

FINANCIACIÓN, INTERNACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD



Joaquín Melgarejo Moreno
y Ricardo Abadía Sánchez
(Eds.)

AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

FINANCIACIÓN,
INTERNACIONALIZACIÓN
Y SOSTENIBILIDAD

FINANCIACIÓN, INTERNACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

Joaquín Melgarejo Moreno
y Ricardo Abadía Sánchez
(Eds.)

AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

© los autores, 2019
© de esta edición: Ayuntamiento de Orihuela y Universidad de Alicante

ISBN: 978-84-1302-066-2
Depósito legal: A 579-2019

Composición, impresión y encuadernación:
Quinta Impresión

Reservados todos los derechos.
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación
de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares,
salvo excepción prevista por la ley.
Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org)
si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	10
PRÓLOGO	13
CAPÍTULO 1.	
AGLOMERACIÓN ESPACIAL DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN ESPAÑA	17
José Miguel Giner Pérez y María Jesús Santa María Beneyto <i>Departamento de Economía Aplicada y Política Económica, Universidad de Alicante</i>	
CAPÍTULO 2.	
LA RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO	41
Silverio Alarcón <i>Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria, Universidad Politécnica de Madrid</i>	
CAPÍTULO 3.	
CATÁLOGO VALENCIANO DE VARIEDADES TRADICIONALES DE INTERÉS AGRARIO	47
Joaquín Parra Galant <i>Estación Experimental Agraria de Elche, Servicio de Transferencia de Tecnología</i>	
CAPÍTULO 4.	
DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA CLUSTER: CLUSTER AGROALIMENTARIO DE LA HUERTA DE ORIHUELA Y LA VEGA BAJA	51
José Luis Hervás Oliver <i>Departamento de Organización de Empresas, Universidad Politécnica de Valencia</i> Margarita Brugarolas Molla-Bauza <i>Departamento de Economía Agroambiental, Ingeniería Cartográfica y Expresión Gráfica en la Ingeniería de la Escuela Politécnica Superior de Orihuela, Universidad Miguel Hernández</i>	

CAPÍTULO 5.

LOS SEGUROS AGROPECUARIOS EN ESPAÑA 61

Joaquín Melgarejo Moreno y M^a Inmaculada López Ortiz

Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Alicante

CAPÍTULO 6.

LOS SEGUROS AGRARIOS EN LA PROVINCIA DE ALICANTE 87

Antonio Gascón Andújar

Responsable de Seguros Agrarios ASAJA Alicante - Jóvenes Agricultores

Ramón Espinosa Sáez

Secretario Técnico ASAJA Alicante - Jóvenes Agricultores

CAPÍTULO 7.

**IMPORTANCIA DEL SECTOR ORNAMENTAL EN LA COMUNITAT
VALENCIANA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS**

A LOS QUE SE ENFRENTA 105

María Ángeles Fernández-Zamudio

*Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias, Centro para el Desarrollo
de la Agricultura Sostenible (CDAS).*

Amparo Melián Navarro

Departamento de Economía Agroambiental, Universidad Miguel Hernández

CAPÍTULO 8.

EL DESAFÍO AGROALIMENTARIO 119

Patricia Fernández Aracil

Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales, Universidad de Alicante

CAPÍTULO 5

LOS SEGUROS AGROPECUARIOS EN ESPAÑA

Joaquín Melgarejo Moreno y M^a Inmaculada López Ortiz

Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Alicante

1. INTRODUCCIÓN

No hay una justificación económica para tratar de eliminar el riesgo, pero sí para facilitar mecanismos para gestionarlo. Estos mecanismos deben ser eficientes, ayudando a seleccionar los riesgos que conviene cubrir y los instrumentos que deben utilizarse para dicho fin, teniendo en cuenta los costes y beneficios que se deriven de su aplicación para los agentes económicos afectados y para la sociedad en su conjunto. Se trataría, como señala Caffero (2009), de obtener un adecuado nivel de protección para quienes lo necesitan al menor coste posible para la sociedad en su conjunto. El seguro es, por lo tanto, un instrumento de gestión de riesgos.

Ahora bien, el contrato del seguro es un tipo de contrato muy peculiar, que no entraña la compra de un servicio y menos aún de una mercancía; tiene más en común con la compra de un activo financiero, que implica cambiar dinero hoy por dinero mañana. Pero el seguro es «un tipo de contrato aún más sutil» (Arrow, 1971), ya que es un cambio de dinero hoy por dinero que se habrá de pagar en el futuro dependiendo de que ocurran ciertos acontecimientos, los siniestros o los supuestos previamente establecidos. Por otra parte, Arrow señala los límites del seguro, ya que no pueden asegurarse todas las contingencias de la vida o de los negocios, porque ello daría lugar al llamado «riesgo moral» (incentivo para actuar mal porque se está protegido). Sin embargo, si no se aseguran ciertas actividades lícitamente asegurables, se pone una traba a la inversión y por tanto al crecimiento económico. En este sentido, dos son las principales contribuciones socioeconómicas del seguro. De un lado, estimula la inversión hacia las que probablemente son las actividades más provechosas desde un punto de vista social y, de otro, contribuye a la equidad y nivelación socioeconómica, al evitar los extremos de empobrecimiento que puedan darse a causa de siniestros u otros eventos de carácter negativo.

El seguro, por lo tanto, es un sistema no para reducir el riesgo, eso es imposible, sino para redistribuir su incidencia, para amortiguar sus efectos sobre los individuos aislados y extenderlos en una capa de estrecha densidad sobre la sociedad (Tortella, 2014). Los elementos esenciales del seguro son la prima que debe abonarse y la posibilidad de que

ocurra un evento que dé lugar a la indemnización acordada. Tal evento tiene carácter aleatorio, con una determinada probabilidad (Borch, 1990).

El sector agrario (agricultura y ganadería) conlleva una actividad económica sometida a riesgos que se derivan de su dependencia del medio natural y de las particulares condiciones de los mercados agrarios. Su exposición al clima, enfermedades y plagas, epizootias, volatilidad de mercados y precios da lugar a situaciones adversas que los propios agricultores no pueden afrontar de manera individual. En efecto, una de las características del sector agropecuario es que su producción (las plantaciones, cosechas y ganado) están expuestas a graves riesgos que pueden implicar fuertes pérdidas para los dueños de las explotaciones. Pero, además, se da la circunstancia de que la mayoría de estos riesgos difícilmente pueden ser cubiertos por el seguro privado, habida cuenta de su imprevisibilidad y por la falta de cobertura de reaseguro. Asimismo, el coste de un seguro que cubriese todos esos riesgos sería tan elevado que no podría ser soportado por los agricultores. Por ello, las administraciones públicas desempeñan un papel clave en el campo de los riesgos agrarios, tanto por su labor directa al proporcionar instrumentos de gestión de riesgos como por su actuación creando un clima que ayude a los productores a anticiparlos. La mejora de la institución constituye uno de los objetivos principales de la política agraria.

Como puede verse en la Figura 1, un sistema de gestión de riesgos agrarios se caracteriza por un grupo de relaciones complejas entre diferentes ejes que comprende las fuentes originales del riesgo, las estrategias disponibles y las medidas gubernamentales. El riesgo en la agricultura es, pues, un sistema interrelacionado en el que los mercados y las intervenciones del gobierno interactúan con los riesgos y las estrategias de los agricultores. La participación del Estado puede apoyar el desarrollo de estrategias de mercado, pero también puede dificultarlas o sustituirlas.

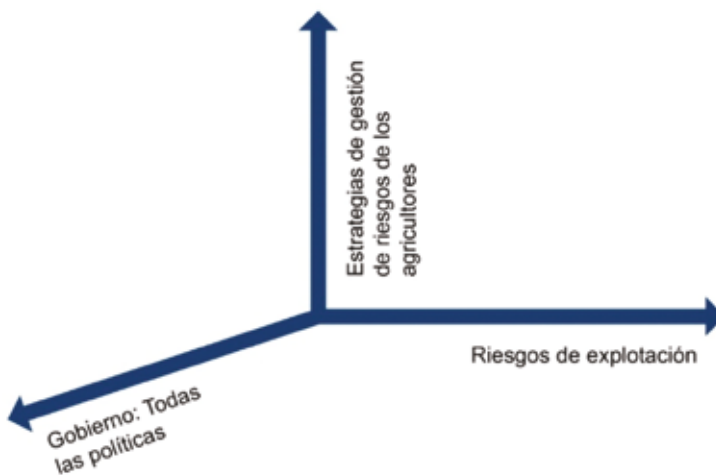


Figura 1. Esquema del sistema de gestión de riesgos agrarios. Fuente: Antón, 2009.

Según Harwood et al. (1999), cinco son las fuentes principales de riesgo en la agricultura: 1) Riesgos de producción (eventos climáticos, plagas y enfermedades); 2) Riesgos de mercado (incertidumbres asociadas a los precios de los inputs y outputs); 3) Riesgos financieros (variabilidad de los tipos de interés, valor de los activos financieros, disponibilidad de crédito y riesgos que afecten a la propiedad o al capital físico); 4) Riesgos institucionales (acciones de gobierno y regulaciones, cambios en las políticas y en las leyes...); 5) Otros riesgos (medioambientales, sanitarios y responsabilidad legal de los productores). En términos generales, los riesgos a los que se enfrenta la agricultura pueden agruparse en dos grandes tipos: los riesgos de producción y los riesgos de precios. Los primeros se deben a variaciones en los rendimientos ocasionadas por adversidades climáticas u otras causas como enfermedades o plagas, algunos de los cuales son asegurables, pero otros no lo son. Los riesgos de precios se deben a variaciones en los precios de los productos o de los factores de producción, de importancia creciente debido a su volatilidad. En general, no son asegurables (Bielza et al., 2008). En efecto, para los agricultores, son los riesgos climáticos (heladas, lluvias torrenciales y sequías) y los riesgos de mercado o la excesiva volatilidad de los precios las preocupaciones más comunes. Para los ganaderos, a las anteriores preocupaciones se suma el riesgo de brotes de enfermedades contagiosas (Garrido et al., 2009).

Las razones en favor de la implantación de los seguros agrarios las podemos sintetizar en que se trata del sistema más eficaz para paliar los daños económicos que los fenómenos climáticos originan sobre la actividad agraria; generan estabilidad de rentas para el asegurado y beneficios para la Administración; dan estabilidad social, al limitar el impacto en una actividad, como la agraria, sujeta a altos grados de vulnerabilidad e incertidumbre; proporcionan ventajas económicas para los sectores de actividad ligados a la agricultura y ganadería; y, por último, contribuyen al mantenimiento de la población en el ámbito rural.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS SEGUROS AGRARIOS EN ESPAÑA

La repercusión del clima sobre la producción agraria y de ésta sobre la renta y los niveles de vida de la población del sector están en el origen de la búsqueda de instrumentos con los que paliar los efectos devastadores que algunos fenómenos naturales ocasionaban sobre los ingresos de las familias dedicadas a la actividad agraria. También se trataba, con ello, de evitar las enormes fluctuaciones productivas, generadoras de incertidumbre, y, en casos extremos, del abandono del medio rural, cuando no de problemas sociales que abocaban a la ruptura de la cohesión que toda sociedad necesita para su normal desarrollo.

Aunque con los cambios asociados a las transformaciones industriales la importancia que el sector agrario tenía para la economía se redujo considerablemente tanto en términos de ocupación como de participación en la renta nacional, ello no significó que los problemas del sector dejaran de tener importancia para los gobernantes, habida cuenta del

carácter estratégico de la actividad y de que todavía constituía una parcela importante de la economía nacional. En ese sentido, durante el siglo XIX y principios del XX, los gobiernos pusieron en marcha actuaciones paliativas de los efectos que estas negativas coyunturas provocaban periódicamente en el agro español. Era una actuación *a posteriori*, después de que se produjeran los daños. El carácter discrecional de estas ayudas paliativas y la excesiva demora en la aplicación concreta de los recursos que se ponían a disposición de los agricultores y ganaderos hicieron que estas medidas resultaran poco eficaces, mostrando que no eran el instrumento más apropiado para abordar los problemas que las negativas condiciones de producción causaban a las economías de las explotaciones agrarias.

La solución propuesta, desde los inicios del siglo XX, fue la de los seguros agrarios, por entender que era la más apropiada para evitar las fluctuaciones que sobre los ingresos generaban las pérdidas de las cosechas, proporcionando indemnizaciones en tiempo y forma predeterminados. Se trataba de arbitrar fórmulas que permitiesen la generalización de estos seguros en condiciones soportables para los productores. En el transcurso del siglo XX se desarrollaron en España, casi a razón de uno por década, sistemas de aseguramiento agrario de carácter privado, público o mixto, siendo éstos últimos y, en particular, el actualmente vigente, los que más se han ajustado a los propósitos perseguidos, ya que las iniciativas de aseguramiento de carácter privado tienden a atender a clientes de bajo riesgo o a riesgos muy específicos, de cuya incidencia se tiene una amplia información y experiencia, de manera que no ha sido posible, ni en España ni en ningún otro país, universalizar la protección agraria mediante el aseguramiento a través de la iniciativa privada.

El libro de Burgaz y Pérez-Molares (1996) sigue siendo la referencia fundamental para el análisis histórico del seguro agrario en España. De él se desprende una opinión claramente favorable a la institución de los seguros agrarios, por entender que es el sistema más eficaz para paliar los daños económicos que las condiciones climatológicas adversas originan sobre la actividad agraria, al garantizar la estabilidad en la percepción de las rentas, resultando también beneficioso para la Administración, por cuanto los seguros pueden ser utilizados como instrumento de política agraria, y ser útiles para el conjunto de la sociedad, por la estabilidad que generan y por su contribución al mantenimiento de la población en el ámbito rural. Con todo, el seguro agrario debe ser una institución en permanente proceso de mejora y debe conjugar los intereses que participan en el mecanismo de aseguramiento: el sector agrario, las entidades aseguradoras y la Administración pública.

Medidas de carácter técnico como encauzamientos de ríos para evitar las inundaciones, transformaciones en regadío para paliar las sequías y otras actuaciones de este tipo se han desarrollado en España en el transcurso de su historia, pero estas intervenciones no cubrían todo el ámbito productivo ni evitaban todos los riesgos y, lo que era más importante, no paliaban los efectos negativos que los fenómenos climáticos adversos provocaban cuando se producían sobre los ingresos de los productores agrarios; por lo que se hizo imprescindible la búsqueda de otros mecanismos de protección que tuvieran carácter reglado, no fueran

discrecionales e hicieran llegar a los afectados los recursos económicos suficientes para minimizar las pérdidas y mantener a los productores en la actividad. No en vano, fueron los graves problemas climáticos que periódicamente sufría el país los que crearon el germen de los seguros agrarios y su desarrollo progresivo.

En los orígenes de los seguros agrarios en España, encontramos actuaciones de socorro mutuo, los pósitos, que pueden considerarse el antecedente remoto de la previsión agraria (Martínez Soto et al., 2015). Con todo, los precedentes del actual sistema de seguros agrarios se remontan a finales del siglo XIX, cuando se establecieron sistemas de cobertura que afectaban a la producción agraria, a través de cajas de seguro contra el pedrisco y mutuas para el auxilio de agricultores, ganaderos y propietarios de montes con la finalidad de garantizar en común sus producciones contra los principales riesgos. Un hito, en este sentido, fue el proyecto de Ley de Seguros Agrícolas de 1902, que constituye el primer intento de la Administración para fomentar un sistema de seguros agrarios, dejando a las diputaciones la iniciativa de establecer estos seguros en cada provincia. Este sistema no se implantó hasta 1920. Antes de esa fecha, operaban en España una veintena de compañías que aseguraban las cosechas contra el riesgo de incendio y se había constituido un numeroso grupo de montepíos y mutualidades que aseguraban el ganado. Además, algunas empresas de capital extranjero protegían contra el pedrisco.

La Conferencia de Seguros Agrarios de 1917 marca el inicio de un sistema de seguros tutelado por la Administración. En ese mismo año se fundó la Caja de Seguros Mutuos contra el Pedrisco, y el Ministerio de Fomento nombró una Comisión que sentó las bases de un seguro mutuo nacional especializado en el pedrisco. El resultado fue la aparición, en 1919, de la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario (Decreto de 9 de septiembre de 1919), que nació con el ambicioso objetivo de cubrir todos los riesgos del campo, pero terminó centrándose exclusivamente en el pedrisco. Los siniestros a los que tuvo que hacer frente esta Mutualidad fueron tan superiores a las primas percibidas que el Estado tuvo que acudir en su auxilio dos años más tarde aportando una subvención anual de 250.000 pesetas. En el seno de la Mutualidad se abrió un interesante debate, centrado en tres cuestiones que estarán presentes hasta la actualidad. La primera de ellas versaba sobre si el seguro era el instrumento apropiado para racionalizar las aportaciones presupuestarias del Estado ante daños catastróficos en la agricultura. La segunda guardaba relación con la discusión sobre la conveniencia de que el seguro fuese declarado obligatorio. Por último, la tercera consideraba si la institución aseguradora debía tener clara autonomía frente al poder político. Tres cuestiones que hoy siguen estando presentes en el debate sobre los seguros agrarios en España.

La Mutualidad, con capital exclusivamente público, tuvo unos resultados muy limitados. Por ello, en 1930, se decidió devolver estos seguros a la iniciativa privada, de forma que fueran administrados por mutuas provinciales o regionales, aunque con el apoyo estatal a través de la Comisaría de Seguros del Campo, mediante la figura del reaseguro o aseguramiento directo subsidiario. Durante la etapa republicana, en 1932, la Comisaría de

Seguros del Campo se transformó en el Servicio Nacional de Seguros Agrarios y, en 1934, en el Servicio Nacional de Seguros del Campo. Esta entidad subsistió hasta 1953, ofreciendo contratos de reaseguro a las compañías aseguradoras privadas para seguros contra el pedrisco, el incendio y la mortalidad del ganado. La organización arrastró un déficit permanente, ante la imposibilidad de equilibrar los ingresos de las primas con las indemnizaciones correspondientes por los siniestros asegurados, y este desequilibrio agotó sus reservas, obligándole a acceder a créditos especiales.

En efecto, tras la Guerra Civil, se volvió a implantar el sistema de seguros agrarios mediante el decreto de 10 de febrero de 1940, que tomó como modelo el que existía antes del conflicto, otorgando un mayor protagonismo a las entidades aseguradoras y pasando el papel del Estado a un segundo plano, centrado en la exclusiva función del reaseguro (Burgaz et al., 1996). Durante este periodo, que se prolonga hasta la promulgación de la Ley de Seguros del Campo de 1953 que encomendaba el seguro agrario a la iniciativa privada, surge, por primera vez, la figura de una Agrupación de Entidades Aseguradoras, que funcionaban en régimen de coaseguro, contando con reaseguro estatal⁴. También fue en este período cuando se planteó por primera vez el concepto de que el seguro debía ser asumido por el agricultor como un coste más. Se diseña el seguro integral para el trigo, que se mantuvo vigente hasta 1983. En 1953, el sistema de seguros agrarios tenía el mismo grado de implantación que en la preguerra, 1935, situándose en torno al 2%. El carácter atrasado del sector agrario español queda evidenciado también en este aspecto. Al atraso se sumó, durante la postguerra, la profunda crisis que sufrió el sector agrícola español y, en este adverso contexto, poco desarrollo podían alcanzar los seguros agrarios⁵. En una España aquejada por los acuciantes problemas de abastecimiento, la prioridad de los gobernantes era lograr el incremento de la producción con un claro enfoque técnico agronómico, prestando escasa atención a las facetas más económicas, entre las que se encontraba el crédito o los seguros agrarios⁶.

El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) nació, con carácter provisional, en 1941, como Consorcio de Compensación de Riesgos de Motín, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades indemnizatorias originadas por la Guerra Civil, aunque circunstancialmente se utilizó para atender a otros grandes siniestros. Esta institución tendría una larga vida, transformándose su carácter provisional, a partir de 1954, en permanente, hasta dar lugar a lo que hoy es el Consorcio de Compensación de Seguros⁷. La Ley de 16 de

4. MAPFRE, una de las principales compañías aseguradoras en la actualidad, inició su actividad como mutua agraria entre 1933-1955 (Manzano, 2009).

5. Sobre el atraso agrario español, puede verse Simpson, 1997. Acerca de la situación vivida por el sector agrario durante la postguerra civil, Barciela y López-Ortiz, 2003; y sobre la evolución de la economía en general, Barciela et al., 2005.

6. Barciela y López-Ortiz (2013) han demostrado este escaso interés de las autoridades y de los técnicos por las facetas más económicas relacionadas con el sector agrario al analizar el Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos de 1950, auspiciado por el régimen franquista, y en el que tuvo un marcado protagonismo el que fue nombrado ministro de Agricultura un año más tarde, Rafael Cavestany.

7. A partir de 1994 se llamó Consorcio de Compensación de Riesgos Catastróficos sobre las Cosas.

diciembre de 1954 encargaba al CCS en exclusiva los “riesgos que no sean susceptibles de garantía mediante póliza de seguro privado ordinario, por obedecer a causas anormales o de naturaleza extraordinaria”, mientras que el Reglamento de la Ley desarrolló los acontecimientos cubiertos, entre los que se encontraban inundaciones, huracanes y otros episodios de carácter excepcional, que tenían especial importancia para el sector agrario, que vio de este modo cubiertos riesgos que hasta ese momento no se contemplaban. A partir de la citada normativa, el CCS quedó ligado a la cobertura de los denominados riesgos extraordinarios, de cuyo sistema de indemnización se convirtió en la figura central. La esencia de esta institución radicaba en complementar la actividad aseguradora privada, siempre bajo un principio de ausencia de competencia con ésta, para garantizar la atención de necesidades de protección, que no estuvieran cubiertas por el sector privado y fuesen deseables por razones de interés público y general (Machetti, 2006). El sistema español de cobertura de los riesgos extraordinarios se fundamenta sobre tres principios básicos: el de compensación, que engloba la compensación entre riesgos, la geográfica y la temporal⁸; el de solidaridad entre todos los asegurados; y el de colaboración con el mercado en la gestión del sistema.

En 1954 también se promulgó la Ley del Consorcio de Compensación de Seguros, generándose la necesidad cada vez más demandada de un seguro agrario integral, que fuese capaz de proteger de múltiples riesgos. Se pedía la creación de un sistema que diera respuesta y resolviera los problemas del modelo existente, cuestionando su ineficacia y que sólo protegiera de riesgos incuestionables y continuados. A estas demandas de protección no eran ajenos los cambios experimentados por el sector agrario, que había iniciado su recuperación al amparo de la nueva política agraria desarrollada por Rafael Cavestany (Barciela y López-Ortiz, 2003).

Las transformaciones, desde mediados de los cincuenta y sobre todo en las décadas siguientes, fueron profundas, y la combinación de cambio tecnológico y éxodo rural dobló la productividad (Simpson, 1997), pero también provocaron la crisis de la agricultura tradicional y el auge de las modernas formas de producción agraria, en las que los seguros estaban llamados a desempeñar un papel importante.

La Ley de 28 de diciembre de 1978, de Seguros Agrarios Combinados, y su Reglamento de 1979 otorgan al Consorcio el doble papel que conserva en la actualidad: coasegurador del sistema de seguros y reasegurador obligatorio del cuadro de coaseguro⁹.

8. El principio de compensación entre riesgos (todos los riesgos cubiertos tienen la misma consideración y tratamiento), la compensación geográfica (todas las zonas del país tienen la misma consideración y tratamiento, independientemente del tipo de riesgo al que están más expuestas) y la compensación temporal (deben considerarse periodos amplios en que los años de baja o moderada siniestralidad permitan acumular recursos para afrontar los años-pico de alta siniestralidad).

9. Es una técnica de dispersión de riesgos según la cual uno o varios de los contratos de seguros, referentes al mismo interés, riesgo y tiempo, se reparten entre aseguradores, previo acuerdo entre ellos y el tomador, de forma que cada asegurador está obligado a pagar indemnizaciones en proporción a su cuota de participación en el cuadro de coaseguro.

En la práctica, esta protección financiera, vía reaseguro, es lo que ha permitido al sistema español de seguros agrarios alcanzar su carácter general y el desarrollo que presenta en la actualidad. Si el cambio democrático fue determinante en el diseño de una nueva política agraria, mayor importancia tuvo las transformaciones derivadas del ingreso de España en la CEE en 1986, que hizo necesaria la adecuación de los postulados españoles al marco europeo. Así, el mayor cambio en la regulación del Consorcio de Compensación de Seguros se produjo con la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, que aprobó su nuevo estatuto legal, en consonancia con la modificación que se había llevado a cabo en 1986 para adaptar la normativa a los compromisos derivados del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, que hacía inexcusable, por ser una exigencia europea, la pérdida del carácter monopolístico de una de sus principales funciones: la vinculada a los riesgos extraordinarios¹⁰. Además de perder la exclusividad en la cobertura de los riesgos extraordinarios, también se modificó el régimen jurídico del Consorcio, que dejó de ser un organismo autónomo y pasó a convertirse en una sociedad estatal (Machetti, 2006).

La transformación institucional y las políticas adoptadas para afrontar la crisis económica que atravesaba el país durante los años setenta fueron el marco de desarrollo del sector agrario en los primeros años de la transición, convirtiéndose la política de mercados en el eje de las negociaciones entre la Administración y las nuevas estructuras representativas de las empresas agrarias que habían sustituido al sindicato vertical y estaban remplazando a las Cámaras Agrarias en los diferentes organismos públicos. El sector agrario se sumó al esfuerzo realizado por toda la sociedad española para rebajar los niveles de inflación, que se habían situado por encima del 20%, y amenazaban con bloquear la economía. Con la llegada de la crisis de los setenta, las reservas de divisas empezaron a disminuir, había que ahorrar dinero y uno de los capítulos en los que se hicieron recortes fue en la compra por el Estado de la cosecha de trigo, estableciéndose un tope máximo. La excelente cosecha de cereal de 1973 originó cuantiosos excedentes y la consecuente caída de los precios. Este hecho reforzó la decisión del gobierno de contingentar las cosechas, tanto la de ese año como las futuras. Los productores podrían sembrar todo el trigo que quisieran, pero el Estado solamente compraría hasta un límite. Las campañas agrarias de los años 1973 y 1974 estuvieron en el origen de la creación de un *pool* de cereales (*Pool* de Entidades Coaseguradoras del Seguro Nacional de Cereales), que unía a los aseguradores para administrar el Seguro Combinado. El *pool*, que asoció a un centenar de entidades, se enfrentaba a un escenario con dificultades de gestión. Para solventar los problemas se recurrió a la Confederación de Cajas de Ahorro, prácticamente presente en todas las zonas rurales españolas, lográndose un "pacto de caballeros" entre las entidades y se estudiaron sistemas comunes de peritación, unificando criterios y dando el mismo trato a fincas colindantes en caso de siniestro.

Los Pactos de La Moncloa, aprobados el 27 de octubre de 1977, recogían el acuerdo de presentar ante el Congreso de los Diputados una Ley de Seguros Agrarios, que finalmente se aprobó en diciembre de 1978 (Ley 87/1978 de los Seguros Agrarios Combinados) y casi un año después, en septiembre de 1979, su Reglamento de desarrollo (Real Decreto

10. Real Decreto Legislativo 1255/1986, de 6 de junio para modificar la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado.

2329/1979)¹¹. El nuevo texto legal, que fue la primera ley aprobada en la España democrática y contó con el respaldo de todo el Parlamento, sustituyó a la Ley de 1953 que, pese a los esfuerzos realizados, no había obtenido los resultados que de ella se esperaban. El sector agrario ocupaba, en estos años, al 17% de la población activa española que, pese a la reducción experimentada respecto a las cifras de mediados de siglo, aún era un porcentaje significativamente elevado, superior a la media del mundo desarrollado, y resultaba vital para mantener la población en los territorios rurales, que rápidamente se estaban despoblado, sobre todo las zonas del interior del país.

La nueva Ley dio lugar a la creación de una serie de instituciones que, además de otros factores diferenciales, contribuyeron a aportar al sistema de seguros agrarios español una importante estabilidad. Se trata de un sistema en el que coexisten entidades públicas y privadas, que está basado en la participación voluntaria, tanto de las compañías aseguradoras como de los propios agricultores y ganaderos, en el que coexisten subvenciones de la Administración central y de las Comunidades Autónomas, reflejando la nueva realidad del Estado de las Autonomías que se había desarrollado en el país tras la aprobación de la Constitución de 1978. Debe tenerse en cuenta, además, que cuando en la década de los ochenta nació el vigente sistema de seguros agrarios, el sector agrario español afrontaba los profundos cambios que venía experimentando desde los años sesenta, en un proceso de aproximación a la modernidad y a una estructura productiva más próxima a la de los países de nuestro entorno.

Unos cambios que tuvieron como resultado la progresiva disminución de la población activa agraria y las grandes migraciones que dejaron despoblado buena parte del interior peninsular; la mecanización agraria, el aumento de consumo de insumos y de los gastos del sector; el incremento de los rendimientos y las producciones; los cambios en el uso del suelo, el desarrollo de la ganadería intensiva y el auge de sectores orientados a la exportación; el aumento del consumo interior y las modificaciones en las pautas de consumo alimentario; el crecimiento del comercio exterior y también de la competencia en los mercados; o la implantación de la seguridad social y demás políticas derivadas de la creación del estado de bienestar en el medio rural. Todo ello ha coincidido con la pérdida de peso y capacidad de influencia de la agricultura en la economía y la sociedad y dentro del propio sistema alimentario. En 1980 el Ministerio de Agricultura pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, poniendo de manifiesto la voluntad de las autoridades de contemplar en conjunto el sistema alimentario, en el que se integraban la industria y las redes comerciales como actividades básicas. Esta visión integrada del conjunto del sistema tardó en plasmarse en la práctica.

En efecto, en el período que transcurre desde 1980 a la actualidad, el panorama de la agricultura española ha cambiado radicalmente. Todos los gobiernos han aplicado políticas para proteger al sector y a los productores agrarios, tanto a escala nacional como en la

11. La mayor parte de los partidos políticos que concurren a las elecciones democráticas de 1977 incluía en sus programas referencias concretas a los seguros agrarios. Los Pactos de la Moncloa recogían explícitamente en el epígrafe VIII lo siguiente: “Se presentará ante el Congreso una Ley de Seguros Agrarios que proteja al agricultor de las consecuencias derivadas de acaecimientos catastróficos” (Lamo de Espinosa, 2003).

Unión Europea (Política Agraria Común), en Estados Unidos o en Japón (Burgaz, 2000). Como se ha indicado, los cambios políticos e institucionales de las últimas décadas han ocasionado importantes transformaciones en el sector agropecuario español: la llegada de la democracia, la configuración del Estado de las Autonomías, la integración en el Mercado Común y las políticas agrarias desarrolladas por gobiernos de distinto ámbito territorial han sido determinantes en el desarrollo de este sector. Además, las actividades agrarias y ganaderas se han mostrado muy sensibles a los grandes cambios sociales experimentados por las sociedades modernas, como la mayor participación laboral de las mujeres o el envejecimiento de la población; siendo muy importantes también las repercusiones derivadas de las transformaciones acontecidas en el propio sector, en las pautas de consumo y en los mercados, tales como los derivados de la apertura y aumento del comercio exterior, los cambios en el sistema alimentario, en la distribución, la creciente verticalización, la globalización de las empresas, el desarrollo tecnológico o el papel de la publicidad. Además, en el caso de España, la política agraria ha pasado de ser una cuestión de ámbito nacional y de estar gestionada centralizadamente a estar integrada en la Política Agraria Comunitaria y ser competencia, en buena parte, de las Comunidades Autónomas. En el marco europeo, se ha pasado de una política intervencionista, orientada a proteger las producciones de los países miembros, al desarrollo de estrategias para limitar los excedentes y los gastos en el sector; del apoyo a las producciones al sostén directo de las rentas agrarias; de la preferencia por los mercados comunitarios a la creciente apertura al comercio mundial; y de una filosofía productivista a la preocupación medioambiental, el desarrollo rural y el bienestar animal. En la última década, finalmente, han entrado en juego las políticas de seguridad alimentaria, que se han convertido en un eje de la actuación pública.

3. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SEGUROS AGROPECUARIOS EN ESPAÑA, 1978-2014

En 1978 se implanta en España, como se ha visto, un sistema de seguros agrarios mixto que da cabida al interés privado, de asegurados y aseguradores, y al interés público, en representación del conjunto de la sociedad, que pone de su parte recursos técnicos y económicos, para preservar la actividad del sector agrario, que se desenvolvía en condiciones difíciles¹². Este sistema tenía vocación de universalización del seguro y trataba de cubrir todos los cultivos y todos los riesgos derivados de adversidades no controlables por los agricultores y ganaderos. Desde su implantación, en 1980, ha ido acentuando de forma progresiva su carácter universal, en cuanto a riesgos y producciones, aunque diferenciando zonas, según su mayor o menor propensión a la siniestralidad, con la consiguiente repercusión sobre el coste del seguro¹³. El sistema asegurador distingue entre grupos de seguros viables y seguros experimentales, con la finalidad de separar las líneas con riesgos equilibrados, con primas

12. Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.

13. Si los productos son almacenables, la volatilidad o estacionalidad de los precios es menos acentuada; mientras que en los productos perecederos –como frutas y hortalizas, carnes o huevos- la volatilidad de los precios adquiere mayor importancia; y en los frutales, a los riesgos de precios de los productos perecederos se une la rigidez que supone el inmovilizado de las plantaciones.

que pueden considerarse consolidadas, de las que están en fase de maduración, análisis o experimentación. También tiene en cuenta el carácter sistémico de los riesgos, como la sequía, que afecta a un gran número de asegurados. Estas distinciones conllevan la fijación de recargos del Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) diferenciados y desigual reparto del exceso de siniestralidad entre CCS y el cuadro de coaseguro (Garrido et al., 2009).

Las principales instituciones que conforman esta estructura de seguros son, en primer lugar, el Estado central, a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) y el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS). En segundo lugar, los gobiernos de las Comunidades Autónomas, que complementan la subvención de la contratación de seguros agrarios otorgada por la Administración central mediante aportaciones que se contemplan en sus presupuestos, lo que les permite apoyar de forma más específica aquellas producciones vegetales o ganaderas que mayor importancia tienen en su territorio¹⁴. En tercer lugar, las organizaciones profesionales agrarias, en representación de los productores agrícolas y ganaderos. En cuarto lugar, las entidades aseguradoras, agrupadas en la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados (AGROSEGURO)¹⁵. Sus funciones son emitir las pólizas y recibos, recibir las declaraciones de siniestro, evaluar los daños y calcular la indemnización a pagar, pagar los siniestros y elaborar las cuentas trimestrales y anuales del *pool*. En la Figura 2 se representa un esquema de la estructura del sistema.



Figura 2. Esquema del Sistema de Seguros Agrarios. Fuente: AGROSEGURO, 2015.

14. El procedimiento seguido inicialmente consistió en subvencionar un porcentaje sobre el coste total del seguro. En la actualidad, se establece un porcentaje sobre el montante de la subvención fijada por ENESA, de modo que entre ambas no se sobrepasen los límites fijados por la legislación comunitaria. De la misma manera que la Administración central, las diferentes comunidades tienen firmados con AGROSEGURO convenios de colaboración.

15. De acuerdo con lo previsto en el artículo 41 del Reglamento de la Ley de 1978, en 1980 se creó AGROSEGURO, con un capital inicial de un millón de pesetas que fue suscrito por 25 compañías de seguros. Tres de ellas lo hicieron por el máximo permitido del 10%: la líder del sector (La Unión y El Fénix Español), la que por entonces era líder en los ramos de cosechas y pedrisco (MAPFRE) y la Mutua Rural. Con posterioridad, se incorporaron al pool otras aseguradoras. En 2009 contaba con un capital de 9 millones de euros y 27 accionistas, incluido el CCS. En 2015 lo forman 22 compañías y el CCS, con el 10% (Mapfre es la primera de las empresas aseguradoras, con un 20%).

La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) se creó en 1979 como organismo autónomo de carácter comercial, dependiente del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación¹⁶.

Su principal competencia consiste en elaborar los Planes Anuales de Seguros Agrarios (incluyendo la determinación de las subvenciones públicas a las primas de los seguros de las producciones vegetales y animales objeto de protección) y formalizar los oportunos convenios con AGROSEGURO para la ejecución de dichos planes.

Además, establece las condiciones técnicas para los cultivos y realiza estudios de viabilidad acerca de su aseguramiento. ENESA se encarga de establecer los porcentajes de subvenciones a aplicar a las primas de los seguros agrarios en relación a dos parámetros principales: el tipo de producción que vaya a asegurarse y las características del productor¹⁷. El presupuesto para hacer frente a dichas subvenciones se contabiliza en el del Ministerio de Agricultura. Por su parte, la función principal en relación al seguro agrario de la Dirección General del Ministerio de Economía y Competitividad radica en ejercer el control de las condiciones especiales y tarifas aplicadas por las entidades aseguradoras. Igualmente, le corresponde aprobar el porcentaje de distribución del coseguro entre las diferentes entidades incluidas en AGROSEGURO, informar sobre el Plan Anual de Seguros Agrarios y, conjuntamente con ENESA, aprobar las normas de tasación.

La evolución de la aportación económica de ENESA a los seguros agrarios desde su entrada en funcionamiento hasta 2014 puede verse en la Figura 3 y la de las Comunidades Autónomas en la Figura 4¹⁸. El conjunto de la aportación económica de la Administración central, las Comunidades Autónomas y los tomadores al coste total de los seguros agrarios durante el período 1980-2014 puede verse en la Figura 5.

16. Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre.

17. Así, partiendo de una “subvención base” para cada producción, la subvención se irá incrementando de acuerdo con las características del beneficiario de la misma (agricultor a título principal, joven agricultor, contratación en ejercicios anteriores, etc.).

18. En términos de gasto público, lo que en los últimos años han gastado la Administración general del Estado y las CCAA en subvencionar las primas de seguros agrarios, alrededor de 400 millones de €, es una cantidad superior al gasto anual que Francia (156 millones de €), Alemania (112) o Italia (113) han utilizado para compensar a los agricultores por los daños causados por las adversidades climáticas, pero debe tenerse en cuenta, al respecto, que el sistema español tiene garantías ganaderas y de otro tipo que no están cubiertas en los programas de los países citados (Bielza et al., 2008).

5. LOS SEGUROS AGROPECUARIOS EN ESPAÑA

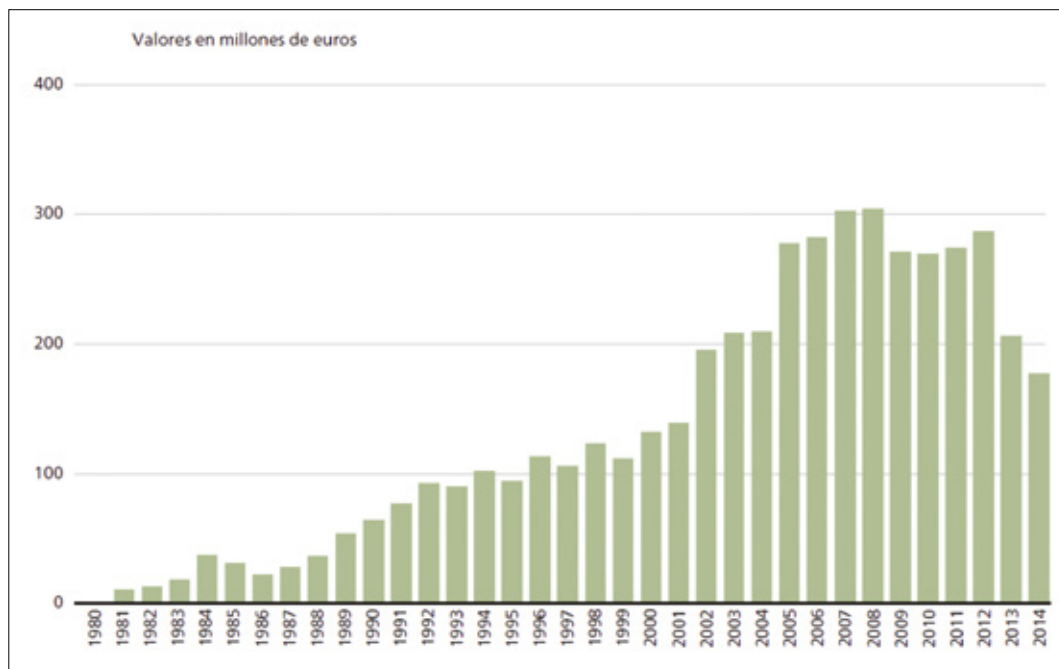


Figura 3. Evolución de la aportación económica de ENESA a los seguros agrarios, 1980-2014.
Fuente: AGROSEGURO, 2015.

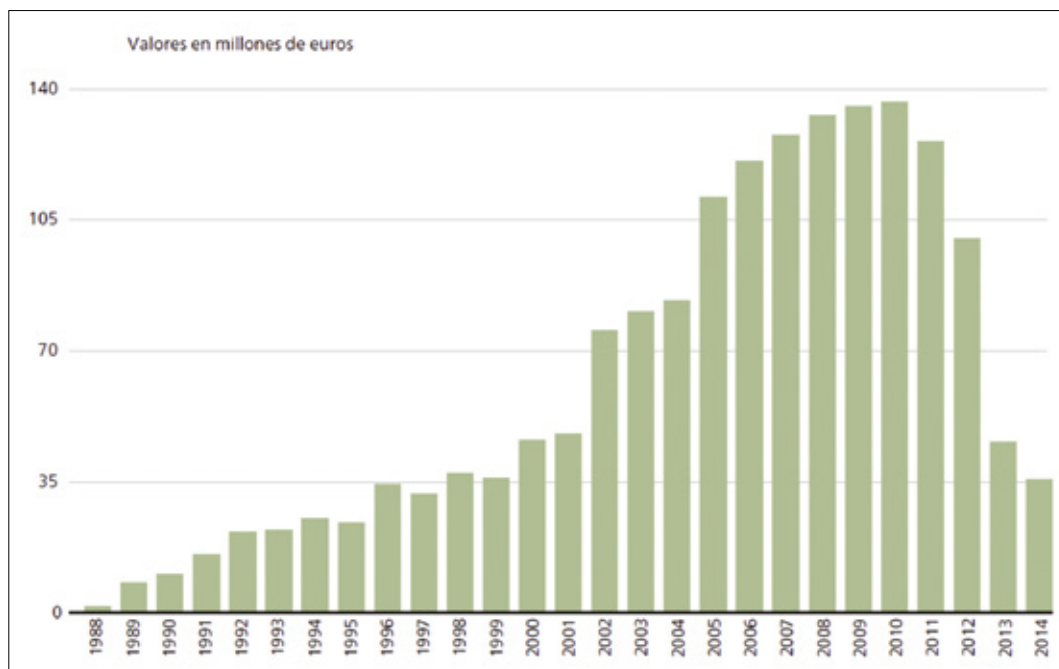


Figura 4. Evolución de la aportación económica de las Comunidades Autónomas a los seguros agrarios, 1988-2014. Fuente: AGROSEGURO, 2015.

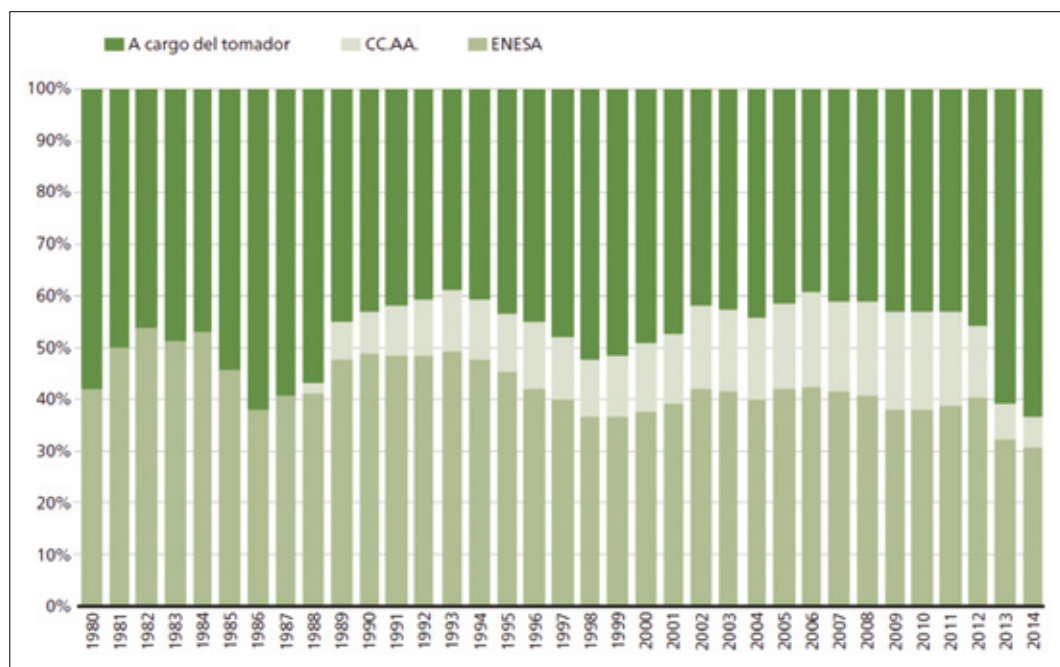


Figura 5. Evolución de la aportación económica (en %) de ENESA, las CCAA y los tomadores al coste total de los seguros agrarios, 1980-2014. Fuente: AGROSEGURO, 2015.

El papel reasegurador corresponde, de acuerdo con la Ley de Seguros Agrarios Combinados de 1978, al Consorcio de Compensación de Seguros¹⁹. El reaseguro permite la posibilidad de amortiguar el impacto de la siniestralidad en la cuenta de resultados, ampliando la capacidad de asunción de riesgos, al diversificar la exposición de la totalidad de la cartera a la posibilidad de ruina. En el sector de los seguros agrarios, en el que los efectos negativos de determinados eventos pueden alcanzar dimensiones catastróficas para los asegurados y los aseguradores, el reaseguro adquiere una importancia determinante, hasta el punto que podría decirse que, en este sector más que en otros, el “determina” la posibilidad o no de cubrir tal o cual riesgo. El CCS ha cumplido sus funciones de forma eficaz a lo largo de la historia del sistema, demostrándose una pieza clave del mismo y poniendo de manifiesto la utilidad y necesidad del apoyo público a esta actividad de cobertura de los riesgos a que está sometido el sector agrario. El Consorcio llegó a poseer el 49,65% del capital de AGROSEGURO en los años más difíciles del sistema, lo que significaba que, como asegurador directo, cubría ese mismo porcentaje del riesgo total asumido por el cuadro de coaseguro. Esta asunción excepcional de la gestión del seguro directo permitió la supervivencia del sistema, y, posteriormente, fue retirándose a medida que las aseguradoras

19. La Ley establece en su Disposición Adicional Primera. Cinco: “Dicho Consorcio asumirá aquellos riesgos o realizará la compensación de exceso de siniestralidad en la forma que, para cada caso, se determine reglamentariamente”. El Reglamento de 14 de septiembre de 1979, en su artículo 45, se encarga de establecer expresamente las funciones que debe desempeñar el Consorcio, entre las que destacan: Actuar de reasegurador obligatorio, ejercer el control de las peritaciones de los siniestros y asumir excepcionalmente la gestión del seguro directo, en los supuestos previstos por la normativa.

privadas incrementaban su participación en el coaseguro²⁰. Desde su creación hasta 2014, el CCS ha pagado 1.196,71 millones de euros en concepto de compensación de los excesos de siniestralidad y ha constituido una reserva de estabilización en la actividad agraria por importe de 776,7 millones de euros, lo que ha garantizado que pudiera hacer frente por sí mismo a situaciones de extrema siniestralidad.

AGROSEGURO, por su parte, no es una aseguradora, sino la entidad gestora de un *pool* de entidades, que son las que venden los seguros a través de sus redes, percibiendo una comisión, y las que cubren los riesgos. El esquema del funcionamiento del sistema AGROSEGURO puede verse en la Figura 6. Sus inicios fueron complicados por la falta de conocimientos técnicos y estadísticos para realizar un análisis riguroso de la siniestralidad agraria. Además, el reaseguro ofrecido por el CCS resultaba manifiestamente insuficiente, lo que llevó a muchas compañías a abandonar el *pool* al ver incumplidas sus expectativas. Estas bajas obligaron al CCS a incrementar su participación, en esos años difíciles del sistema, hasta llegar a casi la mitad del capital social. La situación era insostenible y contravenía el objetivo de que AGROSEGURO estuviese soportado con capitales de aseguradoras privadas. Desde 1986 se buscó la forma de resolver la falta de adecuación entre el reaseguro y los siniestros que cubría, estableciéndose dos tipos de riesgos: los seguros viables y los seguros experimentales. En estos últimos se creó un sistema de protección especial para limitar las pérdidas del *pool*. De este modo, paulatinamente se fue recuperando la participación de la iniciativa privada en AGROSEGURO.

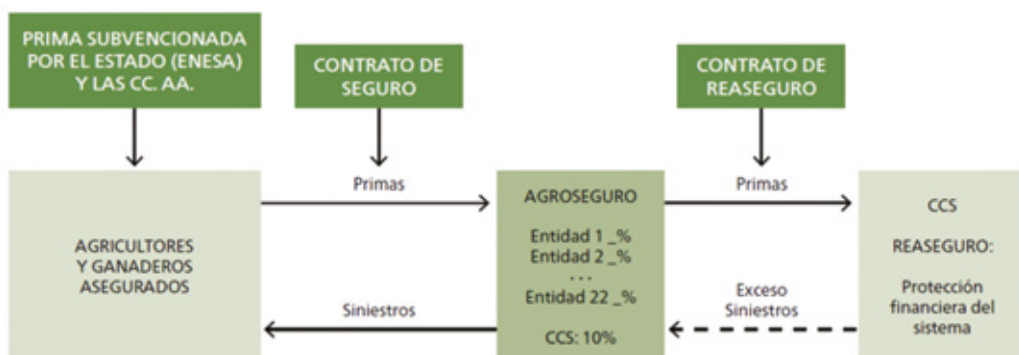


Figura 6. Esquema general de funcionamiento del sistema (AGROSEGURO).

Fuente: AGROSEGURO, 2015.

En la Figura 7 en el que se recoge la evolución de la siniestralidad agraria por subsectores desde 1980 hasta 2014 puede apreciarse la enorme variabilidad anual que muestra el sector. Antes de los años noventa, el mayor número de siniestros corresponde a la actividad agrícola, después son superados por los riesgos pecuarios y sobre todo, a partir de 2001, por las declaraciones de retirada y destrucción de animales muertos en las explotaciones. El subsector que presenta una mayor estabilidad de sus cifras es el acuícola, que sólo aparece

20. En 2014 la participación del CCS en el cuadro de coaseguro fue del 10%, quedando el resto a cargo de las aseguradoras privadas.

integrado en el sistema a partir de 1999. El ganadero incrementa la siniestralidad desde mediados de los noventa, alcanzando el mayor número en los primeros años del siglo XXI, coincidiendo con el auge del fenómeno de las “vacas locas”, al que nos referiremos a continuación, y, a partir de ahí, las cifras se estabilizan. La línea que presenta una mayor variación interanual es la correspondiente a la agricultura, si bien la cantidad de siniestros a lo largo del período se mantiene en la misma banda (por debajo de las 200.000 declaraciones). El fenómeno de las “vacas locas” está detrás de la línea R y D (Retirada y Destrucción) que muestra un crecimiento espectacular desde 2001.

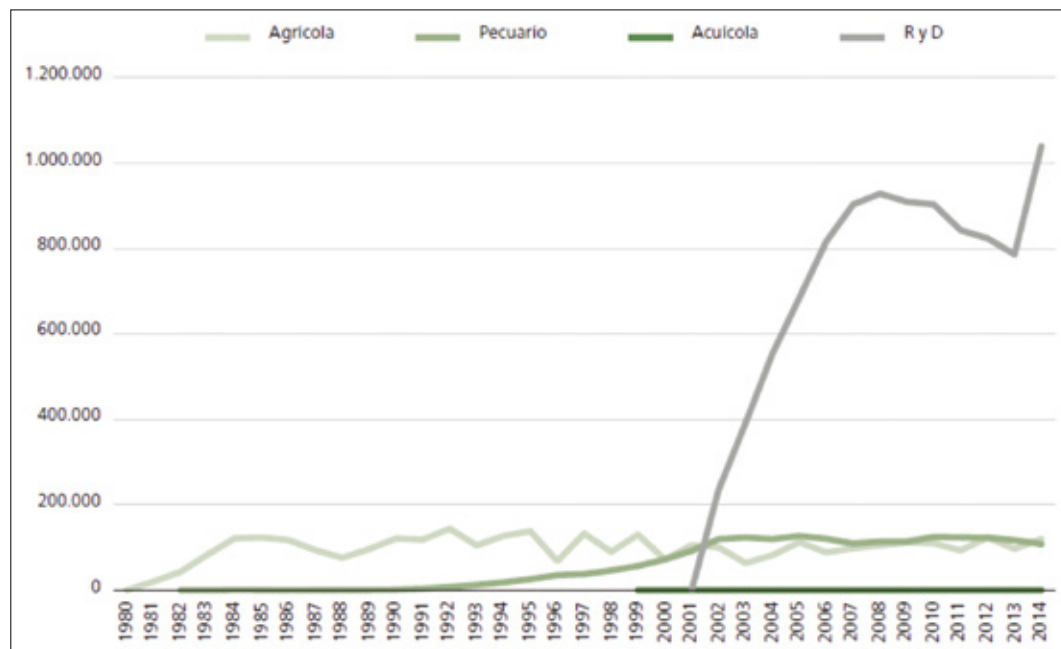


Figura 7. Evolución del número de siniestros agrarios por subsectores, 1980-2014.

Fuente: AGROSEGURO, 2015.

En efecto, el peligro que supuso para la salud pública la aparición de la encefalopatía espongiforme bovina, más conocida como la enfermedad de las vacas locas, exigió la creación de un sistema eficaz para la retirada y destrucción de los animales muertos en las explotaciones ganaderas europeas. Para evitar contagios entre los animales y la posibilidad de una posterior dolencia en humanos, en el año 2002, la UE elaboró una normativa específica que estableció los pasos que un ganadero debe seguir para destruir los cadáveres de sus animales. Desde entonces, el cumplimiento de esta obligatoriedad en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas españolas se realiza a través del sistema de seguros agrarios. El ganadero suscribe un seguro que le cubre de los gastos ocasionados por la retirada y destrucción de los animales muertos en su explotación. El proceso de recogida y destrucción de los cadáveres lo realizan una serie de entidades gestoras autorizadas por las Comunidades Autónomas, a unos precios que son previamente negociados entre ambas partes. Desde la aplicación de estas líneas de retirada y destrucción de los animales muertos

en las explotaciones, cada vez se fueron incorporando más especies, lo que unido al hecho de que cada solicitud de retirada se contabiliza como un siniestro, ocasionaron un crecimiento exponencial de la siniestralidad. En los últimos años, las cifras se han estabilizado.

Por su parte, el número de los siniestros que han afectado estos años a la agricultura muestra una extraordinaria volatilidad, que es consecuencia de la naturaleza de la actividad, muy dependiente de los riesgos climáticos²¹. A la vista de la Figura 7, se puede destacar la baja cifra registrada en 1996, frente a las más elevadas de 1992, 1995, 1999 y, sobre todo, las correspondientes a 2005 y 2012. En el año 1992 se agravó una fuerte sequía que se venía sufriendo desde el año anterior, que tuvo una mayor incidencia en los seguros de los herbáceos. 1999 destaca, también, por la existencia de una importante sequía, a la que hubo que sumar los efectos negativos provocados por el pedrisco en cítricos, frutales y herbáceos. En 2005 se registraron heladas, una severa sequía que afectó seriamente a los herbáceos y un ciclón tropical que castigó la producción de plátano en las Islas Canarias. Finalmente, en 2012 se encadenaron diferentes fenómenos meteorológicos particularmente problemáticos –heladas, pedrisco, falta de cuaje en frutales y “gota fría”- que ocasionaron un aumento extraordinario de la siniestralidad (AGROSEGURO, 2015). En la Figura 8 puede apreciarse la distribución, por tipo de riesgo, del número de siniestros declarados en el sector agrícola durante el período 1980-2014 y del valor de las indemnizaciones percibidas en cada caso. Casi el 82% de los siniestros declarados en la actividad agrícola corresponde a tres riesgos: pedrisco (más del 40%), heladas (casi una cuarta parte) y sequías; que en conjunto también suponen el 81,4% de las indemnizaciones abonadas a lo largo de toda la serie histórica. El riesgo que mayor porcentaje de siniestros e indemnizaciones acapara es el pedrisco, lo que guarda relación con el hecho de ser un riesgo sistemático en la climatología peninsular y estar presente en todas las coberturas de las líneas que se comercializan, siendo el capital asegurado del 100%, con una franquicia de daños de un 10%. Las heladas y sequías también son riesgos sistémicos para la actividad agrícola, pero, a diferencia de los niveles de cobertura del pedrisco, no se contemplan en todas las líneas de seguro. De ahí, el menor número de siniestros y la menor cuantía de las indemnizaciones por estos riesgos.

La evolución del valor de la siniestralidad agraria durante el período 1980-2014 puede verse en la Figura 9 y en la Figura 10 se representa el coste por subsectores. El peso que tienen los siniestros declarados en la actividad agrícola sobre el total del valor alcanzado por las indemnizaciones proporcionadas por los seguros agrarios es evidente a lo largo de toda la serie histórica, aunque el importe percibido por los ganaderos también ha crecido, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI. Un sistema de seguros agrarios no funciona sin el apoyo de las administraciones públicas, ya que la transferencia del riesgo resulta muy elevada, teniendo un coste actuarial no asumible por parte del agricultor y ganadero. El ejemplo lo tenemos en el año 2012, que fue el peor de la historia a estos efectos, con una sequía intensa, heladas importantes en el arco mediterráneo, enormes incen-

21. Los porcentajes de aseguramiento alcanzan valores del 90% en tabaco, 80% en cereales de invierno, entre el 74% y el 40% para las distintas especies frutales, del 36 % en uva de vinificación, del 35% en cítricos, mientras que las hortalizas ofrecen porcentajes del orden del 20% y el olivar alcanza el 5% (Burgaz, 2003).

dios y grandes inundaciones, que supusieron un coste de casi unos 800 millones de €, que hicieron necesario recurrir al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, sin el cual habría sido muy difícil asumir el coste de la catástrofe.

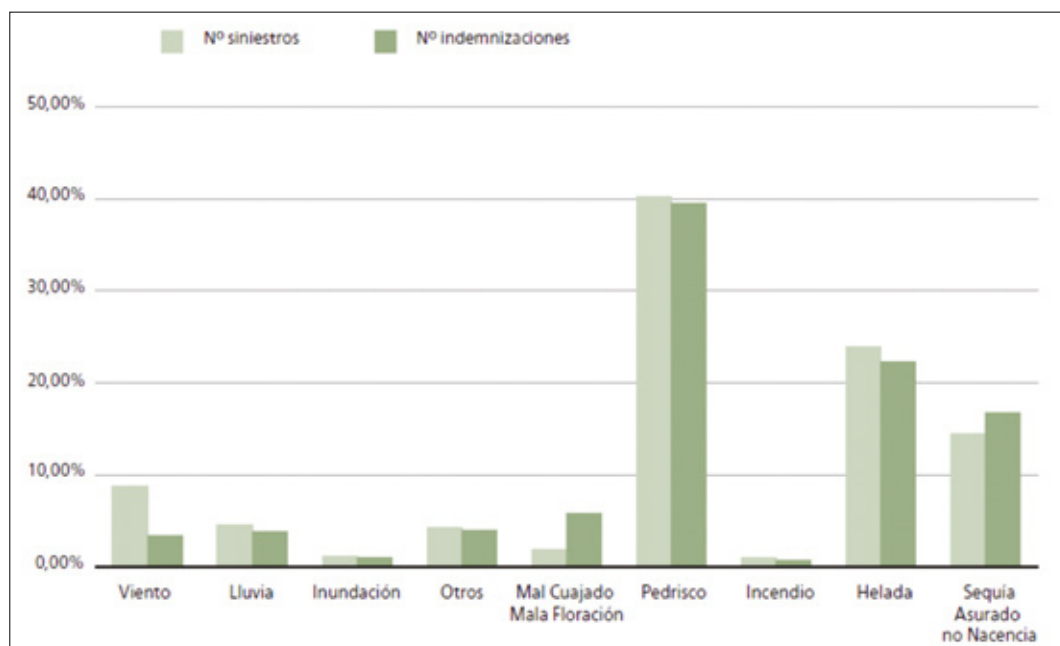


Figura 8. Distribución del número de siniestros y del coste de las indemnizaciones agrícolas según el tipo de riesgo, 1980-2014. Fuente: AGROSEGURO, 2015.

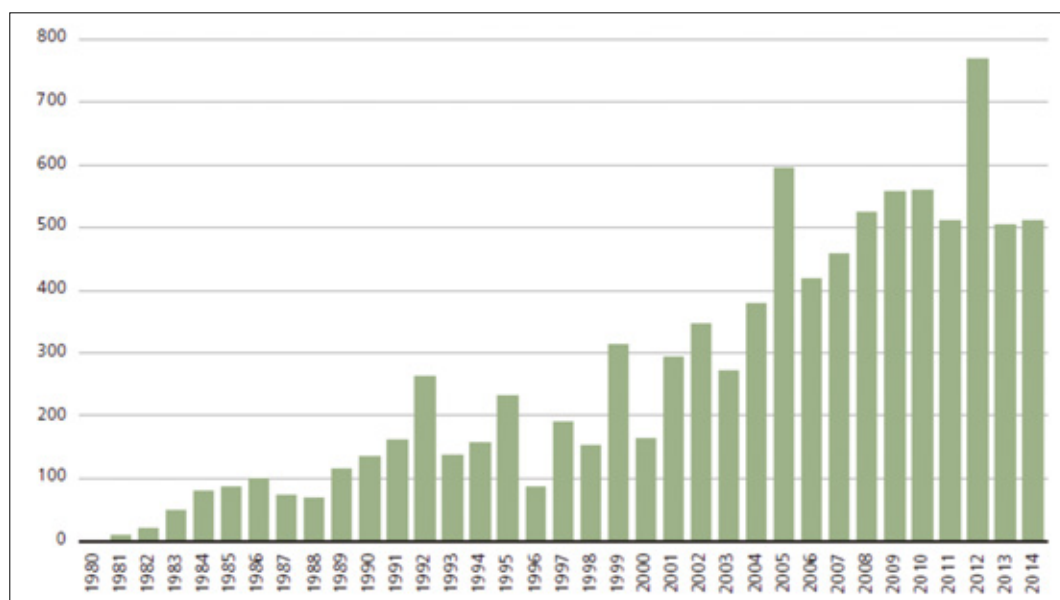


Figura 9. Evolución del valor (en millones de €) de la siniestralidad agraria, 1980-2014. Fuente: AGROSEGURO, 2015.

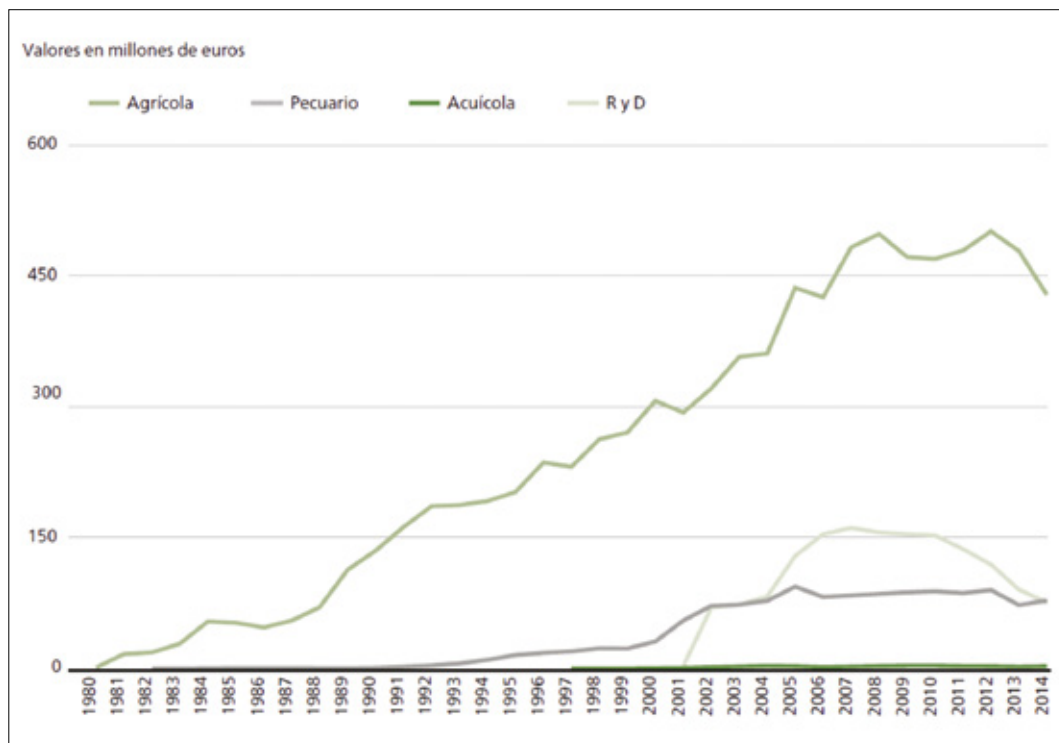


Figura 10. Evolución del coste de la siniestralidad agraria por subsectores, 1980-2014.
Fuente: AGROSEGURO, 2015.

En síntesis, del sistema español de seguros agrarios puede destacarse su gran dependencia de las subvenciones a las primas, su solidez actuarial general, su desacoplamiento con respecto a las producciones y rendimientos y la ausencia de fenómenos como la selección adversa y el riesgo moral. Aunque la gestión del riesgo en España tiene ya un largo recorrido, la consolidación del sistema no tuvo lugar hasta el año 2000, que fue el primer año en que ya no se requirieron inyecciones de crédito del Ministerio para cubrir el exceso de siniestralidad. En la actualidad, muchos riesgos que en otros países de la UE se compensan con medidas *ad hoc* (fondos de catástrofe o pagos extraordinarios) en España están cubiertas mediante seguros (Burgaz, 2000). En 2014, según datos de MAGRAMA (2014) y AGROSEGURO (2015), los productores agrarios suscribieron 447.403 pólizas, que aseguraban una superficie de 5,6 millones de hectáreas y aproximadamente 290 millones de animales. El capital asegurado ascendió a 11.062 millones de €, que suponía aproximadamente el 50% de la renta agraria. El coste del seguro alcanzó los 584,3 millones de €, la subvención de ENESA fue de 200,3 millones de € y las indemnizaciones concedidas por AGROSEGURO sumaron 472,3 millones de €.

4. CONCLUSIONES

Si se deja al margen las actuaciones de socorro mutuo que vienen realizándose desde el Antiguo Régimen, se puede situar el inicio de la actividad aseguradora en el sector agrario en España a mediados del siglo XIX, con la constitución de las primeras sociedades mutuales de seguros de ganado y pedrisco. A partir de 1902, se produce el primer intento por parte de la Administración de fomentar y tutelar la implantación de un sistema de seguros agrarios, que no se puso en funcionamiento hasta la década de los veinte. Este sistema pronto entró en crisis, como consecuencia de la siniestralidad registrada en 1921, que acabó con las reservas existentes, pese a que sólo se pudo indemnizar al 41% de los suscriptores del seguro (Burgaz et al., 1996). La crisis se prolongó hasta 1929 y se materializó en la caída permanente de la contratación del seguro. Con el fin de impulsar los seguros agrarios, el gobierno modificó el anterior marco normativo, sustituyendo la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, por un nuevo organismo, la Comisaría de Seguros del Campo, con la que se pretendía otorgar un mayor protagonismo a las entidades aseguradoras privadas. El período de 1930-1934 puede considerarse de transición, ya que en él se recuperaron los niveles de implantación del seguro, pero tuvo una muy limitada incidencia en el mantenimiento de las rentas agrarias. Fue en 1934 cuando se estableció, por primera vez, que no todos los riesgos que afectaban a las producciones agrarias podían ser objeto de aseguramiento, calificándolos en dos grandes grupos: los asegurables (pedrisco, incendios de montes y agrícolas y mortalidad e inutilización de ganados) y los no asegurables (sequías, inundaciones, heladas, huracanes y plagas del campo). La protección fue encomendada a la Comisaría de Seguros del Campo, que pasó a llamarse Servicio Nacional de Seguros del Campo. Así, durante este periodo y hasta los años cincuenta del siglo XX, se primó la iniciativa de las entidades aseguradoras privadas frente a los organismos aseguradores públicos.

El actual sistema de seguros agrarios vigente en España tiene su origen en la Ley de 1978. Dos son las particularidades específicas que explican la supervivencia y el crecimiento del seguro agrario en España desde la década de los ochenta del siglo XX hasta la actualidad. En primer lugar, cabe mencionar el equilibrio institucional en el marco regulador que otorga una participación directa y activa al Estado, el sector asegurador, organizado en el cuadro de coaseguro y *pool* de aseguradoras, y las organizaciones agrarias. El Estado, además, confiere solidez al sistema mediante el Consorcio de Compensación de Seguros, que actúa como reasegurador de AGROSEGURO, del que forma parte, asumiendo parte del exceso de siniestralidad y, mediante contratos de retrocesión con reaseguradoras, traslada a éstos parte del riesgo asumido. En segundo lugar, la participación del Estado y las Comunidades Autónomas en las subvenciones a las primas de los seguros constituye el otro aspecto crucial que explica el crecimiento del seguro agrario en España.

Sin duda, la nueva legislación y su desarrollo han sido útiles para una parte no desdeñable de la población activa española, han proporcionado estabilidad a esos sectores y han creado un cauce eficaz de colaboración entre las entidades públicas y las privadas

(*public-private partnership*). Otras bondades del sistema radicaron en la adopción de algunos de los principios clásicos de la práctica aseguradora, entre los que debe destacarse el de su implantación de forma progresiva según producciones, zonas y riesgos, o el de la diversificación de los riesgos a cubrir para favorecer su dispersión y una menor exposición al fracaso de los resultados económicos. Basándose en esta prudente filosofía, que muchas veces vino impuesta por la propia dificultad de la tarea a desarrollar, el sistema fue incorporando progresivamente producciones y riesgos, de modo que, a día de hoy, puede afirmarse que la totalidad de las producciones agrícolas, ganaderas, forestales y acuicultura del país cuentan, con al menos, una serie de coberturas básicas a las que acogerse.

En este sentido, uno de los principales aspectos que caracteriza al sistema español es considerar que todos los riesgos son potencialmente asegurables, a expensas de que los estudios técnicos establezcan los términos de dicha asegurabilidad. Con ello, se ha conseguido dar una respuesta eficaz a una de las clásicas disyuntivas que se plantean cuando se discute sobre el procedimiento más adecuado para ayudar a las explotaciones afectadas por daños de naturaleza catastrófica que dañan seriamente la economía de los productores agrarios. La respuesta tradicional ante dicha cuestión venía siendo, en España hasta hace unos años, y continúa siendo práctica habitual en muchos países la concesión de ayudas económicas para paliar los daños producidos tras el siniestro (ayudas *ex post*). Sin embargo, la experiencia muestra que la concesión de estos auxilios suele conllevar dificultades de gestión (evaluación, tramitación y concesión) que derivan en que las ayudas lleguen más tarde de lo deseable y resulten insuficientes para compensar los daños producidos. Pero, aun siendo importante lo señalado, el principal problema es de carácter financiero, ante la imposibilidad de su adecuada presupuestación dado el carácter extraordinario e imprevisible de los riesgos. Razón por la cual, cada vez que se presenta una situación de emergencia, se hace necesario habilitar una dotación extraordinaria para hacerle frente. La situación española, por el contrario, constituye un buen ejemplo de cómo orientar la protección al sector agrario ante catástrofes naturales mediante la aplicación del sistema de seguros agrarios, lo que, al ofrecer una cobertura generalizada de riesgos y producciones, permite eliminar las ayudas *ex post* por riesgos asegurables y que los presupuestos anuales de la Administración registren una dotación para ayudas *ex ante*, en forma de subvenciones al coste del seguro. En España, únicamente en el caso de que ocurran catástrofes causadas por alguno de los pocos riesgos no asegurables, se procede a habilitar ayudas extraordinarias para los afectados.

En definitiva, las razones que explican la sostenibilidad del sistema de seguros agrarios establecidos en España se fundamentan en varios factores, entre los que destaca la extensión de la cobertura del seguro a diversos riesgos. Precisamente, uno de los factores que contribuyó al fracaso de los sistemas de aseguramiento precedentes radicó en la incapacidad de las entidades aseguradoras para ofrecer a los agricultores otras coberturas diferentes al pedrisco o el incendio. Sin embargo, con la puesta en marcha de la Ley de 1978 progresivamente se fue ampliando la protección del sistema al conjunto de los riesgos climatológicos que afectan a las producciones agrarias. Asimismo, debe

resaltarse que el buen funcionamiento del sistema en España radica en el hecho de que la actividad aseguradora sea desarrollada por entidades privadas, reservándose la Administración pública las labores de coordinación, fomento e impulso del sistema. Por su parte, la participación de los representantes del sector agrario (organizaciones profesionales agrarias y de cooperativas) ha posibilitado que el diseño de nuevas líneas de seguro se realizase en contacto directo con la realidad y conociendo de primera mano las necesidades del sector. La Ley de 1978 fijaba con claridad la función del sistema de seguros como único instrumento para compensar los daños ocasionados por condiciones climatológicas desfavorables. Ello ha permitido a los diferentes gobiernos establecer el compromiso de no conceder ayudas extraordinarias por daños ocasionados por riesgos asegurables, lo que ha contribuido a fomentar la implantación de los seguros y a atenuar las presiones de los afectados para la concesión de ayudas extraordinarias; es decir, los seguros agrarios han sido utilizados como un instrumento de garantía ante riesgos catastróficos. Ni que decir tiene que la confianza de los reaseguradores en el sistema y la existencia de un reasegurador público, el CCS, ha servido para estabilizar el sistema, ya que al actuar como reasegurador ha permitido la intervención de las entidades aseguradoras privadas en la aplicación del seguro y en la asunción de nuevos riesgos. Los buenos resultados alcanzados por el sistema de garantía han facilitado la participación de otros reaseguradores privados.

En cualquier caso, todo lo anterior, no habría funcionado de forma eficaz en estos años de andadura sin el apoyo decidido de la Administración pública, que ha considerado al seguro agrario como un instrumento para el establecimiento de una eficaz política de rentas. Para valorar la importancia del seguro agrario como elemento de garantía de rentas, debe recordarse que mediante el mismo los agricultores ven reducida su exposición a los riesgos productivos y económicos ajenos a su propio control, lo que permite que el flujo de las rentas generadas en la explotación sea más estable y se reduzca la probabilidad de quiebra, incrementando la solvencia de la empresa agraria. No debe tampoco olvidarse que el seguro también favorece la creación de riqueza en general al evitar que los productores deban emplear recursos económicos en aminorar sus riesgos, tengan que incurrir en deudas para afrontar los daños ocasionados por las catástrofes o solicitar de las administraciones públicas la concesión de ayudas extraordinarias.

REFERENCIAS

- AGROSEGURO (2010). El Sistema Español de Seguros Agrarios 1980-2009. Testimonio de 30 años. http://www.eumedia.es/portales/files/documentos/SEGUROS-AGRARIOS_30AnOS.pdf.
- AGROSEGURO (2015). El Sistema Español de Seguros Agrarios en cifras 1980-2014. http://www.eumedia.es/portales/files/documentos/SEGUROS-AGRARIOS_30AnOS.pdf.
- ANTÓN, J. (2009). Políticas agrarias y gestión de riesgos: una aproximación, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 221.
- ARROW, K.J. (1971). *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Amsterdam, North-Holland.
- BARCIELA LÓPEZ, C. Y LÓPEZ ORTIZ, M.I. (2003). El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española, en Barciela, C. (ed.): *Autarquía y mercado negro*, Barcelona, Crítica.
- BARCIELA LÓPEZ, C. Y LÓPEZ ORTIZ, M.I. (2013). La ingeniería agronómica en la encrucijada. El congreso nacional de 1950, *Historia Agraria*, 61, 145-180.
- BARCIELA, C., LÓPEZ, M.I., MELGAREJO, J. Y MIRANDA, J.A. (2005). *La España de Franco (1939-1975)*. Economía, Madrid, Síntesis.
- BIELZA, M, CONTE, C., DITTMAN, C., GALLEGO, J. Y STROBLMAIR, J. (2008). Agricultural Insurance Schemes. Administrative arrangement, AGr-2005-0321 between DG. Agriculture and DG Joint Research Centre. Final Report.
- BORCH, K.H. (1990). *Economics of Insurance*, Amsterdam, North-Holland.
- BORSCHIED, P. Y HAUETER, N.V. (eds.) (2012). *World Insurance. The Evolution of a Global Risk Network*, Oxford, Oxford University Press.
- BARRERO, E. (2000). *El Consorcio de Compensación de Seguros*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BURGAZ MORENO, J. (2000). Las políticas de ayudas a las catástrofes agrícolas y a los seguros agrarios en la Unión Europea. Economía Agraria.
- BURGAZ MORENO, J. (2003). *El sistema español de seguros agrarios combinados*. Conferencia Internacional: Los Seguros Agrarios y la garantía de rentas. ENESA.
- BURGAZ, J. Y PÉREZ-MORALES, M. (1996). *1902-1992. 90 años de seguros agrarios en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CABALLERO, E. Y CERRADA, J. (1984). *El Consorcio de Compensación de Seguros*, Barcelona, Colegio Nacional de Agentes de Seguros.
- CAFIERO, C. (2009). Perspectivas para las políticas de gestión de riesgos y crisis en la agricultura de la Unión Europea. *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 221.
- CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2008). La cobertura aseguradora de las catástrofes naturales: diversidad de sistemas, Madrid.

- CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2014). La cobertura de los riesgos extraordinarios en España. Madrid.
- ENESA (2016). Plan de seguros agrarios. http://www.magrama.gob.es/es/enesa/plan_seguros_agrarios2016_web_tcm7-409258.pdf
- GARRIDO, A. Y BARDAJÍ, I. (2009). Estrategias para la gestión de riesgos y crisis en la agricultura española. *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n^o 221.
- GONZÁLEZ DE FRUTOS, P. (1991). El Consorcio de Compensación de Seguros, presente y futuro, *Boletín de Estudios Económicos*, 142, 79-96.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, A. (2014). *Historia del seguro en España*. Fundación MAPFRE.
- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, P. (2014). *El control de divisas durante el primer franquismo. La intervención del reaseguro, 1940-1952*. Madrid, Banco de España.
- HARWOOD, J., HEIFNER, R., COBLE, K., PERRY, J. Y SOMWARU, A. (1999). *Managing Risk in Farming: Concepts Research Service*, USDA.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (2003). El nacimiento de la Ley de Seguros Agrarios Combinados. *Vida Rural*, 47.
- LÓPEZ ORTIZ, M.I. Y MELGAREJO MORENO, J. (2016). Análisis económico e institucional de los seguros agropecuarios en España, en Barciela, C.; Di Vittorio, A.; Ostuni, N., *Le assicurazioni. Sicurezza e gestione dei rischi in Italia e Spagna tra età moderna e contemporanea*, Milano: Giuffrè Editore.
- MACHETTI BERMEJO, I. (2006). El Consorcio de Compensación de Seguros: Institución única multidisciplinar y flexible al servicio del seguro español. *ICE*, 833.
- MAGRAMA, Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (2015). *Informe Anual de Indicadores*, 2014.
- MANZANO MARTOS, A. (2009). De mutua agraria a grupo multinacional: Mapfre.
- MANZANO MARTOS, A. (2012). Algunas reflexiones sobre el seguro en España. Fundación Mapfre.
- MANZANO MARTOS, A. (2012). Claves del seguro español. Una aproximación a la historia del seguro en España. Fundación MAFRE.
- MARTÍNEZ SOTO, A.P. Y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, S. (2015). Granaries (pósitos). A source of finance for Spain's small farmers, 1900-1950. *Continuity and Chance*, 30 (2). Cambridge University Press.
- QUASAR CONSULTORES, OLONA BLASCO, J. (2014). *Economía de la agricultura española. Evolución y tendencias*. Zaragoza, Quasar Consultores.
- SIMPSON, J. (1997). *La agricultura española 1765-1965: la larga siesta*. Madrid, Alianza Universidad.

- TARRAFETA PUYAL, L. (1979). *La capitalización de la agricultura española, 1962-1975*. Madrid, Publicaciones del Banco de Crédito Agrícola.
- TORTELLA, G. (Dir.) (2014). *Historia del seguro en España*. Fundación MAPFRE.
- TORTELLA, G. (2015). El verdadero antecedente del seguro como lo conocemos hoy está en la Europa mediterránea en la Baja Edad Media. *Actuarios*, 37. Madrid.
- TORTELLA, G. (2015). Breve historia del seguro en España. *Actuarios*, 37. Madrid.
- WORLD BANK (2005). *Managing Agricultural Production Risk: Innovations in Developing Countries*.