, a los asegurados que facilitasen información detallada sobre su cobertura de seguro.

En virtud de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, cualquier persona física o jurídica puede presentar a la autoridad competente información y observaciones sobre los daños causados al medio ambiente por una catástrofe antropógena, solicitando la actuación de dicha autoridad con vistas a la reparación del daño. Posteriormente, la autoridad competente deberá informar a tales personas de las acciones emprendidas, o podrá negarse a actuar, siempre que motive su decisión⁴². La información y las observaciones pueden incluir datos sobre los costes de los daños, los seguros disponibles para financiar la reparación, etc. La

⁴¹ La Comisión está realizando un estudio en el que se examina la viabilidad de crear un fondo para cubrir la responsabilidad medioambiental y las pérdidas derivadas de accidentes industriales.

⁴² Véase el artículo 12 de la Directiva 2004/35/CE.

Directiva 2012/18/UE (Seveso III)⁴³, recientemente adoptada, obliga a los operadores a incluir en sus informes de seguridad una descripción de cualesquiera medidas técnicas y de otra índole que resulten pertinentes para limitar las consecuencias de un accidente grave. También podría incluirse información sobre el seguro. Por otra parte, la Directiva establece que el informe de seguridad se ponga a disposición del público, previa petición.

Preguntas

- (19) ¿Deben las condiciones contractuales de las pólizas de seguro de responsabilidad civil divulgarse a terceros en caso de catástrofes antropógenas? En caso afirmativo, ¿de qué manera?

5. PERITACIÓN

La profesión de perito y las actividades propias de la misma están actualmente excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92/CE, sobre la mediación en los seguros⁴⁴. La propuesta de revisión de la Directiva⁴⁵ las integra en su ámbito de aplicación y establece un procedimiento simplificado de supervisión.

La labor de peritación a raíz de una catástrofe exige una actuación rápida y coordinada. La capacidad de atender con celeridad a un número sustancial de solicitudes y solicitantes de indemnización, muchos de los cuales pueden haber sufrido lesiones corporales, es vital. La peritación en relación con catástrofes antropógenas transfronterizas tiene una dimensión adicional, ya que es competencia de la compañía de seguros de la persona responsable o los representantes de aquella, que están, por definición, establecidos en otro Estado miembro.

Preguntas

- (20) ¿Hay aspectos específicos de la peritación a los que beneficiaría una mayor armonización? En caso afirmativo, ¿cuáles? ¿Existen obstáculos de tipo práctico para que los peritos operen en otros Estados miembros?

6. OBSERVACIONES GENERALES

Pregunta

- (21) El presente documento aborda aspectos concretos relativos a la prevención y el aseguramiento de las catástrofes naturales y antropógenas. ¿Hay cuestiones importantes que se hayan omitido o a las que no se haya prestado la suficiente atención? En caso afirmativo, ¿cuáles?

⁴³ Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE (DO L 197 de 24.7.2012, p. 1).

⁴⁴ Directiva 2002/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros (DO L 9 de 15.1.2003, p. 3).

⁴⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mediación en los seguros (refundición) [COM (2012) 360 final].

7. PRÓXIMAS ETAPAS

La Comisión invita a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre todas las cuestiones que se exponen en el presente Libro Verde y a responder a la totalidad o parte de las preguntas formuladas.

A la luz del resultado de la consulta, la Comisión decidirá sobre las medidas que resulte más conveniente tomar con respecto a las cuestiones expuestas en el presente Libro Verde, incluidas, en su caso, medidas legislativas.

Las respuestas recibidas estarán disponibles en el sitio web de la Comisión, salvo si se solicita específicamente un tratamiento confidencial. La Comisión publicará un resumen de los resultados de la consulta.

Se invita a los interesados a enviar sus comentarios antes del 30 de junio de 2013, a la siguiente dirección de correo electrónico: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.