COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.3.2024
COM(2024) 130 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el progreso relativas a la aplicación del artículo 6 del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión n.º 1313/2013/UE)

Prevención y gestión de riesgos de catástrofes en Europa

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos frente a un **nuevo panorama en la gestión de riesgos de catástrofes.** En los últimos años, el mundo ha experimentado temperaturas récord y muchas catástrofes devastadoras. El continente europeo y sus vecinos se han visto afectados por olas de calor, incendios forestales, sequías e inundaciones catastróficos. Con la inesperada aceleración del **cambio climático**, es muy probable que en el futuro aumenten los fenómenos meteorológicos extremos y las amenazas para la vida y los medios de subsistencia. Además, el **empeoramiento de la situación de la seguridad mundial y la convergencia de otras amenazas y perturbaciones**, incluidas las amenazas sanitarias e híbridas, los terremotos y las perturbaciones de las infraestructuras críticas, plantean riesgos cada vez mayores para la sociedad europea.

El artículo 196 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE) establece que la UE debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas. Así pues, la acción de la UE apoyará y complementará las acciones a nivel nacional en materia de prevención, preparación y respuesta. En 2001, la UE estableció un Mecanismo Comunitario de Protección Civil centrado en la cooperación entre los Estados miembros de la UE en materia de respuesta a las catástrofes. Desde entonces, la Comisión Europea ha coordinado el apoyo mutuo entre los Estados miembros. En 2013 se adoptó la Decisión relativa a un **Mecanismo de Protección Civil de la Unión** («MPCU»)[1] para consolidar esta labor e intensificar la preparación ante emergencias a todos los niveles. Cuando una crisis, de cualquier tipo, supera las capacidades de un solo país, dicho Mecanismo constituye el eje operativo de la respuesta colectiva de Europa tanto dentro de la UE (incluidas las regiones ultraperiféricas) como fuera de ella. El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE), permanentemente activo, ha facilitado operaciones de respuesta a emergencias de gran envergadura y muy diferentes (por ejemplo, incendios forestales, inundaciones, pandemias, desplazamientos de población, etc.), a veces simultáneamente.

Como se establece en la Comunicación de la Comisión «Gestión de los riesgos climáticos: proteger a las personas y la prosperidad»[2], los riesgos climáticos seguirán aumentando en las próximas décadas, las temperaturas medias mundiales ya están cerca de 1,5 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales y Europa se está calentando a un ritmo dos veces superior al del resto del mundo. La necesidad de seguir reforzando todo el ciclo de gestión de riesgos de catástrofes nunca ha sido más urgente, desde la evaluación de riesgos y las acciones anticipadas hasta la respuesta y la recuperación, pasando por la prevención y la preparación.

La demanda de ayuda en el marco del MPCU ha aumentado drásticamente a lo largo de la última década.

[1] Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 347 de 20.12.2013, p. 924), denominada en lo sucesivo «Decisión MPCU». Los veintisiete Estados miembros y diez Estados participantes forman parte del MPCU (Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia y Turquía; Albania, Bosnia y Herzegovina se adhirieron en 2022; la República de Moldavia y Ucrania se adhirieron en 2023).
[2] COM(2024) 91 final de 12.3.2024.

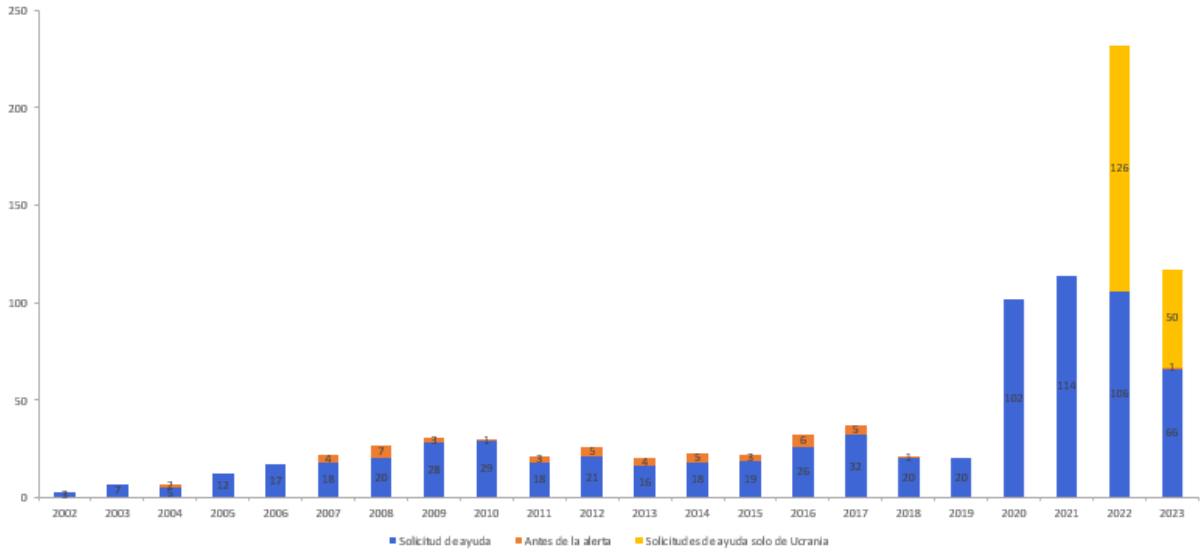


*Gráfico 1. Número de solicitudes de ayuda al MPCU presentadas por los Estados miembros de la UE y los Estados participantes cuando las capacidades de respuesta nacionales se han visto desbordadas. * En 2022, Ucrania presentó 126 solicitudes de ayuda al CECRE, y otras 50 en 2023, tras haber activado el MPCU poco antes del inicio de la invasión rusa. Fuente: CECRE, enero de 2024.*

Durante más de dos décadas, este Mecanismo también ha apoyado y complementado el trabajo de los Estados miembros en materia de prevención de catástrofes y preparación ante estas. Habida cuenta del aumento de los riesgos y las dificultades en la gestión de catástrofes, es fundamental establecer una **gestión eficaz y coherente del riesgo de catástrofes**, haciendo especial hincapié en la **prevención**, tal como se establece en el artículo 6 de la Decisión MPCU. Este artículo introduce un marco general sobre la prevención de catástrofes con el objetivo de lograr un mayor nivel de protección y resiliencia frente a las catástrofes y de fomentar una cultura de prevención que también tenga en cuenta los posibles efectos del cambio climático.

De conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra g), de la Decisión MPCU, la Comisión debe informar periódicamente sobre los avances realizados en la aplicación del artículo 6. Este primer informe al Parlamento Europeo y al Consejo presenta **los avances realizados en la aplicación del artículo 6**[3] e incluye recomendaciones para una gestión de riesgos de catástrofes «preparada para el futuro». Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión[4] proporciona información más detallada sobre la aplicación del artículo 6 y el análisis de la Comisión de los informes resumidos de gestión de riesgos de catástrofes presentados por los Estados miembros y los Estados participantes entre finales de 2020 y septiembre de 2022.

2. MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 6

El artículo 6 se centra en la gestión del riesgo, con el objetivo general de promover un enfoque efectivo y coherente de la prevención de catástrofes y la preparación ante estas. Se ha revisado en dos ocasiones desde 2013[5]. Esta sección ofrece una visión general de las disposiciones del

[3] De conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra g), de la Decisión MPCU, la Comisión «informará periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo, dentro de los plazos establecidos en el artículo 6, apartado 1, letra d), de los avances realizados en la aplicación del artículo 6».
[4] SWD(2024) 130 de 12.3.2024.
[5] Actos modificativos: Decisión (UE) 2019/420 (DO L 77 de 20.3.2019, p. 1); Reglamento (UE) 2021/836 (DO L 77 de 26.5.2021, p. 1).

artículo y de las medidas adoptadas por la Comisión, los Estados miembros y los Estados participantes para aplicarlo. También formula recomendaciones para futuras medidas.

Mayor desarrollo de prácticas de gestión de riesgos efectivas y coherentes a escala nacional *[artículo 6, apartado 1, letras a)-d), artículo 6, apartado 3]*

El artículo 6, apartado 1, letras a)-d), establece que **los Estados miembros y los Estados participantes[6] deben elaborar evaluaciones de riesgos y evaluaciones de la capacidad de gestión de riesgos** a escala nacional o a la escala subnacional adecuada. Los países deben facilitar a la Comisión un resumen de los elementos pertinentes de estas evaluaciones cada tres años. También se exige a los países que sigan elaborando **la planificación nacional de la gestión de riesgos de catástrofes**.

Los países compartieron con la Comisión informes sobre las evaluaciones nacionales de riesgos correspondientes a los períodos de notificación de 2015 y 2018. También facilitaron a la Comisión informes nacionales sobre la evaluación de la capacidad de gestión de riesgos en 2017. Las conclusiones de los informes entregados en 2015 y 2018 se presentaron en el segundo y tercer informe, titulados *Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face* [«Panorama general de los riesgos de catástrofes naturales y provocadas por el hombre a los que se puede enfrentar la UE», documento en inglés][7].

Con arreglo al artículo 6, apartado 3, la Comisión, junto con los Estados miembros y los Estados participantes, debía elaborar **directrices para facilitar la presentación de los informes resumidos** sobre la evaluación de riesgos y la evaluación de la capacidad de gestión de riesgos[8]. El artículo 6, apartado 1, letra d), también exige a los países que informen sobre **los riesgos transfronterizos y los riesgos con baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión.**

La Comisión, junto con los países, elaboró un **Informe relativo a las directrices sobre la gestión de riesgos de catástrofes**. Estas directrices se publicaron en 2019[9]. Treinta y dos de los treinta y tres países presentaron informes para el primer plazo de presentación de informes de conformidad con estas directrices (finales de 2020)[10]. En el apartado 3 se exponen las conclusiones de estos informes.

Evaluaciones por homólogos: refuerzo de la capacidad nacional de gestión de riesgos *[artículo 6, apartado 1, letra e)]*

El **marco de evaluación por homólogos** es una herramienta para mejorar el aprendizaje mutuo entre países a fin de desarrollar la capacidad de prevención y preparación. Las evaluaciones por

[6] De conformidad con el artículo 28, apartado 1 *bis*, del MPCU, los Estados participantes participarán en las actividades del Mecanismo de la Unión con arreglo a los objetivos, requisitos, criterios, procedimientos y plazos establecidos en la Decisión. A efectos del presente informe, tanto los Estados miembros de la UE como los Estados participantes se denominarán «países», a menos que se indique lo contrario, es decir, Estados miembros de la UE o Estados participantes.

[7] SWD(2017) 176 de 23.5.2017; SWD(2020) 330 de 30.11.2020.

[8] Los informes deberán presentarse antes de finales de diciembre de 2020 y, posteriormente, cada tres años.

[9] COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Informe relativo a las directrices sobre la gestión de riesgos de catástrofes en virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Decisión n.º 1313/2013/UE (2019/C 428/07). DO C 428 de 20.12.2019, p. 8. Estas directrices remiten, entre otras cosas, a un documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC(2010) 1626 de 21.12.2010] titulado *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management* [«Directrices relativas a la evaluación y cartografía de riesgos para la gestión de catástrofes», documento en inglés] como documento de referencia.

[10] Islandia no presentó un informe para el plazo de 2020. Albania, Bosnia y Herzegovina, la República de Moldavia y Ucrania aún no eran Estados participantes en 2020 y no estaban sujetos al requisito de presentar informes.

homólogos son voluntarias e implican a expertos nacionales de todos los Estados miembros y Estados participantes que revisan cuidadosamente las prácticas nacionales del país sometido a la evaluación por homólogos.

Dieciséis países han optado por ser objeto de una evaluación por homólogos, incluidos ocho Estados miembros actuales de la UE, tres Estados participantes y varios terceros países[11]. La Comisión introdujo un marco de evaluación por homólogos reforzado y más flexible en 2020. También elaboró un marco específico de evaluación por homólogos en materia de prevención de incendios forestales en 2023 en respuesta a las graves temporadas de incendios forestales de los últimos años. El marco reforzado de evaluación por homólogos complementa el aumento de las capacidades de respuesta a escala de la UE a través de rescEU. En 2024 se llevarán a cabo tres evaluaciones por homólogos específicas de los incendios forestales en Grecia, Italia y el Estado federado de Brandemburgo (Alemania).

Reforzar la comprensión de las catástrofes mejorando el conocimiento de las catástrofes *[artículo 6, apartado 1, letra f)]*

La Decisión MPCU también se modificó en 2021 para establecer en su artículo 6, apartado 1, letra f), que los Estados miembros y los Estados participantes deben mejorar la **recogida de datos sobre las pérdidas ocasionadas por catástrofes**, con el fin de garantizar la formulación de situaciones hipotéticas basadas en datos contrastados.

La Comisión ha desarrollado un Centro de Datos de Riesgo[12] para recopilar datos sobre el riesgo de catástrofes, incluidos datos sobre las pérdidas ocasionadas por catástrofes de los países y otros agentes. El análisis de las prácticas nacionales en materia de recopilación de datos sobre pérdidas ocasionadas por catástrofes presentado en los informes resumidos de gestión de riesgos de catástrofes sigue mostrando numerosas deficiencias[13].

Mecanismos para reforzar la prevención y la preparación (*artículo 6, apartados 2 y 4*)

El artículo 6, apartado 2, prevé un **mecanismo específico de consulta para mejorar la prevención y la preparación** entre los Estados miembros y los Estados participantes expuestos a tipos similares de catástrofes.

Este mecanismo para consultar a algunos países sobre riesgos específicos no se ha utilizado hasta ahora, a favor de intercambios periódicos e inclusivos con todos los países sobre los riesgos de catástrofes. Entre los ejemplos de estas consultas inclusivas sobre riesgos específicos cabe citar las reuniones sobre la experiencia adquirida, la preparación para las temporadas de incendios forestales, los intercambios sobre el desarrollo de sistemas de alerta rápida y las reuniones sobre prevención de catástrofes con expertos de los países.

El artículo 6, apartado 4, establece un mecanismo específico para reforzar el nivel de prevención y preparación de los Estados miembros que **suelen solicitar el mismo tipo de ayuda del MPCU para el mismo tipo de catástrofe (artículo 6, apartado 4)**. En caso de realizarse tres solicitudes del mismo tipo de ayuda para el mismo tipo de catástrofe en un plazo de tres años consecutivos, la Comisión debe llevar a cabo un análisis minucioso de las razones y circunstancias de las activaciones. Sobre la base de los resultados de este análisis, la Comisión

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS y TR, así como Georgia, Túnez, Argelia, la República de Moldavia y el Reino Unido (como Estado miembro de la UE en aquel momento).
[12] Centro de Datos de Riesgo del Centro de Conocimiento sobre Gestión del Riesgo de Desastres («DRMKC», por sus siglas en inglés) (europa.eu).
[13] Véase el capítulo 3.

podrá proponer el despliegue de expertos sobre el terreno, prestar asesoramiento o formular recomendaciones. También podrá decidir que tales medidas no son necesarias.

Este umbral está concebido para garantizar que los países intensifiquen su labor de prevención en consonancia con la intensidad del riesgo.

La Comisión está llevando a cabo un análisis minucioso de las razones y circunstancias de las solicitudes de ayuda recibidas entre 2019 y 2023 para el mismo tipo de catástrofe, a fin de evaluar si se han cumplido las condiciones para aplicar el mecanismo del artículo 6, apartado 4.

Objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes *(artículo 6, apartado 5)*

Los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes se incluyeron en el artículo 6, apartado 5, en la revisión de 2021 de la Decisión MPCU. Se trata de objetivos no vinculantes en ámbitos de la protección civil que son estratégicos para aumentar la resiliencia de la UE y sus Estados miembros y los Estados participantes, a fin de proporcionar una base de referencia común para gestionar mejor el riesgo de catástrofes con efectos transfronterizos en varios países.

Los primeros objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes se desarrollaron en cooperación con los Estados miembros y los Estados participantes y fueron adoptados por la Comisión en febrero de 2023[14]. Estos objetivos refuerzan el ciclo de prevención, preparación, respuesta y recuperación ante catástrofes, y su aplicación por parte de la Comisión y de los Estados miembros está en curso.

A la luz de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones para la **aplicación ulterior del artículo 6:**

La Comisión se encargará de:

- Seguir promoviendo la adopción del marco de evaluación por homólogos como herramienta que permita a los países evaluar su capacidad de gestión de riesgos para garantizar que sus enfoques de prevención de catástrofes y preparación ante estas sean efectivos y coherentes.
- Analizar cuidadosamente las razones y circunstancias que subyacen a las activaciones para el mismo tipo de catástrofe, a fin de evaluar si se han cumplido las condiciones para aplicar el mecanismo del artículo 6, apartado 4.
- Supervisar y analizar periódicamente las razones y circunstancias de las activaciones para el mismo tipo de peligro, con el fin de apoyar a los Estados miembros y a los Estados participantes en sus esfuerzos por reforzar su nivel de prevención y preparación.

La Comisión, junto con los Estados miembros y los Estados participantes, debe:

- Revisar las directrices para la presentación de informes resumidos de gestión de riesgos de catástrofes a fin de incluir la aplicación de los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes para el próximo ciclo de notificación y buscar formas de simplificar y racionalizar el proceso de presentación de informes.
- Tomar medidas para garantizar que se alcancen los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes.

[14] Recomendación por la que se establecen los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes (DO C 56 de 15.2.2023, p. 1). Comunicación «Los objetivos de resiliencia de la Unión Europea ante catástrofes: actuar conjuntamente para afrontar futuras emergencias», COM (2023) 61 final de 8.2.2023.

- Tomar medidas para mejorar la recopilación sistemática de datos sobre pérdidas ocasionadas por catástrofes.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN Y PREVENCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

La Comisión ha señalado las **principales conclusiones relativas a** la gestión y la prevención del riesgo de catástrofes **sobre la base del** análisis de los informes resumidos de los Estados miembros y de los Estados participantes que se han puesto a disposición de la Comisión[15]. En su caso, reflejan las conclusiones de anteriores evaluaciones nacionales de riesgos presentadas por los países con arreglo al artículo 6 (2015 y 2018)[16]. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión[17] incluye más detalles sobre las conclusiones de estos informes[18].

Los informes nacionales sobre la gestión de riesgos de catástrofes deben presentarse a la Comisión cada tres años con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra d). La tasa de notificación desde 2013 sigue siendo relativamente estable y elevada, aunque incompleta. La Comisión recibió 31 informes (de 34) en 2015, 30 (de 34) en 2018 y 32 (de 33) para el plazo de 2020[19].

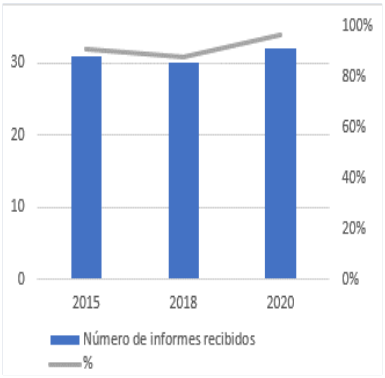


*Gráfico 2. El **indicador** del MPCU[20] para supervisar, evaluar y analizar la aplicación de la legislación del MPCU se refiere al artículo 6 y hace un seguimiento de los «progresos en la aplicación del marco de prevención de catástrofes, medidos en número de Estados miembros que hayan presentado a la Comisión la información mencionada en el artículo 6, apartado 1, letra d)».*

En las secciones siguientes se resumen las principales conclusiones basadas en el análisis de la Comisión de las respuestas a las veinticuatro preguntas sobre la evaluación de riesgos (preguntas 1-8), la evaluación de la capacidad de gestión de riesgos (preguntas 9-20) y las medidas prioritarias de preparación y prevención (preguntas 21-24) de las directrices para la presentación de informes.

Estas conclusiones se resumen con arreglo a **ocho componentes diferentes de la gestión de riesgos de catástrofes**, que sustentan los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes. Sobre la base de estas conclusiones, el presente informe formula recomendaciones para abordar las lagunas y deficiencias, mejorar la gestión de riesgos de catástrofes y fomentar una cultura de prevención.

[15] Cuando en el presente informe se mencionan informes y conclusiones nacionales, se hace referencia a los informes presentados a la Comisión en virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), por los veintisiete Estados miembros de la UE y los seis países que eran Estados participantes a finales de diciembre de 2020 (Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia y Turquía).
[16] Tal como se indica en los informes anteriores sobre la visión general de los informes de riesgo, SWD(2017) 176; SWD(2020)330.
[17] Véase más arriba.
[18] En el momento de la publicación de este informe, la presentación de informes correspondientes al plazo de 2023 seguía en curso y aún no se han analizado los informes presentados. Las conclusiones no reflejan necesariamente la evolución reciente a escala nacional.
[19] No se recibieron informes de Montenegro, Macedonia del Norte y Turquía (para el plazo de 2015), Letonia, Malta, Montenegro, Turquía (para el plazo de 2018) e Islandia (para el plazo de 2020).
[20] Artículo 3, apartado 2, letra a), de la Decisión MPCU.

4.1 Comprensión y previsión del riesgo

A. Detección de los principales riesgos de catástrofes[21]

Se confirman los principales riesgos objeto de preocupación más frecuentes desde 2015. Para al menos dos tercios de los Estados miembros y los Estados participantes, los principales riesgos naturales y relacionados con la salud humana son las inundaciones, las condiciones meteorológicas extremas, la salud humana / las pandemias, las sequías y los incendios forestales. Los riesgos tecnológicos o provocados por la acción humana más comunes son los riesgos nucleares y radiológicos, los riesgos industriales y las perturbaciones de las infraestructuras críticas.

Evolución de los riesgos detectados por los países en 2015, 2018 y 2020

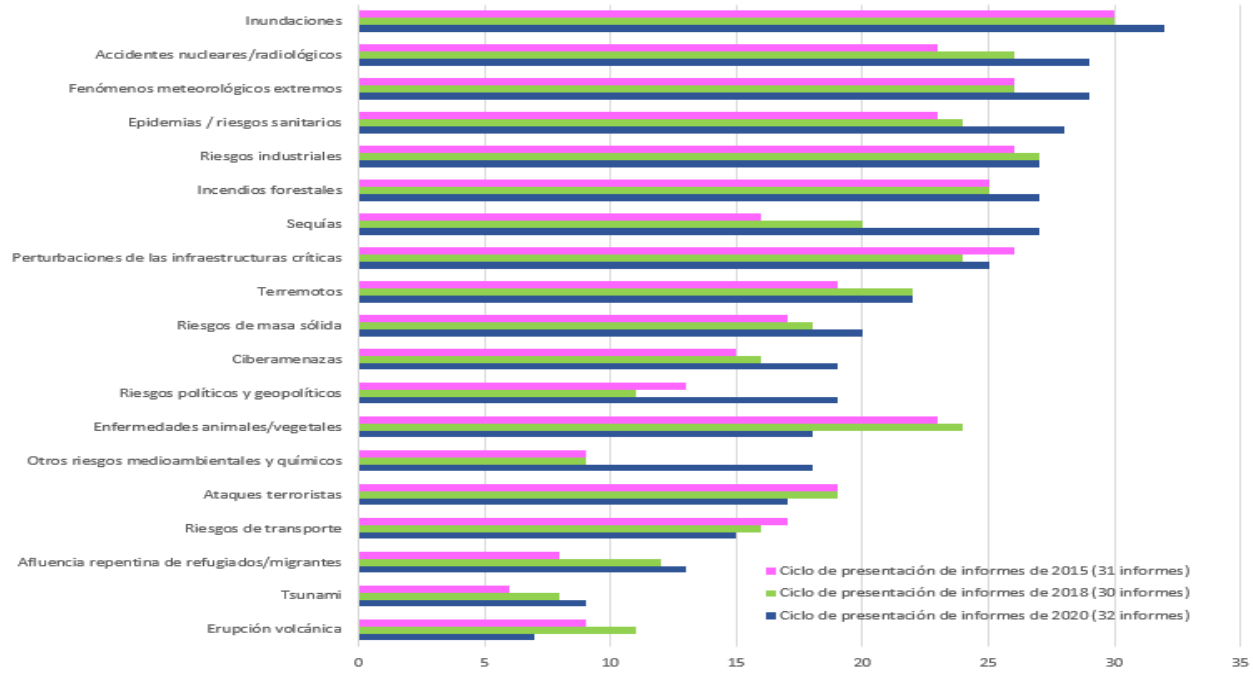


Gráfico 3. Número de países que señalaron un riesgo de catástrofe específico como pertinente en los informes de 2015, 2018 y 2020. Fuentes: Informes de 2015 (visión general de 2017), informes de 2018 (visión general de 2020), informes de 2020 (informes resumidos de la gestión de riesgos de catástrofes, tercer trimestre).

En toda Europa aumenta la preocupación por determinados riesgos de catástrofes. La sequía es el riesgo con respecto al cual más ha aumentado la preocupación. El doble de Estados miembros de la UE señaló que las sequías constituían un riesgo importante en 2020 en comparación con 2015. También ha aumentado la preocupación por el riesgo de **accidentes nucleares y radiológicos, los riesgos relacionados con la salud humana, las ciberamenazas, los tsunamis y los movimientos de población, los riesgos de masas sólidas** (desprendimientos, avalanchas, desprendimientos de rocas y hundimientos del terreno), **los**

[21] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 3 y 4.

riesgos geopolíticos y sociales, los riesgos relacionados con el transporte y los riesgos medioambientales y químicos[22].

En la actualidad, la mayoría de los países también señalan riesgos de catástrofes menos probables, pero muy graves, junto con los riesgos emergentes. Desde 2019, los países deben señalar los **riesgos con baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión**. Estos riesgos notificados varían de un país a otro. Los riesgos con baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión que se señalan con mayor frecuencia son los riesgos nucleares/radiológicos, los riesgos industriales y los terremotos, debido a sus efectos potencialmente muy graves. Dos tercios de los países también señalan **riesgos emergentes** (amenazas o peligros recientemente detectados, o riesgos conocidos que se espera que aumenten con el tiempo). Los riesgos emergentes más frecuentemente notificados son los fenómenos meteorológicos extremos, las inundaciones, los incendios forestales, las pandemias, los riesgos políticos y geopolíticos, los riesgos cibernéticos y las perturbaciones de las infraestructuras críticas. La aparición de un determinado riesgo puede reflejar la intensificación de determinados factores, por ejemplo, los relacionados con el cambio climático o el aumento de las vulnerabilidades. También puede reflejar cambios en la percepción del riesgo y en los enfoques de evaluación de riesgos. Asimismo, es importante estar atento a los **riesgos señalados por solo unos pocos países**. Por ejemplo, algunos países mencionan las tormentas solares, que podrían causar perturbaciones importantes en los sistemas informáticos, así como determinados riesgos medioambientales y químicos, como nuevas especies invasoras y pérdida de biodiversidad.

Solo unos pocos países trataron las complejas interacciones entre los riesgos de catástrofes «naturales» y «provocadas por el hombre» teniendo en cuenta los efectos complejos, compuestos y en cascada en su evaluación de riesgos. Casi todos los países cubrieron una serie de catástrofes «naturales y provocadas por el hombre». Muchos países también reconocen las repercusiones y los efectos en cascada en toda la sociedad, de hecho, notificaron riesgos que incluyen una amplia gama de perturbaciones en los servicios críticos o en el suministro, como los sistemas energéticos, de suministro de agua y financieros. No todos los países hacen referencia explícitamente a un análisis de las interacciones de tales riesgos, especialmente en lo referente a sus efectos complejos, compuestos y en cascada.

Los países se centran principalmente en los riesgos a corto plazo; no obstante, el alcance y la magnitud del cambio climático y la degradación medioambiental provocados por el hombre requieren una mayor atención hacia los cambios a largo plazo en las evaluaciones de riesgos. Los países indican principalmente riesgos agudos (a corto plazo), como inundaciones, incendios forestales y fenómenos meteorológicos extremos, en lugar de riesgos crónicos (a largo plazo)[23]. Por ejemplo, solo unos pocos Estados ribereños notificaron un aumento de la vulnerabilidad de las comunidades o infraestructuras costeras debido al aumento del nivel del mar o a la erosión costera, lo que, en combinación con tormentas costeras más extremas, aumentará el riesgo de inundaciones costeras. Los peligros agudos relacionados con el agua (inundaciones, sequías, fuertes precipitaciones, etc.) suelen notificarse como riesgos relacionados con el clima, pero esto también ocurre con los peligros relacionados con la temperatura (incendios forestales, olas de calor), viento (tormentas) y masas sólidas

[22] Véase el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión y el informe *Overview of natural and human disaster risks to the EU can face* [«Panorama general de los riesgos de catástrofes naturales y provocadas por el hombre a los que se puede enfrentar la UE», documento en inglés], SWD(2020) 3030, gráfico 21.

[23] Clasificación prevista en el acto de ejecución para informar sobre la adaptación a la Legislación sobre el Clima. DO L 278 de 26.8.2020, p. 1.

(desprendimientos de tierras). De los efectos secundarios del cambio climático, cerca de la mitad de los países notificaron riesgos relacionados con la salud humana (por ejemplo, epidemias y pandemias) y unos pocos detectaron mayores amenazas de enfermedades transmitidas por vectores debido al cambio climático. Alrededor de un tercio hizo referencia a diferentes formas de interrupción de la cadena de suministro. Algunos países mencionaron las repercusiones en sectores económicos específicos, como la agricultura, la energía, la silvicultura, la ganadería, el agua, la pesca, la asistencia sanitaria y el transporte.

La preparación para el futuro de las evaluaciones de riesgos requiere un análisis más exhaustivo de los factores subyacentes del riesgo de catástrofes y sus posibles interacciones, pero solo unos pocos países informaron sobre factores de riesgo «dinámicos» distintos del cambio climático. Entre los principales factores mencionados que influyen en los peligros, la vulnerabilidad y la exposición a los riesgos se incluye el cambio climático, cuyos efectos están bien documentados. Solo unos pocos países hicieron referencia a otros factores, como la urbanización, la evolución demográfica y la degradación del medio ambiente. Asimismo, mencionaron la globalización y la evolución internacional y geopolítica, junto con la evolución de la tecnología de la información y la digitalización.

B. Metodologías y prácticas nacionales de evaluación de riesgos[24]

Las metodologías nacionales de detección y evaluación de riesgos varían en cuanto a su exhaustividad. Un mayor nivel de coherencia y uniformidad facilitaría la comparación de los informes entre países y las evaluaciones de riesgos a escala europea, sobre la base de un conjunto sólido de evaluaciones de riesgos nacionales.

Para comprender el futuro, tenemos que conocer el pasado. Sin embargo, las prácticas nacionales para recopilar datos sobre las consecuencias de catástrofes pasadas no son sistemáticas y son muy incompletas. La recopilación de datos sobre las pérdidas ocasionadas por catástrofes es esencial para garantizar la formulación de situaciones hipotéticas basadas en datos contrastados y mejorar el análisis cuantitativo de riesgos. Sin embargo, los informes nacionales revelan que **la recogida de datos sobre las pérdidas ocasionadas por catástrofes está muy fragmentada y desestructurada** en casi todos los países, y que solo un país presenta un enfoque coherente a escala nacional. Ningún país hace referencia a la comunicación de datos sobre riesgos al Centro de Datos de Riesgo de la Comisión Europea[25], lo que merece un examen más detenido.

Las metodologías para la detección y el análisis de riesgos varían de un país a otro y según el tipo de riesgo. Alrededor de un tercio de los países informa sobre análisis de **situaciones hipotéticas de un único peligro** para la detección de riesgos, mencionando con menor frecuencia situaciones hipotéticas de múltiples peligros. Solo unos pocos países facilitaron información sobre los criterios que utilizaron para **detectar riesgos de baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión**. Los países también utilizan diferentes sistemas para **clasificar los riesgos**. Aunque los riesgos de catástrofes derivados de los peligros naturales se clasifican más claramente, el etiquetado de los riesgos provocados por el hombre, tecnológicos y sociales varía en mayor medida. Solo unos pocos países mencionan el **horizonte temporal** de las situaciones hipotéticas. Esto limita la comprensión de cómo y en qué medida se tienen en cuenta factores importantes como el cambio climático.

[24] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 18.

[25] Centro de Datos de Riesgo del Centro de Conocimiento sobre Gestión del Riesgo de Desastres: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub..

Algunos informes ofrecen ejemplos de **formulación de situaciones hipotéticas** y otros hacen referencia a las **situaciones hipotéticas de cambio climático** definidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Sin embargo, **esto no se hace de manera coherente**, lo que puede dar lugar a una subestimación de los riesgos. Explicar las **incertidumbres** es importante por lo que se refiere a la transparencia sobre las incertidumbres asociadas al análisis de riesgos, por ejemplo, en lo que respecta a las limitaciones de los datos y los modelos utilizados. Poco más de una cuarta parte de los países mencionan que tienen en cuenta las incertidumbres. La aplicación del **principio de precaución** puede ayudar a justificar la evaluación de un riesgo de catástrofe potencialmente grave cuya probabilidad no puede evaluarse con precisión; pero menos de una cuarta parte de los países hicieron referencia a estas consideraciones.

Las metodologías utilizadas para determinar el nivel de riesgo difieren. Cuando un riesgo no puede evaluarse con medios probabilísticos y cuantitativos, se utilizan otros enfoques cualitativos. Aproximadamente la mitad de los países aplicaron enfoques semicuantitativos o cualitativos para determinar el nivel de repercusión. Cuando se sopesan las repercusiones, menos de la mitad de los países se ocupan de las **repercusiones humanas, económicas, medioambientales y políticas/sociales**. Sin embargo, algunos países proporcionaron buenos ejemplos de una gama más amplia de repercusiones, por ejemplo, repercusiones sociales o financieras o repercusiones en infraestructuras críticas. Más de dos tercios de los países presentaron la importancia de cada riesgo utilizando una **matriz de riesgos**[26].

No todos los países informan de mecanismos de revisión periódica, aunque se necesitan revisiones periódicas de las evaluaciones de riesgos para reflejar los cambios en el panorama de riesgos. Algunos países afirman revisar las evaluaciones de riesgos periódicamente, y más habitualmente cada tres años. En algunos países, las revisiones se deben a catástrofes específicas o a actualizaciones de evaluaciones específicas de riesgos[27]; otros hacen un seguimiento continuo de los cambios relativos al panorama de riesgos. En algunos países, la frecuencia de las revisiones de la evaluación de riesgos está establecida por ley.

La disponibilidad pública de los resultados de las evaluaciones de riesgos es desigual. La transparencia pública contribuye a aumentar la concienciación sobre los riesgos y fomenta la acción para garantizar la resiliencia frente a las catástrofes. Sin embargo, solo la mitad de los países ponen las evaluaciones de riesgos a disposición del público y una cuarta parte proporcionan enlaces a mapas de riesgos de acceso público. La mayoría de los países facilitaron información sobre las prácticas de **cartografía de riesgos**. Los mapas de riesgos que se presentaron con más frecuencia abarcan las inundaciones[28], seguidas de los incendios forestales, los terremotos y los riesgos nucleares/radiológicos. No se facilita información sobre los mapas de riesgos transfronterizos.

Se pueden encontrar buenos ejemplos de participación de las principales partes interesadas en el proceso de elaboración de las evaluaciones de riesgos. Los marcos de **gobernanza** de la evaluación de riesgos se establecen en la legislación nacional de la mayoría de los países. En la

[26] Informe relativo a las directrices sobre la gestión de riesgos de catástrofes, pregunta 5, C 428 de 20.12.2019, p. 8 y ss.

[27] La Directiva 2007/60/CE exige revisiones periódicas de las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y de los planes de gestión del riesgo de inundación; asimismo, los planes hidrológicos de cuenca deben actualizarse cada seis años de conformidad con la Directiva 2000/60/CE.

[28] Aunque la Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007, p. 186) exige la elaboración de mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación para todos los Estados miembros de la UE, no todos han informado de la disponibilidad de mapas de inundaciones en los informes resumidos de la gestión de riesgos de catástrofes.

mayoría de los casos, están dirigidos por ministerios u organismos responsables de la protección civil. Entre las partes interesadas figuran muy diversas autoridades a nivel nacional y subnacional procedentes de diferentes sectores especializados (como las infraestructuras críticas y el transporte), el mundo académico, los organismos del sector privado (como los operadores de infraestructuras críticas) y la sociedad civil. El proceso de evaluación de riesgos en sí mismo desempeña un papel clave a la hora de aumentar la concienciación de los principales agentes sociales sobre los riesgos, pero también en algunos casos parece que el proceso de evaluación de riesgos de la protección civil vinculado a las obligaciones del MPCU funciona de forma aislada.

En vista de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones en materia de **entendimiento y previsión del riesgo**.

La Comisión, junto con los Estados miembros y los Estados participantes, debe:

- Revisar el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2010 titulado *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management* [«Directrices relativas a la evaluación y cartografía de riesgos para la gestión de catástrofes», documento en inglés][29] con el objetivo de seguir desarrollando la evaluación anticipada de riesgos a escala nacional y maximizar las sinergias con los procesos de evaluación de riesgos exigidos por otras vertientes de la legislación de la UE (por ejemplo, infraestructuras críticas, salud, clima y gestión del riesgo de inundación).
- Aumentar los intercambios de conocimientos entre países y expertos sobre cómo seguir mejorando las prácticas de evaluación de riesgos, en particular a través de la Red de Conocimientos.

Se invita a los Estados miembros y a los Estados participantes a:

- Intensificar los intercambios y la cooperación entre los Estados miembros y los Estados participantes en la detección y previsión de riesgos, en particular en relación con los riesgos emergentes y los riesgos de baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión.
- Reforzar los procedimientos de evaluación del riesgo de catástrofes para prever y mitigar mejor las repercusiones de los riesgos crónicos (a largo plazo), por ejemplo, el cambio climático y los riesgos geopolíticos, junto con las repercusiones de los riesgos agudos (a corto plazo).
- Maximizar las sinergias con los procesos de evaluación de riesgos exigidos por la legislación de la UE en otros ámbitos políticos (por ejemplo, infraestructuras críticas, salud, riesgo de inundación o políticas climáticas).
- Mejorar la recopilación sistemática de datos sobre las pérdidas y los daños causados por catástrofes pasadas, a fin de mejorar la comprensión de los riesgos futuros, y facilitar el acceso a estos datos a través del Centro de Datos de Riesgo.

[29] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC(2010) 1626 de 21.12.2010].

4.2 Mejora de la gobernanza del riesgo de catástrofes

C. Planificación de la gestión de riesgos de catástrofes[30]

Tres cuartas partes de los Estados miembros y los Estados participantes afirman disponer de marcos jurídicos exhaustivos para la gestión de riesgos de catástrofes. Los marcos se complementan a menudo con legislación que establece responsabilidades subnacionales y sectoriales. Los informes muestran que los marcos específicos para la gestión de riesgos de catástrofes (por ejemplo, leyes de protección civil) se complementan con otras leyes, como la legislación sectorial o subnacional. Algo menos de la mitad de los países también indican que cuentan con medidas y políticas de Derecho indicativo para complementar los marcos jurídicos. En la mayoría de los países, las principales leyes de protección civil también abarcan la evaluación de la capacidad de gestión de riesgos, así como otras fases de la gestión de riesgos de catástrofes.

Los riesgos de catástrofes se gestionan a escala nacional en todos los países, con la participación de las autoridades regionales y locales en distinto grado. La mayoría de los países señalan que existen diferentes mecanismos de **cooperación vertical** entre los niveles nacional y subnacional, y mecanismos de **coordinación horizontal** que implican efectivamente a una amplia variedad de partes interesadas en la gestión de riesgos de catástrofes. Aunque los ministerios y las autoridades relacionados con la protección civil son los principales responsables de llevar a cabo las evaluaciones de riesgos, solo un tercio de los países señaló la participación de una amplia gama de autoridades responsables de otras políticas o partes interesadas del sector privado. No obstante, una amplia participación sectorial en este proceso puede aumentar la sensibilización sobre los riesgos y mejorar el proceso.

En dos tercios de los países, las autoridades públicas con responsabilidad en materia de protección civil coordinan el proceso de evaluación de riesgos y preparación y respuesta ante riesgos. Alrededor de un tercio de los países informan de que otras autoridades sectoriales y el sector privado son agentes responsables de diferentes formas de prevención (como los ministerios de medio ambiente, energía, economía, sanidad, agricultura y silvicultura). Un ejemplo de organismos del sector privado responsables de formas específicas de prevención son los responsables de la gestión de los riesgos de accidentes industriales y de la seguridad nuclear.

Más de un tercio de los países afirman disponer de algún tipo de documento de planificación de la gestión de riesgos. Alrededor de una cuarta parte de los países mencionan alguna forma de estrategia nacional integral en materia de catástrofes o de seguridad[31]. La mayoría también señalan **medidas de prevención y preparación** ante los riesgos transfronterizos y con baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión que detectaron, pero ninguno proporcionó medidas para hacer frente a todos los riesgos con baja probabilidad de materializarse pero de gran repercusión que habían detectado. Las medidas se refieren principalmente a la preparación, por ejemplo, a sistemas de alerta rápida; y se señalan menos medidas de prevención. Por ejemplo, solo unos pocos países mencionaron medidas de prevención relacionadas con el uso del suelo y la ordenación del territorio para gestionar las inundaciones, los riesgos industriales, los terremotos y los riesgos volcánicos.

[30] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 3, 13, 15, 16, 21 y 22.

[31] Los países no están obligados a poner a disposición de la Comisión planes de gestión de riesgos ni a facilitar información resumida sobre ellos. Por lo tanto, no ha sido posible realizar una evaluación exhaustiva de los avances en «el desarrollo y el perfeccionamiento de la planificación de la gestión de riesgos de catástrofes».

Aunque la mayoría de los países señalan algunas medidas de prevención y preparación, la información facilitada sobre cómo se priorizaron estas medidas y cuándo se aplicarán es limitada. Los informes nacionales desempeñan un papel fundamental a la hora de proporcionar información sobre la detección de riesgos y, por tanto, constituyen la base para las decisiones de invertir en la prevención. La gestión de riesgos también implica la priorización, planificación y financiación de medidas de preparación y prevención, así como la identificación de las autoridades principales. Aunque los países informan sobre medidas para riesgos transfronterizos y riesgos con baja probabilidad de materializarse, pero de gran repercusión, muy pocos comunican los plazos de aplicación de las medidas y los mecanismos de financiación correspondientes.

D. Gestión de riesgos transfronterizos[32]

Todos los Estados miembros y los Estados participantes detectan sistemáticamente los principales riesgos que tienen carácter transfronterizo. Esto es esencial para gestionar los riesgos en los países europeos altamente interconectados. Los riesgos transfronterizos que se detectan con más frecuencia son los accidentes nucleares y radiológicos, las inundaciones, los incendios forestales y las pandemias/epidemias. Por primera vez, se pidió a los países que definieran **procedimientos y medidas a escala transfronteriza, interregional e internacional**, así como **medidas para hacer frente a los riesgos transfronterizos**. Los informes proporcionan información sobre la gobernanza de la gestión de riesgos, incluida la cooperación transfronteriza para gestionar los riesgos transfronterizos y los riesgos con repercusiones transfronterizas.

Aunque los informes por país reflejan la priorización de los procedimientos y las medidas para gestionar los riesgos detectados, parece haber lagunas en la aplicación o en la comunicación de estos procedimientos y medidas. La mayoría de las **medidas transfronterizas** señaladas se refieren a riesgos nucleares y radiológicos, inundaciones, accidentes industriales, incendios forestales y perturbaciones de las infraestructuras. Alrededor del 70 % de los países que señalan determinados riesgos transfronterizos también proporcionan información sobre las medidas para gestionarlos. Ningún país comunica medidas para gestionar todos los riesgos transfronterizos detectados. La cooperación transfronteriza se centra principalmente en la preparación y, en menor medida, en la prevención y las evaluaciones de riesgos transfronterizos. La mayoría de las medidas comunicadas en el ámbito transfronterizo son «no estructurales», como la formación y la educación, los sistemas de alerta rápida y la sensibilización de la población.

Se informa extensamente de los marcos internacionales y europeos. Algunos países hacen referencia a una importante **legislación sectorial de la UE** que mejora la cooperación transfronteriza para gestionar algunos riesgos, en particular en el caso de inundaciones[33], accidentes industriales graves[34] e infraestructuras críticas[35]. Asimismo, los países señalan una amplia gama de actividades de cooperación transfronteriza en **procesos u organizaciones internacionales** como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNDRR), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a los que hacen referencia aproximadamente un tercio de los países. Solo unos pocos mencionan la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o marcos u organizaciones macrorregionales (por ejemplo, el Danubio y

[32] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 3, 13, 16, 21 y 22.
[33] DO L 288 de 6.11.2007, p. 186.
[34] Directiva 2012/18/UE, DO L197 de 24.7.2012, p. 1.
[35] Directiva (UE) 2022/2557. DO L 333 de 27.12.2022, p. 164.

el mar Báltico). Un tercio de los países observa que el propio Mecanismo de Protección Civil de la Unión refuerza el trabajo transfronterizo. En las regiones fronterizas se pueden observar algunos ejemplos de acuerdos bilaterales de cooperación, por ejemplo, sobre alertas rápidas y riesgos de notificación, cooperación en evaluaciones de riesgos y protocolos de preparación, intercambio de información sobre alertas rápidas y respuesta posterior.

E. Sistemas de sensibilización y alerta ante los riesgos[36]

No todos los Estados miembros y Estados participantes informan exhaustivamente acerca de la sensibilización sobre los riesgos, si bien las consecuencias adversas de las catástrofes pueden reducirse preparando a la población para actuar en caso de emergencia. Alrededor de tres cuartas partes de los países informan de que las autoridades de protección civil y otros organismos clave han llevado a cabo algunas actividades para proporcionar **información sobre los riesgos de catástrofes y sensibilizar a la población sobre los riesgos**, pero se dispone de escasa información específica. Las campañas de divulgación utilizan diferentes herramientas de comunicación (publicidad en radio y televisión, redes sociales, cortometrajes animados, prospectos y folletos) y páginas web que proporcionan información sobre los riesgos. Hay algunos buenos ejemplos de campañas educativas.

Los países informan al público acerca de los riesgos para aumentar la sensibilización general sobre los riesgos, pero solo la mitad de los países indican que sus evaluaciones de riesgos están a disposición del público. A menudo, las campañas recurrentes de sensibilización sobre los riesgos abordan todos los aspectos de la resiliencia y la autoprotección en relación con los riesgos y las emergencias, pero solo unos pocos países comparten detalles de estas estrategias de campaña. Las campañas de sensibilización sobre inundaciones e incendios forestales son las campañas específicas de riesgo más citadas. Un tercio de los países afirma que los sistemas educativos son canales importantes para sensibilizar sobre los riesgos.

Alertar y advertir a la población es clave para la comunicación de emergencias y crisis, pero solo algo más de la mitad de los países declara utilizar diversos medios para alertar a la población en caso de emergencia. Entre las distintas herramientas que han sido mencionadas, se encuentran las sirenas, los mensajes a teléfonos móviles, las aplicaciones especiales para teléfonos inteligentes y el uso de medios de comunicación tradicionales (radio/televisión). El alcance de la alerta rápida y el plazo que puede darse a la población y a las autoridades responsables para actuar dependen del tipo de riesgo de catástrofe. Algunos países hacen referencia a la aplicación de la legislación de la UE que exige alertas públicas a través de los teléfonos móviles para 2022[37].

Es esencial satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables a la hora de gestionar los riesgos, pero pocos países informan de tales actividades. Unos pocos países señalan directrices sobre cómo tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables en caso de emergencia. Algunos países mencionan iniciativas específicas de sensibilización sobre los riesgos para apoyar a los grupos vulnerables.

F. Sistemas de alerta rápida y capacidades de respuesta

La detección temprana de catástrofes inminentes es crucial para reducir las consecuencias adversas. La mayoría de los Estados miembros y los Estados participantes indican disponer de sistemas. Sin embargo, solo alrededor de la mitad de los países que señalan determinados

[36] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 8, 17, 19 y 20.
[37] Directiva (UE) 2018/1972, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (CECE). DO L 321 de 17.12.2018, p. 36.

riesgos como pertinentes indican tener sistemas de alerta rápida para dichos riesgos. Existen sistemas de alerta rápida para una amplia gama de catástrofes, principalmente relacionadas con los peligros naturales, entre los que destacan los fenómenos meteorológicos extremos y las inundaciones, seguidos de los terremotos y los incendios forestales. En el caso de los riesgos tecnológicos, los sistemas de alerta rápida para accidentes nucleares y radiológicos son los que se señalan con más frecuencia, seguidos de los sistemas de alerta rápida para los riesgos cibernéticos, las perturbaciones de las infraestructuras críticas y los accidentes industriales. Por lo tanto, es importante establecer un seguimiento en tiempo real de los factores que contribuyen a ello (como las condiciones de vegetación seca que aumentan el riesgo de incendio forestal, la saturación del suelo en lo que respecta al aumento del riesgo de inundación, los movimientos sísmicos o la propagación de brotes virales).

Muchos países utilizan sistemas de alerta rápida internacionales o europeos, especialmente en lo que respecta al riesgo sísmico, la vigilancia nuclear y radiológica y la vigilancia de las amenazas para la salud, pero solo unos pocos utilizan los servicios de Copernicus. Los países proporcionan algunos ejemplos de sistemas de alerta rápida transfronterizos específicos con notificación de catástrofes. Se señala que los agentes del sector privado son responsables del seguimiento, la detección y la previsión de los riesgos relacionados con sus actividades económicas.

Es esencial contar con agentes públicos y privados bien preparados y equipados para responder a emergencias. Sin embargo, solo unos pocos países indican contar con infraestructuras críticas para la respuesta de emergencia. Para gestionar el cambiante panorama de riesgos con la intensificación de los peligros relacionados con el clima, como las inundaciones y los incendios forestales, los países deben mejorar su **capacidad de respuesta** nacional. Aproximadamente la mitad de los países indican disponer de sistemas para garantizar el mantenimiento adecuado de los activos. Se facilitó información limitada sobre capacidades específicas de respuesta a los incendios forestales, respuesta a las inundaciones, respuesta a riesgos NRBQ[38] y respuesta sanitaria de emergencia.

En vista de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones sobre **la mejora de la gobernanza de los riesgos de catástrofes**.

La Comisión, junto con los Estados miembros y los Estados participantes, debe:

- Seguir desarrollando el intercambio de buenas prácticas entre países y expertos, especialmente en el marco de la Red de Conocimientos, con el objetivo de mejorar las herramientas de planificación y las estructuras de toma de decisiones para apoyar una gobernanza eficaz de los riesgos[39].
- Seguir mejorando las herramientas y servicios paneuropeos de alerta rápida. Cuando proceda, aumentar el uso de herramientas como los Servicios de Gestión de Emergencias de Copernicus y el servicio de notificación científica de emergencias permanente proporcionado por el Centro de Asesoramiento Científico y Técnico que cubre los riesgos naturales, nucleares y radiológicos.

Se invita a los Estados miembros y a los Estados participantes a:

- Fomentar un enfoque de la sociedad en su conjunto en todas las fases del proceso de gestión de riesgos de catástrofes, con la participación de todas las partes interesadas:

[38] Nucleares, radiológicos, biológicos y químicos.

[39] En consonancia con las recomendaciones y medidas de seguimiento del Taller de Protección Civil de la Presidencia española sobre «Fortalecer la Gobernanza para la Gestión del Riesgo de Desastres en Europa», celebrado los días 5 y 6 de julio de 2023.

instituciones públicas, organismos académicos y de investigación, sector privado, sociedad civil y comunidades[40].

- Reforzar la gestión de riesgos de catástrofes, por ejemplo, mediante acciones para gestionar los riesgos clave con repercusiones transfronterizas y los riesgos relacionados con catástrofes que causen o puedan causar efectos transfronterizos en varios países.
- Seguir desarrollando sistemas de alerta rápida para los riesgos pertinentes y, cuando sea posible, basarse en los sistemas transfronterizos desarrollados por la UE, como el sistema europeo de alerta de inundaciones de Copernicus, el Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales y el Observatorio Europeo de la Sequía.
- Promover acciones más contundentes a escala nacional para atender las necesidades de las personas vulnerables a la hora de gestionar los riesgos.

4.3 Integración e inversión en la gestión de riesgos de catástrofes

G. Gestión intersectorial de los riesgos de catástrofes[41]

Se han comunicado buenos ejemplos de cómo se lleva a cabo la gestión de riesgos de catástrofes en el marco de políticas distintas de la protección civil y por parte de otros departamentos y organismos gubernamentales pertinentes. Sin embargo, sigue siendo necesario realizar mejoras en la gestión intersectorial de riesgos para lograr la resiliencia de la sociedad como conjunto. Los informes nacionales ofrecen buenos ejemplos de mecanismos de coordinación horizontal en los que las estructuras nacionales de gobernanza incluyen a organismos de diferentes sectores a lo largo del ciclo de gestión de riesgos de catástrofes, en particular las autoridades públicas, el sector privado, las autoridades locales, la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación. Teniendo en cuenta que hay algunas lagunas en los informes sobre la coordinación horizontal y la coordinación intersectorial y que se han señalado muy pocas estrategias globales de gestión de riesgos, se puede hacer más para aumentar la visibilidad de las herramientas de gestión de riesgos de catástrofes, por ejemplo, garantizando que las evaluaciones de riesgos sean pertinentes para otros sectores.

Otras políticas de la UE también contribuyen a la resiliencia frente a las catástrofes. La gestión de riesgos de catástrofes debe integrar periódicamente nuevos instrumentos políticos desarrollados a escala de la UE, incluidos los desarrollados en el marco del Pacto Verde Europeo[42]. Algunos países informan sobre **otras políticas y leyes de la UE** que mejoran la resiliencia frente a las catástrofes y la cooperación transfronteriza, como las infraestructuras críticas, la ciberseguridad, la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de sequías e inundaciones, los accidentes industriales y la cooperación en materia de seguridad nuclear. Estos ejemplos muestran que la gestión de riesgos de catástrofes debe ser coherente y encontrar sinergias con otras políticas, en particular el cambio climático, la protección de infraestructuras críticas y las políticas de finanzas sostenibles.

Aunque los riesgos de catástrofes van más allá de los peligros relacionados con el clima y las medidas de adaptación al cambio climático abarcan muchos ámbitos aparte de la gestión de riesgos de catástrofes, las sinergias entre ambos procesos son sustanciales. Dos tercios de los

[40] Véase más arriba.
[41] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 y 16.
[42] El anexo de las directrices para la presentación de informes muestra el panorama político de la UE anterior al Pacto Verde Europeo.

países indican disponer de planes de adaptación a escala nacional. Algunos ejemplos de ámbitos comunes a la gestión de riesgos de catástrofes y a las medidas de adaptación al cambio climático son el seguimiento, la recopilación y el tratamiento de información y datos sobre los riesgos de catástrofes relacionadas con el clima. Para permitir las sinergias y evitar la subestimación de los riesgos de catástrofes, también es esencial que las evaluaciones del riesgo de catástrofes incluyan proyecciones e hipótesis sobre el cambio climático.

Las perturbaciones de las infraestructuras críticas figuran entre los principales riesgos de catástrofes, en particular la perturbación de las redes energéticas, de los servicios de agua, de las telecomunicaciones, de las redes de transporte, de las estructuras financieras, del suministro de alimentos y de la asistencia sanitaria. Estas tienen un gran potencial de difusión a otros sectores. Algunas infraestructuras marítimas críticas, como los puertos, corren el riesgo de ser más vulnerables ante los efectos del cambio climático, en particular al aumento del nivel del mar. Algo más de la mitad de los países indican contar con políticas para proteger las infraestructuras críticas. Un tercio de los países afirman disponer de medidas específicas, como la planificación de la protección civil, evaluaciones y análisis de riesgos y amenazas, la cooperación entre las autoridades y los operadores, aspectos técnicos y de procedimiento y medidas específicas para cada riesgo.

Las políticas de finanzas sostenibles ofrecen oportunidades para la adaptación al cambio climático y medidas de prevención de riesgos. Los **seguros** contra catástrofes que apoyan la recuperación tras una catástrofe también pueden tener importancia a la hora de incentivar la prevención y una «reconstrucción más inteligente». En los informes nacionales, algunos países mencionan los seguros como una fuente privada de financiación del riesgo de catástrofes. Una encuesta sobre los seguros contra catástrofes llevada a cabo entre expertos nacionales en prevención de catástrofes muestra que los seguros cubren muchas catástrofes provocadas por peligros naturales en todos los Estados miembros. No obstante, existe una considerable brecha en materia de protección del clima debido a diversos obstáculos, como el coste de los seguros, la limitación de las condiciones, los límites a la indemnización y la falta de seguros disponibles en zonas de alto riesgo[43].

H. Mecanismos nacionales de financiación pública y privada[44]

Las inversiones en gestión de riesgos de catástrofes requieren una financiación suficiente. Se necesitan unas finanzas públicas nacionales sólidas para hacer frente tanto a la respuesta como a la recuperación de los efectos cada vez mayores relacionados con el clima, así como a las medidas de preparación, prevención y adaptación al cambio climático. En muchos informes se ofrecen ejemplos de mecanismos nacionales de financiación del riesgo de catástrofes. Se incluyen reservas para imprevistos o fondos específicos para catástrofes (según se ha informado, disponibles en algunos países) y la transferencia del riesgo financiero de las catástrofes con la ayuda de agentes privados, en particular en forma de **seguros** contra catástrofes. Algo más de la mitad de los países indican contar con **disposiciones presupuestarias flexibles**, en forma de presupuestos de reserva y fondos de contingencia para hacer frente a situaciones de emergencia. Pocos países señalaron tener **financiación específica dedicada a la prevención** a fin de satisfacer la creciente necesidad de inversión en prevención para reducir las pérdidas mediante el refuerzo de la resiliencia. Con mayor frecuencia, los países

[43] Brecha en la protección del clima, SWD(2021) 123 final de 27.5.2021.
[44] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, preguntas 8, 17, 19 y 20.

informaron de que disponían de presupuestos para la preparación y la respuesta ante emergencias[45].

Si bien hay financiación de la UE disponible para la gestión de riesgos de catástrofes, especialmente para la prevención, la utilización señalada es limitada. Aunque dos tercios de los países mencionaron algunos fondos de la UE, la información no es ni coherente ni exhaustiva. Por ejemplo, solo alrededor de una cuarta parte mencionó el uso de fondos de la política estructural y de cohesión (2014-2020), aunque alrededor de dos tercios de los Estados miembros de la UE utilizaron estos fondos para gastos de gestión de riesgos de catástrofes[46].

Para cada país, la aprobación de los gastos de gestión de riesgos de catástrofes en el marco de los fondos de la política de cohesión en el período de programación 2021-2027 está supeditada a la presentación de informes con arreglo al artículo 6 (condiciones favorables[47]). Los informes resumidos de la gestión de riesgos de catástrofes recibidos incluyen los principales riesgos pertinentes para el país, pero solo se facilitó información muy limitada sobre las fuentes de financiación, la priorización y el calendario para aplicar dichas medidas. Por consiguiente, la Comisión se basó en fuentes de información adicionales y complementarias presentadas por los Estados miembros, como las estrategias de adaptación y otras herramientas y estrategias nacionales de planificación, para evaluar el cumplimiento de estas condiciones por parte de los Estados miembros de la UE para acceder a la financiación de la política de cohesión de la UE.

A la luz de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones sobre la **integración y la inversión en la gestión de riesgos de catástrofes**.

La Comisión se encargará de:

- Animar a los Estados miembros y a los Estados participantes a hacer un uso más sistemático de los fondos de la UE disponibles para la inversión en prevención, preparación y adaptación al cambio climático.
- Estudiar opciones para adoptar un enfoque intersectorial más sólido con el objetivo de incentivar la prevención de los riesgos de catástrofes en las políticas y fondos clave.

Se invita a los Estados miembros y a los Estados participantes a:

- Tener en cuenta la necesidad de aplicar estrategias intersectoriales en la gestión de riesgos de catástrofes para seguir desarrollando opciones nacionales de financiación del riesgo de catástrofes, así como para su prevención.
- Considerar la posibilidad de aumentar la financiación para la gestión de riesgos de catástrofes y la adaptación al cambio climático en los actuales períodos de programación.

[45] SWD(2021) 123 final, de 27.5.2021, *Closing the climate protection gap- Scoping policy and data gaps* [«Colmar la brecha en la protección del clima: política de determinación del alcance y falta de datos», documento en inglés].
[46] Dieciocho Estados miembros actuales de la UE utilizaron los fondos de la política estructural y de cohesión para la gestión de riesgos de catástrofes (2014-2020).
[47] Para permitir a los Estados miembros acceder a los fondos de la política de cohesión de la UE, el Reglamento (UE) 2021/1060, anexo IV (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159), establece las condiciones vinculadas al cumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros de la UE. Para la gestión de riesgos de catástrofes, estas condiciones incluyen la presentación de informes del artículo 6 y la aportación de información sobre la detección de riesgos, la priorización de las medidas, los mecanismos de financiación y la planificación.

4. AVANCES EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UE PARA LA RESILIENCIA ANTE CATÁSTROFES

Una amplia gama de leyes y políticas sectoriales de la UE contribuyen a reforzar la resiliencia ante catástrofe. El marco jurídico y político para gestionar el riesgo de catástrofes va más allá de la protección civil. Esto ya se mencionaba en el anexo del Informe relativo a las directrices sobre la gestión de riesgos de catástrofes de 2019, que hacen referencia a las políticas de la UE que cubren múltiples aspectos de la gestión de riesgos de catástrofes. Desde diciembre de 2019, la UE ha seguido desarrollando su marco político y jurídico, vinculado al Pacto Verde Europeo, a las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Entre los ejemplos de avances más recientes que merecen una mayor consideración en los esfuerzos por impulsar la prevención y la preparación en los Estados miembros y, en su caso, en los Estados participantes, cabe citar los siguientes:

- La **Legislación Europea sobre el Clima**[48], que incluye los objetivos de adaptación al cambio climático. La evaluación europea del riesgo climático («EUCRA», por sus siglas en inglés)[49], un informe [próximo] de la Agencia Europea de Medio Ambiente, debe servir de base para futuras evaluaciones de los riesgos climáticos y de catástrofes. Los datos sobre los principales peligros y repercusiones relacionados con el clima notificados por los países en los informes resumidos sobre la gestión de riesgos de catástrofes han sido utilizados en la EUCRA.
- La **Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas**[50] abarca la preparación, la respuesta y la cooperación internacional en una gama más amplia de sectores considerados vulnerables de conformidad con la evaluación de riesgos contemplada en el artículo 6. Asimismo, abarca las administraciones públicas, como las encargadas de la protección civil. Los Estados miembros de la UE deben llevar a cabo evaluaciones de riesgos teniendo en cuenta las evaluaciones de riesgos del MPCU. Los operadores de entidades críticas también deben desarrollar una evaluación de riesgos y aplicar medidas de prevención y protección. La Directiva[51] relativa a las medidas destinadas a garantizar un **elevado nivel común de ciberseguridad** establece un **mecanismo para la gestión de crisis cibernéticas** en plena concordancia con los mecanismos horizontales y sectoriales, incluido el MPCU. La Directiva exige la realización de evaluaciones coordinadas de los riesgos para la seguridad de las cadenas de suministro críticas.
- La aplicación de la **Directiva sobre inundaciones** y la **Directiva marco sobre el agua** es importante para la gestión de riesgos de catástrofes[52]. Se han modificado o adoptado algunas leyes de la UE en materia de agua para abordar aspectos relacionados con la resiliencia en caso de catástrofe, en particular **los riesgos en la cadena de suministro de agua potable y el acceso al agua potable segura**[53] y a la **reutilización de las aguas residuales** para el sector agrícola a fin de hacer frente a la escasez de agua y a la sequía, cada vez más frecuentes[54].

[48] Legislación Europea sobre el Clima (europa.eu), DO L 243 de 9.7.2021, p. 1.
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
[50] DO L 333 de 27.12.2022, p. 164.
[51] DO L 333 de 27.12.2022, p. 80.
[52] Directivas 2007/60/CE y 2000/60/CE. Informes de aplicación – Comisión Europea (europa.eu).
[53] Directiva (UE) 2020/2184 (DO L 435 de 23.12.2020, p. 1).
[54] Reglamento (UE) 2020/741. DO L 177 de 5.6.2020, p. 32.

- La **Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030**[55] aboga por unos bosques más resilientes y por una gestión adecuada en las zonas de riesgo de incendio. Se pide la gestión y planificación del paisaje, la restauración de los ecosistemas y la gestión del combustible a través del pastoreo y los incendios controlados, y que en la gestión integrada del riesgo de incendios forestales se empleen los conocimientos especializados y los recursos disponibles en todos los ámbitos políticos pertinentes.
- La preparación ante futuras pandemias y ante otras amenazas para la salud que requieren atención a escala de la Unión ha aumentado con la adopción de la Unión Europea de la Salud y la creación de la **Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias («HERA», por sus siglas en inglés)**.
- El **Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas** exigía que los Estados miembros establecieran sistemas de alerta pública para alertar a la población a través de los teléfonos móviles de aquí a 2022[56].
- La **taxonomía de las inversiones sostenibles**[57] puede ayudar a atraer financiación privada para la sensibilización sobre el riesgo de catástrofes y las medidas de adaptación para una amplia gama de actividades económicas. La **estrategia de la UE en materia de finanzas sostenibles**[58] abogaba por la necesidad de aumentar los niveles de conocimientos básicos sobre el riesgo climático de los agentes financieros para mejorar la comprensión de las inversiones de alto riesgo a la vista de los riesgos relacionados con el clima. Las actividades de sensibilización sobre los riesgos de catástrofes pueden contribuir a este aumento del nivel de conocimientos.
- Hay **financiación de la UE** disponible para la gestión de riesgos de catástrofes en el marco de varios instrumentos de la UE, como los fondos de la política de cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Entre 2021 y 2027, el importe total de la ayuda de la UE destinada a la gestión de riesgos de catástrofes y a la adaptación al cambio climático en el marco de estos tres instrumentos asciende a casi 26 000 millones EUR. El Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» también apoya la gestión de riesgos de catástrofes. Además, el Fondo de Solidaridad de la UE cubre en cierta medida los daños causados por catástrofes. Habida cuenta de la tendencia de aumento de los daños económicos sufridos como consecuencia de catástrofes en Europa, debe estudiarse la posibilidad de seguir reforzando el Fondo.
- Los Estados miembros disponen de **conocimientos técnicos a medida** a través del instrumento de apoyo técnico de la Comisión Europea, que pueden ayudar a los Estados miembros a diseñar y aplicar reformas, en concreto en el ámbito de la gestión de riesgos de catástrofes[59]. En el marco del MPCU, también se apoyan la asistencia técnica y los proyectos a escala nacional y los proyectos transfronterizos destinados a reforzar la gestión de riesgos de catástrofes[60].
- En el contexto de la reforma de la gobernanza económica, la Comisión ha colaborado activamente con las partes interesadas (ministerios de Hacienda de los Estados miembros, instituciones fiscales independientes, organizaciones no gubernamentales y aseguradoras) para determinar cómo **reflejar el coste fiscal del cambio climático en los marcos presupuestarios nacionales**. La revisión de los principales conceptos de

[55] COM(2021) 572.
[56] DO L 321 de 17.12.2018, p. 36.
[57] Reglamento (UE) 2020/852. DO L 198 de 22.6.2020, p. 13.
[58] COM(2021) 390 final.
[59] Instrumento de apoyo técnico (europa.eu).
[60] Proyectos de prevención y preparación en materia de protección civil — Comisión Europea (europa.eu).

financiación del riesgo de catástrofes, las pruebas de los Estados miembros y los elementos clave de una estrategia de financiación del riesgo de catástrofes para limitar el coste fiscal de las catástrofes relacionadas con el clima tienen por objeto aumentar la sensibilización y promover el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros[61].

Una gestión de riesgos intersectorial eficaz y coherente debe tener en cuenta dichos conceptos, así como la evolución futura en el panorama cambiante de la política de gestión de riesgos. En la revisión intermedia del marco de Sendai[62] se observó que una multitud de políticas contribuyen a la reducción de los riesgos de catástrofes, como la gestión del riesgo de inundaciones y sequías en la política de aguas, la política de ciberseguridad, las políticas forestales y de biodiversidad, las políticas sanitarias, la investigación y las herramientas para la gestión de riesgos de catástrofes, entre las que se incluye la observación de la Tierra.

5. EL CAMINO HACIA UNA EUROPA RESILIENTE A LAS CATÁSTROFES

La gestión de riesgos de catástrofes beneficia a la sociedad en su conjunto y desempeña un papel fundamental en la construcción de sociedades resilientes. Las numerosas vidas que se han cobrado las catástrofes provocadas por los fenómenos meteorológicos extremos de los últimos años nos recuerdan que, independientemente de la rapidez de la respuesta, será la prevención la que aporte los mayores beneficios a largo plazo. Prevenir la próxima catástrofe y prepararse para ella es esencial si queremos proteger nuestra sociedad, la naturaleza y nuestro patrimonio cultural. La protección civil no puede funcionar aisladamente; es esencial trabajar conjuntamente en todos los sectores a lo largo de todo el ciclo de gestión de riesgos de catástrofes.

El MPCU se constituyó para crear un marco de ayuda de la UE para responder a las catástrofes cuando las capacidades nacionales estaban desbordadas. A lo largo de los años, las revisiones del MPCU han ampliado este marco para ir más allá de la respuesta a las catástrofes y abarcar un espectro más amplio de preparación y prevención de catástrofes. El artículo 6 establece un marco para la gestión de riesgos. El presente informe muestra que, si bien se han realizado progresos considerables, aún queda margen para hacer más a distintos niveles.

Los **objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes**, adoptados en febrero de 2023, apuestan más por la prevención de catástrofes y por medidas de gestión de riesgos a escala nacional y de la UE y establecen una ambiciosa agenda común para el futuro. En consonancia con las medidas establecidas en la Comunicación sobre los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes, el presente informe ha definido una **serie de acciones y recomendaciones complementarias** que son necesarias para alcanzar estos objetivos en los países del MPCU. Los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes constituyen una contribución concreta de la comunidad de protección civil para aumentar nuestra resiliencia ante las catástrofes en Europa. Se invita a los Estados miembros y a los Estados participantes a adoptar medidas para alcanzar estos objetivos y avanzar en la consecución de los mismos, en concreto en el contexto de las diferentes actividades contempladas en el artículo 6.

[61] *Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States* [«Financiación del riesgo de catástrofes: conceptos y pruebas principales de los Estados miembros de la UE», documento en inglés] (europa.eu), 2021 y *Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters* [«Financiación del riesgo de catástrofes: Limitación del coste fiscal de las catástrofes», documento en inglés] (europa.eu), (2022).
[62] SWD(2023) 151 final.

Los daños provocados por sucesos catastróficos están aumentando enormemente, pero nuestra capacidad global para absorber tales perturbaciones y recuperarnos de ellas es limitada. Por lo tanto, es necesario invertir más y mejor en prevención con un «enfoque de la UE en su conjunto». Mientras el panorama de los riesgos de catástrofes siga evolucionando y nos enfrentemos a las consecuencias del cambio climático, la Comisión seguirá trabajando sin descanso para reforzar aún más la resiliencia de la UE ante riesgos futuros.