

EL NACIMIENTO DE LA LEY DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS

Por Jaime LAMO DE ESPINOSA
Catedrático Emérito (UPM) y “Jean Monnet” de Economía Agraria
Ex Ministro de Agricultura

ACTO EN FUNDACIÓN MAPFRE
CON OCASIÓN DEL 40 ANIVERSARIO DE LA LEY
21.5.2018

Respetado y querido Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación
 Sr. Presidente de MAPFRE
 Sr. Presidente de AGROSEGURO
 Amigas y amigos todos

Gracias por el honor que se me confiere al invitarme a participar en este 40 Aniversario, 40 y unos meses, de la aprobación de la ley de Seguros Agrarios Combinados.

Honor aún mayor para quien como yo ha tenido el privilegio de ser consejero de MAPFRE AGROPECUARIA durante casi 3 años, que siempre recordaré y recuerdo con enorme satisfacción.

Hace 40 años nada en España era igual a hoy¹. El Príncipe Juan Carlos había sido coronado Rey en 1975, pero la gobernación del país continuó durante algún tiempo bajo un sistema y una legislación que ni el propio Rey, ni el pueblo español deseaban mantener sin alteración alguna. Las cosas empezaron a cambiar con el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno en julio de 1976.

La prioridad absoluta de Suárez nada más ser nombrado, fue caminar rápidamente hacia un sistema democrático y hacerlo de forma tal que nadie pudiera albergar reservas sobre su intención. Ese propósito se culminó con la celebración de las primeras elecciones democráticas el 15-J de 1977. Inmediatamente después, Suárez dio dos pasos sintomáticos: 1) cambió el Gobierno llevando a él a Enrique Fuentes Quintana como Vicepresidente Económico y a Fernando Abril como Vicepresidente Político y 2) solicitó de inmediato y formalmente el ingreso de España en la, entonces, CEE.

Dos grandes prioridades marcaban el nuevo período: 1) en el plano político, llevar a cabo un cambio institucional de tal envergadura que sólo podía abordarse a través de una Constitución que derogara la vieja legislación. Y así lo anunció Suárez antes de aquellas elecciones. 2) En el plano económico, cuya coyuntura no podía ser más adversa, era necesario establecer unas bases que permitieran a los agentes sociales permanecer en una actitud de colaboración y sosiego, sin la cual el objetivo político sería inalcanzable. Ese cambio económico se abordó a través de los Pactos de la Moncloa.

¹ Estas páginas constituyen una versión reducida del capítulo Introdutorio escrito por mí, para el libro “El Sistema Español de Seguros Agrarios”- 25 años de protección a las rentas agrarias. Con textos de Fernando J. Burgaz Moreno. Ed.ENESA. 2003. Pags. 13 a 27.

No voy a entrar aquí en el detalle de las múltiples acciones de los gobiernos de la Transición, a los que tuve el honor de pertenecer, dirigidas a corregir tales problemas. Solamente deseo contextualizar el marco político y económico en el que nace la ley de Seguros Agrarios que, como la Constitución, conmemoró en diciembre del pasado año su 40 aniversario, ya que tiene su “misma edad” -con unos 5 meses más-, pues, incluso, a esta Ley le cabe el honor de ser la primera ley constitucional. El Rey ratificó ante el Congreso la Constitución el 27 de diciembre y la ley se publicó en el BOE el día 28, al día siguiente.

¿Por qué la necesidad de esta ley?

No conozco un solo político o economista agrario, que no sostenga que el problema crucial de la agricultura es la garantía de rentas agrarias.

En España los primeros intentos para asegurar una cierta estabilidad en las rentas agrarias, vía seguro, se remontan a la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario creado en 1919. Desde entonces España vivió multitud de intentos. Y no es por ello una casualidad que la mayor parte de los partidos políticos que concurrieron a las elecciones democráticas de junio de 1977, incluyeran en sus programas referencias más o menos concretas a los seguros agrarios.

Tales preocupaciones encontraron su sitio natural de plasmación en los Pactos de la Moncloa, firmados el 27 de octubre de 1977. Tales Pactos fueron el fruto de una ardua negociación entre todas las fuerzas parlamentarias nacidas de las primeras elecciones democráticas y su texto original lleva las firmas, entre otras, de Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe González, Enrique Tierno Galván, Joan Raventos, Manuel Fraga, Santiago Carrillo, Miguel Roca, Marcelino Camacho y Nicolás Redondo.

Tuve el honor y el privilegio de seguir esa negociación en mi condición de Subsecretario Adjunto al Vicepresidente Político del Gobierno, Fernando Abril Martorell, desde nuestros despachos situados en Castellana 3. Fernando participó muy activamente en ellos, y en Castellana 3, redactamos algunos borradores de aquellos papeles, que luego pasaban a José Luis Leal que trabajaba junto al Vicepresidente Económico del Gobierno, Enrique Fuentes Quintana o, a la inversa, examinábamos documentos y notas que nos llegaban a través de José Luis Leal.

Por razones obvias – mi especialización en economía y política agraria, era Catedrático de esa disciplina desde 1971- Fernando me encargó que prestara una especial atención y colaboré directamente en la redacción de todos los acuerdos de naturaleza agraria que constituyen el epígrafe VIII del documento firmado el 27 de octubre, consagrado a la “Política agrícola, pesquera y de comercialización”.

Pues bien, en ese epígrafe VIII, había ocho propuestas y en su párrafo F) se decía literalmente lo que sigue:” *Se presentará ante el Congreso una Ley de Seguros Agrarios que proteja al agricultor de las consecuencias derivadas de acaecimientos catastróficos*”. Sólo eso, ni una línea más. Tampoco era necesario. Fernando Burgaz y M^a del Mar Pérez- Morales en un magnífico libro², han recopilado la muy larga historia

² Burgaz, F. y Pérez- Morales, M^a del Mar. 1902- 1992. 90 años de seguros agrarios en España. Ed. MAPA. 1992.

de los seguros agrarios en España, llena de aciertos y errores. Había pues una abundante experiencia. El 24 de febrero de ese año, se producía una leve remodelación del Gobierno³, en la que me correspondió sustituir a Martínez- Genique en la cartera de Agricultura. Pronto, muy pronto, el 7 de marzo de ese año sometí el proyecto al Gobierno que lo aprobó y remitió al Congreso.

Alguien podría preguntarse: ¿Cómo puede ser que el Consejo de Ministros aprobara la ley en marzo de 1978, cuando los Pactos de la Moncloa, de los que proviene, se habían firmado a finales de octubre del año anterior, es decir tan sólo cuatro meses antes? La razón es muy sencilla. Durante los años 1976 y 1977 – Fernando Abril Martorell era Ministro de Agricultura y yo su Subsecretario - hicimos en el Ministerio sendos estudios sobre el seguro agrario en los diferentes países del mundo donde era aplicado y en base a los mismos disponíamos ya de un borrador de ley cuando los Pactos fueron aprobados. Más tarde, en la etapa de Martínez Genique como ministro siguieron los estudios sobre la cuestión y llegó a aprobarse un proyecto de ley que, por razones que ignoro, no llegó a tener entrada en el Congreso. Además, el Proyecto de ley aprobado por el Gobierno era muy breve: sólo 21 artículos una disposición final, otra adicional, otra transitoria y una derogatoria.

El 30 de marzo de 1978 se insertó en el Boletín Oficial de las Cortes el texto del Proyecto de Ley propuesto por mí al Gobierno y remitido por este una vez aprobado y se abrió plazo de presentación de enmiendas. El número de enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados, además de una de totalidad, fueron 82, de las cuales correspondieron 20 a UCD, 27 a Socialistas del Congreso, 7 a Socialistas de Cataluña, 11 al PCE, 9 a Minoría Catalana, 7 a AP y 1 al Grupo Mixto. Es digno de hacer notar que en el caso de Minoría Catalana todas las enmiendas, salvo una, iban firmadas por Miguel Roca Junyent, las del PCE todas fueron firmadas por Ramón Tamames Gómez y en el caso de AP todas fueron suscritas por Antonio del Valle Menéndez.

La Ponencia del Congreso de los Diputados quedó constituida por los siguientes Diputados: por UCD, José Antonio González García (Burgos), José Ramón Pin Arboledas (Valencia) y Francisco de la Torre Prados (Málaga); por el PSOE, Honorio Díaz Díaz (Asturias), Javier Sáenz Cosculluela (Logroño) y José Vidal Rieimbau por Tarragona; por Alianza Popular (AP) Miguel Riestra París por Orense, y, finalmente, por el PCE Tomás García García, diputado por Málaga, viejo comunista de los tiempos de la guerra y gran agrarista –su hijo Tomás García Azcarate, fue alumno mío, se doctoró conmigo y alcanzó un alto puesto en la CEE, como bien sabe el Ministro-. Como se ve la Ponencia era “de campanillas”. Dos ingenieros agrónomos de prestigio (de la Torre Prados que fue posteriormente Alcalde de Málaga y lo sigue siendo hoy por el PP), un economista notorio, Pin Arboledas, por la UCD, un agrarista famoso en el PCE – Tomás García- que había escrito numerosos artículos sobre agricultura; un histórico del PSOE por Asturias así como Sáenz Cosculluela, amigo mío, que sería años más tarde Ministro de Fomento en el Gobierno de Felipe González. Más otros agraristas notorios fuera de la ponencia, entre los que quiero destacar a Juan Colino Salamanca del PSOE, a Alberto Estella Goytre de UCD y a Ramón Tamames Gómez por el PCE, todos ellos, además, grandes amigos míos.

³ En aquella remodelación entramos como Ministros, Salvador Sánchez- Terán en Transportes, Agustín Rodríguez- Sahagún en Industria y Rafael Calvo Ortega en Trabajo, así como yo mismo en Agricultura.

El Informe de la Ponencia, que lleva fecha del 17 octubre de 1978, fue muy concienzudo. Tras examinar las razones del proyecto y los criterios en los que se inspira, comienza analizando la enmienda de totalidad (número 67) del PSOE, que propugnaba la retirada del proyecto, y su sustitución por una nueva redacción del mismo, pero basándose en criterios totalmente opuestos a los sostenidos por el Gobierno. Tales criterios, mencionados en la exposición de motivos de la enmienda eran: *“máxima intervención del Estado, y dotando al Estado de un instrumento de política de ordenación agraria...”*

Sin embargo, esa posición extrema se fue debilitándose a medida que avanzaban los trabajos de la Ponencia. Hasta el punto de que en el discurso del Diputado Sáenz Cosculluela defendiendo su enmienda de totalidad, afirmó al finalizar su exposición: *“Este trabajo de la Ponencia, que nosotros asumimos como positivo, nos lleva a no defender estrictamente esta enmienda a la totalidad, sino a solicitar tan sólo que se vote el texto presentado por el Grupo Socialista es decir le enmienda a la totalidad, en la esperanza de que sea tan sólo un gesto simbólico...”*

En todo caso, la clara tendencia intervencionista del socialismo de aquella hora llevó a los enmendantes a proponer la creación de una empresa pública que sería la “exclusiva” receptora de las subvenciones públicas y que, en consecuencia, sería la única operadora, hasta el punto de recoger en una Disposición Adicional 1ª que una vez constituida aquella desaparecería el Consorcio de Compensación de Seguros, absorbiendo el Estado su patrimonio y en la Adicional 2ª proponía que *“las aseguradoras privadas podrían cubrir toda clase de riesgos agrarios sin que las primas gocen de subvención alguna”*. Es decir, se expulsaba del mercado asegurador agrario a las compañías privadas, a través de este mecanismo.

Frente a esta posición, la ley preconizaba un organismo encargado del control de los fondos públicos, con carácter asegurador y en competencia con el sector privado. En el proceso de debate, curiosamente, los Grupos fueron inclinándose progresivamente a favor de un ente controlador y poco más, hasta el punto que en la redacción definitiva se eliminó, prácticamente, la capacidad aseguradora de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, confiándose esa tarea al sector privado, bajo control de aquella, si bien se decía (artº 21) que *“podrá asumir riesgos ... en concurrencia con las entidades aseguradoras privadas....”*.

Otro tema de conflicto fue el límite de la aportación del Estado. Había total coincidencia en la necesidad de tal aportación, pero no en su límite, incluso en si era conveniente establecer tal limitación. El proyecto estableció un límite del 35%, pero en el debate este se amplió hasta el 50%.

Dado que en aquel momento algunos partidos del lado izquierdo del arco parlamentario, se mostraban extraordinariamente intervencionistas, no es de extrañar que también se planteara la contratación del seguro como algo que debía ser obligatorio. A la postre, el seguro se declaró voluntario y sólo se establecieron determinadas circunstancias en que podría hacerse obligatorio, circunstancias que jamás se han dado y en los 40 años de vida del seguro nunca se ha reclamado tal obligatoriedad.

El último punto de gran discrepancia fue el papel de las Cámaras Agrarias como tomadoras de pólizas colectivas. Dado que existían graves diferencias de enfoque sobre

el papel y sobre la mera existencia de las mencionadas Cámaras este tema gravitó sobre el debate. Pero no voy a comentarlo porque hoy es un hecho que las Cámaras están prácticamente desaparecidas y su papel en este tema es residual o nulo.

La ley recogió también la singularidad del sector forestal con una redacción que hoy parece normal, pero que fue sumamente avanzada para su tiempo, pues afirmaba que *“los servicios que el monte presta a la sociedad en razón de sus funciones productora, protectora y recreativa...”*, por lo que la Adicional 1ª del texto original y de la ley en su redacción final (Adicional 1ª.1) remitía a la necesidad de poner en vigor en el plazo de un año un Fondo de Compensación de Incendios Forestales....

Es digno de hacer notar que cuando la ley fue aprobada por el Gobierno la Constitución estaba en sus primeros pasos. Por el contrario, cuando la ley finaliza su paso por el Senado ya se introducen párrafos consecuentes con la Constitución- que estaba en redacción- y que determinaba competencias exclusivas en materia agraria para las Comunidades Autónomas. Por eso aparece en el artº 2.1. de la ley un párrafo que dice *“sin perjuicio de lo que sobre las mismas dispongan los estatutos de las comunidades autónomas”*, párrafo que se introdujo mediante enmienda de Minoría Catalana firmada por Miguel Roca Junyent, que a su vez fue ponente constitucional.

Y voy terminando.

La tramitación en el Senado fue muy rápida. A ello contribuyó la declaración de trámite de urgencia, de una parte, y de otra que sólo el Grupo Socialista presentara una enmienda lo que permitió que la Comisión constituida en Ponencia emitiera su dictamen el 23 de diciembre, *“aceptando en su integridad el texto aprobado por el Congreso”*. Ello permitió que el Pleno lo aprobara en su sesión del 27 de diciembre de 1978, sin modificaciones en relación al texto remitido por el Congreso.

Dado que mi previsión era que el texto fuera aprobado -como así fue- sin modificaciones sobre el remitido por el Congreso, ello entrañaba que no habría nuevos debates y, por consiguiente, me pareció que era preciso pronunciar un discurso de cierre en el Senado, que reflejara mi opinión, es decir la del Gobierno, sobre la ley recién aprobada. Recojo seguidamente algún párrafo de aquel discurso.

“En un informe no lejano, del Director de la Entidad aseguradora de los Estados Unidos, podía leerse lo siguiente: “Desde hace más de un decenio, se vienen sustentando los precios para contribuir a mantener un cierto grado de estabilidad de las rentas agrarias. A pesar de todas estas medidas, el agricultor no obtendrá prácticamente nada en un año dado si dedica su dinero, su tiempo y su esfuerzo a producir un cultivo para obtener, en definitiva, una cosecha desastrosa. La protección que ofrecen los seguros colma ese fallo y es una parte indispensable de todo programa agrícola bien concebido, destinado a proporcionar una garantía real a las rentas de los agricultores.

Por eso –añadí entonces- señoras y señores Senadores, esta Ley de Seguros Agrarios, afirmé, proporciona, a mi juicio, las siguientes ventajas:

- 1º, amortigua las consecuencias de una cosecha catastrófica;
- 2º, distribuye las pérdidas en el espacio y en el tiempo;
- 3º, garantiza la seguridad de los ingresos agrícolas;

- 4º, crea una mayor estabilidad en las condiciones económicas generales del mundo rural;
- 5º, constituye un medio importante de ahorro por parte del mundo rural;
- 6º, protege la inversión de los agricultores;
- 7º, es un elemento de seguridad ante la adopción de medidas y prácticas agrícolas nuevas y más perfectas, al objeto de mejorar los rendimientos y mejorar la producción;
- 8º, mejora la posición de los agricultores, y muy claramente – es cierto - en relación con los créditos agrícolas;
- 9º, estimula a los agricultores a la adopción de actitudes favorables al cooperativismo en general, y
- 10º, (y me parece sumamente importante), mantiene la dignidad de los agricultores, ya que no tienen que depender de los donativos de los distintos Gobiernos en el caso de malas cosechas, puesto que la indemnización se recibirá en tales circunstancias y constituirá a partir de ahora un derecho claro”.

Se ha dicho muchas veces que un país desarrollado debe contar con un seguro desarrollado, pero habría que decir paralelamente que un seguro desarrollado, y éste lo es, es causa del desarrollo de un país. Hasta ahora en España se aseguraba prácticamente todo menos los riesgos agrarios, y ello precisamente en el sector de actividad de mayor riesgo y de riesgos más impredecibles. A partir de esta fecha la situación será la inversa. Y me complace decir que así ha sido.

Permítanme una coda final y acabo.

Mentiría si dijera que durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso y en el Senado, las cosas fueron fáciles. Días y días se sucedían las llamadas de diputados y senadores, unas veces de mi propio Grupo, otras de portavoces de otros Grupos de la s Cámaras para negociar directamente conmigo tal o cual aspecto. Igualmente, el sector asegurador, a través de su patronal (UNESPA) entonces presidida por Felix Mansilla cuya colaboración fue decisiva, o el sector financiero, trataron de llevar este o aquel artículo a una redacción más conforme con sus intereses. Y cómo no, las organizaciones profesionales agrarias constituidas pocos meses antes. Todo ello era normal. Pero creo que en medio de tantas presiones ideológicas, económicas o políticas, supimos todos encontrar un punto de equilibrio, gracias al cual la ley ha tenido tan larga y feliz andadura. Equilibrio que nos llevó al consenso en casi todo gracias a la inmensa generosidad de todos los grupos parlamentarios, generosidad que fue una de las características esenciales de aquel tiempo.

Pero una vez aprobada la ley había que ponerla en marcha. Y esto era más difícil y complejo que la aprobación en sí. Sin embargo, el Gobierno fue siempre consciente de la necesidad de la ley y no me costó como Ministro del ramo que en, poco tiempo después de ser aprobada la ley, ya en 1979, el Gobierno aprobara la creación del organismo ejecutor de la misma, ENESA, y que en 1980 se incorporara al presupuesto una dotación inicial de 2.000 millones de pesetas, que sería aumentada a 4.000 al año siguiente. Si tenemos en cuenta la “sequía presupuestaria” de aquellos momentos, se comprenderá mejor el esfuerzo realizado y la clara apuesta del Gobierno a favor de la ley. Apuesta que ha continuado con todos los gobiernos posteriores, de todo signo, y esa es una clave del éxito de la ley.

Puede decirse que aquel Gobierno llevó a cabo, también, una *Transición agraria* para conducir nuestra agricultura hasta estar en condiciones de ingresar en la CEE pasando de una agricultura tradicional a una moderna, mediante el Programa que presenté ante el Congreso el 6 y 7 de junio de 1979 bajo el título de “Programa de cambio” y que fue aprobado por toda la Cámara en todos sus términos. De ahí y de los Pactos de la Moncloa salieron las leyes de Arrendamientos Rústicos, Agricultura de Montaña, Montes Vecinales en Mano Común, Estatuto de la Explotación familiar y Jóvenes agricultores, Fincas Manifiestamente Mejorables y Contratación de productos agrarios y las negociaciones de precios agrarios bajo el modelo de la CEE y el FEOGA.

Pero sin duda, la de Seguros Agrarios, fue la de mayor impacto y la que mejor ha sobrevivido. Fue una ley de mínimos pero de hecho en los 40 años de vida no ha sido preciso modificarla ni por causa del ingreso en la UE en 1986. El principio de que lo es asegurable no es indemnizable fue siempre la clave del arco del progreso de la ley y del número de personas y riesgos asegurados. Además, ha sido una ley realista en su financiación, pues desde su nacimiento todos los gobiernos –UCD, PSOE, PP- han apoyado sin fisuras la expansión de su ámbito de aplicación con la debida financiación presupuestaria.

La aprobación de esta ley está, pues, indisolublemente unida a la apertura del proceso de la Transición, cuyo éxito nadie discute. Es más, la Transición se ha convertido en una especie de guía para muchos países. Pues bien, sin querer parangonar un acontecimiento con el otro, si creo que hoy se puede afirmar que nuestra ley de seguros agrarios está considerada en el mundo y especialmente en la UE, como una de las mejores y más eficientes junto a la de Canadá. Sólo merecer esa consideración compensa de todos los esfuerzos que realizamos todos los que protagonizamos la elaboración, debate, aprobación y puesta en marcha de tan importante ley para la agricultura. Una ley que, sin duda, habrá que modernizar dadas las circunstancias que está introduciendo en materia de riesgos el cambio climático. Pero hágase con prudencia cuando ello se aborde.

Rindo pues desde aquí mi agradecimiento a todos los que habéis hecho realidad este proyecto, dese ENESA, AGROSEGURO, empresas aseguradoras, ministerios, y en especial los diferentes ministros que hasta hoy, con Luis Planas, habéis dado impulso y apoyo a aquel proyecto.

Y os doy las gracias en nombre de todos los que hace ya tantos años iniciamos con ilusión esta especial singladura.

Gracias