

Resolución de 30 de noviembre de 1999, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización de la Gestión Financiera del Sistema de Seguros Agrarios Combinados, ejercicio 1995.

INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS EJERCICIO 1995

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 28 de octubre de 1998, el Informe de fiscalización de la gestión financiera del sistema de Seguros Agrarios Combinados, ejercicio 1995. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno correspondiente, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1 Naturaleza jurídica y organización del sistema.
- I.2 Rendición de cuentas.

- I.3 Objetivos de la fiscalización.
- I.4 Ámbito.
- I.5 Limitaciones.
- I.6 Trámite de alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1 Plan de Seguros Agrarios para 1995.
 - II.1.1 Acuerdo de Bases para la elaboración de los Planes de SAC de 1995 a 1997.
 - II.1.2 Principales modificaciones del Plan.
 - II.1.3 Desarrollo normativo del Plan de Seguros.
- II.2 La subvención a las primas del Plan de Seguros de 1995.
 - II.2.1 Subvención de ENESA.
 - II.2.2 Subvención autonómica.
- II.3 Consorcio de Compensación de Seguros.
 - II.3.1 Seguro directo.
 - II.3.1.1 Coaseguro.

II.3.1.2 Seguro de incendios forestales.

II.3.1.2.1 Riesgo de incendio de la masa forestal.

II.3.1.2.2 Compensación de los gastos derivados de la extinción de incendios forestales.

II.3.1.2.3 Daños personales.

II.3.2 Reaseguro.

II.3.3 Reaseguro retrocedido.

II.3.4 Resultados de la Corporación Agrario.

II.4 Peritaciones.

II.4.1 Normas de peritación.

II.4.2 Control de peritaciones.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalización de la Gestión Financiera del Sistema de Seguros Agrarios Combinados (SAC) se incluyó en el Programa Anual de Fiscalizaciones para 1997, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de noviembre de 1996 a iniciativa del propio Tribunal, estableciéndose las Directrices Técnicas correspondientes el 20 de marzo de 1997.

Desde que se realizó el Informe especial de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), ejercicios 1980-1983, las deficiencias en la gestión financiera del SAC se han puesto de manifiesto, de forma reiterada, en los análisis de este Organismo Autónomo contenidos en la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado y en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas, a los que se han trasladado los resultados de las verificaciones realizadas en ENESA y el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS).

Entre dichas deficiencias e irregularidades detectadas destacan las siguientes:

a) Retrasos en la elaboración y aprobación de los Planes Anuales de SAC.

b) Superación del límite presupuestario del ejercicio en las subvenciones a primas.

c) Mantenimiento al final del ejercicio de obligaciones pendientes de reconocer por ENESA, por subvenciones a primas, que ascendían a 5.529 millones de ptas. a 31 de diciembre de 1994.

d) Incumplimientos del Convenio suscrito entre ENESA y la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. (AGROSEGURO).

e) Insuficiente control de las peritaciones de los siniestros por el CCS.

I.1 Naturaleza jurídica y organización del sistema

Los SAC tuvieron su origen en la necesidad de establecer criterios de racionalidad económica en las ayudas del Estado a zonas afectadas por variaciones anormales de agentes naturales, que originaban desequilibrios en la renta de los productores agrícolas y ganaderos, ya que la asignación de estas ayudas podía ser ineficiente en relación al daño producido y no cubrir a todos los afectados cuando su número era muy reducido o la zona geográfica muy limitada.

El sistema que se adoptó, basado en el aseguramiento de las producciones agrarias y pecuarias, fue un mecanismo estabilizador de rentas que permitía al asegurado afrontar el acaecimiento de riesgos imprevisibles. Dicho sistema demandaba la participación del Estado en la medida en que era necesaria la cobertura de riesgos, al no cubrir la iniciativa aseguradora privada la totalidad de los mismos por no contar con información y experiencia suficiente para poder abordar el aseguramiento bajo mínimas condiciones técnicas. Además, requería que el Estado subvencionara una parte de la prima, ya que el elevado precio real del seguro dificultaría su contratación.

El marco jurídico de los SAC está configurado, fundamentalmente, por la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de SAC, el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la citada Ley, los diferentes Planes Anuales de SAC, las Órdenes de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y de Economía y Hacienda que desarrollan las condiciones técnicas del seguro, pólizas y tarifas a aplicar, y las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda que regulan el sistema de reaseguro.

Son asegurables las producciones agrícolas, pecuarias y forestales, cubriendo el seguro los riesgos de daños ocasionados por variaciones anormales de agentes naturales (pedrisco, incendio, sequía, heladas, inundaciones y viento huracanado o cálido) para las producciones agrarias, riesgos de daños por accidente, enfermedad o epizootia en las pecuarias, y riesgo de incendio en la masa forestal, así como los gastos de extinción e indemnizaciones a personas accidentadas en las producciones forestales.

En la instrumentación del sistema participan distintos sujetos de naturaleza tanto pública como privada, siendo los principales ENESA, la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, AGROSEGURO y el CCS.

ENESA, creada por el RD 2650/1979, es un órgano de coordinación y enlace de la Administración para las actividades vinculadas a los Seguros Agrarios, configurado como Organismo autónomo de carácter comercial adscrito

al MAPA. Se rige, adicionalmente a su normativa fundacional, por la Ley de los SAC y el Reglamento para su aplicación, otorgándole éste como funciones principales la elaboración y propuesta al Gobierno del Plan Anual de Seguros y su control, así como la propuesta al MAPA, para su aprobación, de las condiciones técnicas mínimas del cultivo o explotación de las producciones agrarias, rendimientos estimados, precios a aplicar y fechas límite de suscripción del seguro. Asimismo, ENESA elabora estudios sobre daños y actúa de árbitro de equidad en las cuestiones que puedan surgir entre los asegurados y AGROSEGURO.

El Plan de SAC que ENESA debe elaborar cada año con la participación de los agentes sociales determina los riesgos a cubrir, el ámbito territorial de su aplicación, la evaluación económica del mismo y la estimación de la aportación global del Estado. Esta aportación, que recibe ENESA, aparece consignada en los Presupuestos Generales del Estado y está destinada, fundamentalmente, a la subvención a las primas y a la constitución en el Consorcio de un Fondo de Estabilidad para compensar las desviaciones de siniestralidad.

Los riesgos recogidos en el Plan Anual se aseguran por entidades aseguradoras que deben pertenecer a AGROSEGURO. Esta sociedad, que no tiene condición de entidad aseguradora, es de naturaleza privada y tiene por objeto primordial la administración de los SAC, realizando la contratación de los seguros en nombre y por cuenta de todas las entidades coaseguradoras agrupadas y distribuyendo los riesgos entre estas entidades. AGROSEGURO administra el seguro, perita los siniestros, paga las indemnizaciones y realiza estudios estadísticos. También representa a las coaseguradoras y colabora con ENESA, el CCS, el MAPA y el Ministerio de Economía y Hacienda en las materias de sus respectivas competencias.

Aunque la titularidad de la subvención parcial de las primas corresponde a los asegurados, para agilizar su tramitación administrativa la Agrupación la deduce de las primas a cobrar, siendo ENESA quien canaliza la aportación del Estado pagando a AGROSEGURO la parte de las primas subvencionadas, una vez recibida la comunicación de haberse producido la suscripción del seguro. Igualmente, ENESA transfiere al Consorcio un 5% de la subvención a las primas consignada en el Plan para la constitución del Fondo de Estabilidad.

El CCS, entidad de derecho público que se rige fundamentalmente por su estatuto legal, participa como coasegurador en AGROSEGURO, y es el principal accionista de la Agrupación, al mantener a 31 de diciembre de 1995 una representación del 12,5%. Además, actúa como reasegurador obligatorio de todos los ramos, es asegurador directo en el ramo de incendios forestales y controla las peritaciones en los siniestros, pudiendo asumir excepcionalmente la gestión del seguro directo.

Para la cobertura de los riesgos el Consorcio se financia fundamentalmente con el recargo sobre las primas por reaseguro, las primas que percibe como asegurador directo y las aportaciones del Estado para la constitución del citado Fondo de Estabilidad. Adicionalmente, en los Presupuestos Generales del Estado se recoge cada año un crédito ampliable del MAPA a favor del Consorcio para la cobertura de las pérdidas de los SAC.

La Dirección General de Seguros supervisa las condiciones de los seguros que finalmente se reflejan en las tarifas de las primas, las condiciones generales y especiales y las normas de peritación. Entre las funciones de esta Dirección se encuentra aprobar el porcentaje máximo de participación de cada entidad aseguradora en AGROSEGURO y adoptar o proponer las medidas que procedan por insuficiencia de cobertura de las entidades aseguradoras.

I.2 Rendición de cuentas

Las entidades de naturaleza pública que participan en la gestión del sistema de SAC, con repercusión de dicha actividad en sus estados contables, son ENESA y el CCS. Ambas entidades han rendido al Tribunal las cuentas correspondientes al ejercicio 1995. El Consorcio ha cumplido con esta obligación dentro del plazo legal, mientras que las cuentas de ENESA se remitieron con cuatro meses de retraso.

I.3 Objetivos de la fiscalización

La fiscalización ha pretendido alcanzar los siguientes objetivos:

1. Evaluación del cumplimiento de la legalidad por los distintos participantes públicos en la gestión financiera de los SAC (ENESA, CCS, MAPA y Dirección General de Seguros).
2. Análisis de los procedimientos y sistemas de control interno en la gestión financiera de los SAC implantados por ENESA y el CCS, con especial atención a las relaciones entre ENESA, AGROSEGURO y el CCS.
3. Verificación de los importes reflejados en los estados financieros representativos del SAC que correspondan a ENESA o al Consorcio, para determinar si representan fielmente la realidad de las correspondientes operaciones, y si las cuentas que las recogen están correctamente descritas y clasificadas.
4. Cuantificación del importe total de las obligaciones pendientes de reconocer en relación con los SAC en ENESA, con especificación de su composición, en su caso.
5. Cuantificación de los derechos pendientes de cobro y, en su caso, de registro por el CCS respecto a los SAC.
6. Comprobación de la gestión financiera global de los SAC para determinar si se realiza de acuerdo con los principios de eficacia y economía a los que se debe ajustar toda gestión pública.

I.4 Ámbito

La fiscalización de la gestión financiera del sistema de SAC, ejercicio 1995, se ha extendido a la actuación de ENESA y del CCS, habiéndose realizado contrastes y circularizaciones a AGROSEGURO, en cuanto canalizadora de subvenciones públicas. También se ha solicitado información a la Dirección General de Seguros (Unidad de Seguros Agrarios del Servicio Técnico de la Subdirección

General de Ordenación del Mercado de Seguros) sobre el ejercicio de las competencias que tiene asignadas.

La fiscalización ha estado referida al ejercicio económico 1995, habiéndose realizado comprobaciones relativas a ejercicios anteriores y posteriores para el mejor cumplimiento de los objetivos propuestos.

I.5 Limitaciones

La fiscalización ha estado limitada por la naturaleza privada de AGROSEGURO, que impide su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, por lo que no ha sido posible verificar la representatividad de sus estados financieros ni la información suministrada a los demás integrantes del sistema. Este hecho adquiere especial relevancia al fiscalizar los estados financieros del CCS, en la doble función que le otorga su normativa reguladora de cosegurador del sistema y reasegurador del propio cuadro de coseguro.

I.6 Trámite de alegaciones

Las actuaciones practicadas en el presente procedimiento fiscalizador se han puesto de manifiesto a los actuales responsables de ENESA, del CCS y de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Economía y Hacienda, y a los que lo fueron durante el periodo fiscalizado de las entidades y ministerios citados, a efectos de que formularan las alegaciones y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran pertinente, conforme prevé el art. 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Se han recibido en plazo las alegaciones de los responsables de ENESA y del CCS, que se acompañan al presente Informe.

Analizadas las alegaciones recibidas se han incorporado al texto cuantas modificaciones se han considerado necesarias en los casos en que se han aceptado, introduciéndose, además, las aclaraciones que se han estimado oportunas.

Cabe señalar que las alegaciones formuladas por el responsable del CCS durante el periodo al que se refiere la fiscalización contienen diversas consideraciones respecto a AGROSEGURO, sociedad en la que ostenta actualmente el cargo de Presidente. Dado que AGROSEGURO no ha sido objeto de fiscalización, las alegaciones que se refieren a dicha Sociedad no se pueden tener en cuenta en el presente procedimiento fiscalizador y sólo se han atendido aquellas que se han considerado referidas a la condición de responsable del CCS durante el periodo al que se refiere la fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 Plan de Seguros Agrarios para 1995

II.1.1 Acuerdo de Bases para la elaboración de los Planes de SAC de 1995 a 1997

El funcionamiento del sistema, que había alcanzado a finales de 1994 un nivel de implantación importante, con

cerca de 300.000 agricultores y ganaderos cubiertos, presentaba, sin embargo, dos desviaciones que incidían negativamente en su equilibrio. En primer lugar, la financiera, debida a una recaudación por primas de riesgo inferior a las indemnizaciones pagadas, y, en segundo lugar, la presupuestaria, motivada por una insuficiente dotación para subvenciones respecto a las realmente devengadas. Por otra parte, el Seguro Agrario estaba delimitado ante la Unión Europea como «Ayuda Agrícola Incompatible mantenida transitoriamente» en virtud del Reglamento 3773/1985, siempre que no cumpliera determinados requisitos de cobertura, en cuyo caso se fijaba que el nivel de subvención medio debía establecerse para 1995 en el 37%, en el 30% para 1996, y eliminarse en un periodo de 10 años a partir de ese momento.

Con el fin de conseguir una mayor racionalidad en el sistema que permitiera superar el desequilibrio financiero, adecuar las cantidades presupuestadas a las necesidades reales de subvenciones y adoptar los criterios de la Unión Europea para la compatibilización de las ayudas nacionales con los Seguros Agrarios, permitiendo su continuidad sin límites temporales, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en sesión de 21 de julio de 1994, aprobó las Bases para la elaboración de los Planes de SAC de 1995 a 1997.

Para corregir los desfases financieros, al ser la recaudación por primas de riesgo inferior a las indemnizaciones pagadas, se establece en el Documento de Bases la necesidad de realizar un estudio detallado de las comarcas o zonas en las que se registra mayor siniestralidad por líneas y de poner en marcha medidas estabilizadoras que afecten a peritaciones, selección de asegurados, estabilización de primas, contratación y estabilidad legislativa. Todo ello para lograr que sea un instrumento de compensación de rentas ante pérdidas económicas y evitar que se convierta en un mecanismo de generación de rentas adicionales.

En relación al déficit presupuestario, el Acuerdo de Bases recoge el compromiso, para los Presupuestos Generales del Estado de 1995, de conceder el carácter de ampliable al concepto presupuestario «Plan de Seguros Agrarios y liquidación de Planes anteriores» del Presupuesto de ENESA, ya que las oscilaciones de contratación hacen difícilmente determinable la correspondiente cuantía.

También modifica la distribución de la subvención a la contratación de los Seguros Agrarios, que parte de una subvención base para todos los asegurados diferenciada según grupos, y establece subvenciones adicionales por contratación colectiva, zonas de calidad y menor riesgo, favoreciendo a los agricultores y ganaderos que lo son a título principal.

Con objeto de conseguir la compatibilidad con los criterios de la Unión Europea, el Acuerdo de Bases introduce, en todas las líneas de seguros, la limitación del derecho a la indemnización al supuesto de una pérdida superior al 30% de la cosecha asegurada.

Además, el Acuerdo establece para el Plan de 1995 la inclusión del seguro combinado de viento y pedrisco en aguacate; de helada, pedrisco y viento en kiwi, y de riesgos climáticos en piscifactorías de truchas. En relación a esta ampliación, un informe de la Dirección General de

Seguros de 25 de abril de 1994 que analiza el Documento de Bases plurianuales para la formulación del Plan de Seguros Agrarios de 1995 y siguientes, considera inadmisibles, tanto desde un punto de vista técnico como financiero, la introducción de nuevas líneas o nuevos riesgos, por cuanto ello supone una incertidumbre sobre su incidencia en los resultados, habida cuenta del enorme déficit financiero del sistema, y propone su inclusión para el plan de 1998, condicionado a la consecución del equilibrio técnico durante el Plan 1995-1997 y supeditado a la disponibilidad presupuestaria.

II.1.2 Principales modificaciones del Plan

El Plan de 1995 introduce sólo parte de las propuestas recogidas en el Acuerdo sobre Bases para la elaboración de los Planes de SAC de 1995 a 1997. Así:

— Incluye las líneas de seguros de aguacate, kiwi y truchas.

— Introduce, según las líneas, nuevas coberturas de riesgos en los que se establece una franquicia del 30% de la cosecha esperada para tener derecho a la indemnización en caso de siniestro, con el fin de compatibilizar las ayudas nacionales con los criterios de la Unión Europea.

— Regula la subvención al pago de primas de acuerdo con los principios del Documento de Bases, estableciendo diferentes criterios que fomentan la contratación colectiva, en zonas de calidad específica, de menor riesgo y por los agricultores o ganaderos a título principal.

— Fija unos límites de subvención máxima que varía del 25 al 50%, dependiendo del tipo de producción asegurada.

— Mantiene estables las condiciones de aseguramiento para una serie de líneas con el fin de favorecer la continuidad en la contratación.

— Establece el inicio de estudios detallados por comarcas o zonas, analizando las causas y riesgos que han provocado la siniestralidad para lograr el equilibrio técnico-financiero de las líneas de seguro que presentan mayor grado de siniestralidad —especialmente integral de cereales de invierno, frutales y cereza—.

— Dispone el inicio de las actuaciones para poner en marcha un conjunto de medidas estabilizadoras que tengan incidencia en normas de peritación, selección de asegurados, estabilización de primas, sistemas de contratación y estabilidad legislativa para el desarrollo de los principios contenidos en el Acuerdo de Bases.

II.1.3 Desarrollo normativo del Plan de Seguros

La regulación normativa del Plan de SAC —que determina los riesgos a cubrir, ámbito territorial y evaluación económica del mismo— está recogida en el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre SAC, que establece que su elaboración anual es competencia de ENESA, quien deberá elevarlo a la aprobación del Gobierno a través del MAPA, con informes de la Dirección General de Seguros y de Presupuestos, antes del 1 de mayo del año anterior al de vigencia.

ENESA incumple en cada ejercicio este plazo y el Plan de 1995 no fue aprobado por la Comisión General

del Organismo hasta el 20 de septiembre de 1994, siendo informado por la Dirección General de Presupuestos el 14 de octubre y por la Dirección General de Seguros el 28 de octubre del mismo año. El Plan fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 1994 y publicado mediante Orden de 21 de diciembre de 1994 del MAPA.

El periodo de suscripción de cada uno de los seguros varía desde el 1 de enero de 1995 para determinados cultivos hasta el 1 de enero de 1996 para los seguros de vacuno y ovino. Con anterioridad a esta fecha, la tramitación de cada una de las líneas está sometida a una serie de fases que se inician con la celebración, si fuera necesario, de una Comisión Especializada destinada a estudiar e informar sobre cuestiones específicas, al amparo de lo dispuesto en el art. 7.3 del Reglamento de los SAC. Esta Comisión debe actuar con cuatro meses de antelación a la fecha de inicio del periodo de suscripción.

El Plan de Seguros Agrarios de 1995 contempla 45 líneas de seguros, tres de ellas incluidas por primera vez, y para su elaboración únicamente se celebraron cinco Comisiones Especializadas para el estudio de cinco líneas, no respetándose el plazo establecido en ninguna de ellas. Las reuniones de estas Comisiones no han quedado reflejadas en actas y tan sólo se ha podido tener conocimiento de su existencia a través de la convocatoria remitida a los integrantes. No se celebró ninguna Comisión Especializada para el seguro de riesgos climáticos en piscifactorías de truchas, implantado en el Plan de 1995, ni para el seguro integral de cereales de invierno, que presenta uno de los mayores grados de siniestralidad y del que el Plan establece la necesidad de iniciar un estudio detallado con el fin de corregir el desfase financiero existente en el sistema.

Con posterioridad a la celebración de la Comisión Especializada, el Plan fija que AGROSEGURO debe remitir a la Dirección General de Seguros la propuesta de bases técnicas, tarifas y condiciones especiales con dos meses de antelación al inicio del periodo de suscripción. De esta documentación se da traslado al CCS, para que realice las observaciones que estime pertinentes, y a ENESA, que debe estudiarla y emitir el informe preceptivo para su aprobación por la Dirección General de Seguros, de acuerdo con el art. 44.3 del Reglamento para la aplicación de la Ley de los SAC. Con este fin, ENESA convoca a la Comisión General, que se debe reunir como mínimo un mes antes del inicio del periodo de suscripción, a la que asisten las Organizaciones Profesionales y Cooperativas Agrarias, AGROSEGURO, la Dirección General de Presupuestos y el CCS. La Comisión analiza las objeciones que puedan existir en la documentación presentada y el proyecto de Orden del MAPA, en el que se regula el ámbito de aplicación, condiciones técnicas mínimas de cultivo, rendimientos, precios y fechas de suscripción.

La Comisión General de ENESA aprobó todos los informes preceptivos y los proyectos de Orden Ministerial, salvo para tres líneas, antes de los plazos mínimos señalados en el Plan de Seguros Agrarios para 1995.

Se ha seleccionado una muestra de diez expedientes de la Dirección General de Seguros correspondientes a 21 líneas de las 45 recogidas en el Plan, habiéndose

observado, con carácter general, el cumplimiento de los plazos fijados para la remisión de la información por la Agrupación y de los procedimientos establecidos en dicha Dirección General para la tramitación de los expedientes.

Con respecto a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de las Órdenes reguladoras de cada línea, el Plan establece un plazo mínimo de antelación de siete días previo al inicio del periodo de suscripción. Para cada línea de seguros es necesaria, junto a la publicación de la Orden del MAPA, una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que apruebe las tarifas de primas y condiciones especiales de las pólizas.

En 1995 se publicaron 50 Órdenes del MAPA y 41 Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda. Sin considerar las ocho correcciones de erratas publicadas, 23 disposiciones del MAPA fueron publicadas con menos de los siete días de antelación que establece el Plan, si bien la práctica totalidad de las mismas lo fueron antes del inicio del periodo de suscripción. En el caso del Ministerio de Economía y Hacienda el incumplimiento es generalizado, y tan sólo en tres líneas de seguros se aprobaron las tarifas con anterioridad al inicio del periodo de suscripción, siendo el retraso medio de un mes.

Asimismo, es necesaria una Orden del Ministerio de la Presidencia que recoja la propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Economía y Hacienda, en la que se regule la concesión de subvenciones por parte de la Administración General del Estado. Para el Plan de 1995, la Orden del Ministerio de la Presidencia de 3 de febrero fue publicada el 6 de febrero del mismo año, esto es, con más de un mes de retraso respecto a la fecha de inicio del periodo de suscripción de determinadas líneas. Finalmente, el sistema de reaseguro a cargo del CCS para el Plan de SAC de 1995 se reguló por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de abril de 1995.

II.2 La subvención a las primas del Plan de Seguros de 1995

II.2.1 Subvención de ENESA

La Ley de los SAC dispone en su art. 5 que el Gobierno, a propuesta de ENESA, establecerá anualmente el Plan de SAC que concretará las aportaciones del Estado de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. La disposición final de esta Ley determina que en los Presupuestos Generales del Estado se consignarán los créditos necesarios. El Reglamento para la aplicación de los SAC se manifiesta en iguales términos en los arts. 34 y 54.

Para la evaluación económica del Plan se consideran parámetros que, en la mayoría de los casos, han de ser objeto de estimación. El punto de partida está constituido por la cuantificación de las producciones esperadas objeto de aseguramiento, que se determinan en función de la serie histórica de producciones obtenidas durante los últimos años. Estas producciones se valoran, a efectos del seguro, a un precio medio ponderado y con posterioridad se les aplica la cobertura que tiene estimada cada línea de seguro. La estimación de la esperanza de asegu-

ramiento constituye uno de los puntos más complejos de la evaluación económica del Plan, pues se trata de determinar cuál será la respuesta de agricultores y ganaderos frente a cada una de las líneas. Para estimar el nivel de aseguramiento del ejercicio se tiene en cuenta la implantación media y la tendencia de los años anteriores. El coste previsible de cada línea de seguro se obtiene aplicando al capital potencialmente asegurable el porcentaje correspondiente a la esperanza de aseguramiento y la tarifa de coste.

Una vez estimado el coste previsible de los SAC contemplados en cada Plan Anual se determina el porcentaje de subvención aplicable a cada una de las líneas y se fija la subvención anual que se consignará en los Presupuestos Generales del Estado.

El porcentaje fijado en base al procedimiento anteriormente descrito se aplica a las primas efectivamente suscritas y es reclamado por AGROSEGURO a ENESA. Como las cifras de primas suscritas son normalmente superiores a las estimadas, se produce una exigencia de subvenciones que superan las estimaciones contenidas en los presupuestos anuales. Además, dado que el periodo de suscripción de primas no coincide con el ejercicio presupuestario, las reclamaciones de AGROSEGURO por subvenciones correspondientes a un Plan determinado se presentan con posterioridad al cierre del ejercicio presupuestario en que se consignaron las subvenciones correspondientes a dicho Plan.

Pese a ello, hasta 1994 las consignaciones presupuestarias anuales se fijaban en base a las estimaciones del Plan correspondiente a cada ejercicio, si bien la rúbrica presupuestaria no estaba referida a un único plan, sino que permitía que se liquidaran subvenciones correspondientes a Planes anteriores.

El procedimiento descrito para la gestión de esta subvención originaba, en la práctica, que no se respetara la disciplina presupuestaria, ya que se terminaba abonando cantidades superiores a las inicialmente consignadas en los Presupuestos, mediante el traslado a ejercicios posteriores de subvenciones no pagadas por falta de disponibilidad presupuestaria, generándose un saldo acumulado de reclamaciones no atendidas.

El desequilibrio que acumulaba el sistema correspondiente al Plan de Seguros Agrarios de 1994 y anteriores ascendía, como se puso de manifiesto en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 1994, como mínimo, a 13.130 millones de ptas. La estimación de dicha cifra, efectuada con ocasión del presente Informe con la información posterior disponible, se eleva, al menos, a 13.550 millones de ptas., de los cuales 5.529 millones de ptas. corresponden a liquidaciones remitidas por AGROSEGURO y pendientes de reconocer por ENESA a 31 de diciembre de 1994 por falta de disponibilidad presupuestaria, 1.034 millones de ptas. a subvenciones reconocidas por AGROSEGURO en sus estados contables pero no reclamadas a 31 de diciembre de 1994 a ENESA, y 6.987 millones de ptas. a subvenciones por primas suscritas con posterioridad a la fecha citada.

El Plan de 1995 estimó el montante de primas en 36.363 millones de ptas., cifrando la subvención prevista en 14.463 millones y la aportación del Estado en 15.873

millones de ptas., incluyendo esta última cifra las cuantías necesarias para el desarrollo de las distintas actuaciones contenidas en el Plan, como el fomento de las organizaciones agrarias y las campañas de divulgación del SAC.

Tratando de romper la dinámica descrita, los Presupuestos Generales del Estado para 1995 incluyeron, para la financiación de los Seguros Agrarios, la partida 21.207.712F.471 «Plan de Seguros Agrarios 1995 y Liquidación de planes anteriores» dotada con 16.066 millones de ptas. y destinada a las dos finalidades que su título comprende. Como la cantidad necesaria para financiar el Plan de Seguros Agrarios de 1995 se estimaba en 14.463 millones de ptas., la disponibilidad presupuestaria destinada a liquidar los planes anteriores se limitaba a 1.603 millones de ptas. Teniendo en cuenta que el saldo acumulado de reclamaciones pendientes de atender, a consecuencia de los Planes de 1994 y anteriores, se estimaba en 13.130 millones de ptas., la solución adoptada no resolvía la totalidad del problema.

Por otra parte, la partida reseñada no tenía carácter de ampliable, pese a que el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos recogía este compromiso con la finalidad de que el déficit no siguiera generándose ante oscilaciones de contratación difícilmente controlables.

La existencia de una insuficiencia presupuestaria estaba contemplada, aunque sin cuantificar, en el informe de la Dirección General de Presupuestos de 14 de octubre de 1994, preceptivo para la aprobación del Plan correspondiente a 1995, que estimaba que ENESA no podría dedicar, tal como se contemplaba en el Plan, 14.463 millones a subvencionar el coste de las primas de las diferentes líneas, sino que tendría que emplear parte de sus recursos a liquidar de forma prioritaria la deuda de 1994 para, posteriormente, acomodar las subvenciones a las disponibilidades presupuestarias a fin de no generar un aumento de la deuda existente, ni sobrepasar, en cuanto a las subvenciones concedidas, las disponibilidades presupuestarias previstas.

Con posterioridad a la aprobación de los Presupuestos, el Real Decreto-Ley 4/1995, de 12 de mayo, por el que se adoptaban medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, aprobó un crédito extraordinario para ENESA en la partida presupuestaria anteriormente citada por 1.300 millones de ptas., con lo que finalmente el Organismo dispuso de 17.366 millones de ptas.

En 1995 ENESA realizó pagos a AGROSEGURO por subvenciones a primas por 19.042 millones de ptas., de los que 17.366 correspondían a obligaciones reconocidas en el ejercicio y 1.676 millones de ptas. a obligaciones reconocidas de presupuestos cerrados. El destino de los pagos fue en un 0,1% para atender subvenciones pendientes correspondientes al Plan de 1991, que queda saldado, un 1,6% para el Plan de 1992, un 11,1% al Plan de 1993, un 47,9% para el Plan de 1994 y, finalmente, el 39,3% correspondió a pagos del Plan de Seguros Agrarios de 1995.

ENESA reconoce una deuda con la Agrupación, por importe de 3.564 millones de ptas., no recogida en sus estados contables, siendo su desglose, de acuerdo con el

Plan al que corresponde, el siguiente: 426 millones al Plan de 1992, 922 millones al Plan de 1993, 1.431 millones al Plan de 1994 y 785 millones de ptas. al Plan de 1995.

De la respuesta a la circularización a AGROSEGURO se obtuvo la confirmación de los saldos de la deuda. Sin embargo, dicha información no coincide con la contenida en sus estados financieros a 31 de diciembre de 1995, auditados por una firma independiente, que cuantifican la deuda en 5.219 millones de ptas. Según ha manifestado con posterioridad AGROSEGURO, al haberle solicitado información adicional sobre la discrepancia entre los datos suministrados al Tribunal de Cuentas y los de sus estados financieros, la diferencia obedece a que esta última cifra incluye subvenciones a primas emitidas pero no reclamadas a dicha fecha.

Consecuentemente, el Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, que, entre otros aspectos, concedió un crédito extraordinario a ENESA de 3.565 millones de ptas. para cubrir insuficiencias presupuestarias de ejercicios anteriores a 1996, no recogió en su totalidad las necesidades del Organismo, pues se cuantificó en función de la deuda reclamada y no de las primas efectivamente suscritas a dicha fecha.

El desequilibrio que de ello resulta se tiene que incrementar debido a que la contratación de los seguros contemplados en cada Plan de Seguro Anual se dilata en el tiempo durante más de un ejercicio, al estar dichos planes ligados al ciclo natural de las cosechas y por la propia configuración de los mismos, que establece para los seguros pecuarios su contratación en el ejercicio siguiente al de referencia del Plan. Así, con posterioridad a 31 de diciembre de 1995 se han contratado seguros correspondientes al Plan Anual de 1995 y anteriores, que han originado unas subvenciones adicionales hasta el momento de realizar las verificaciones de la fiscalización de, al menos, 4.730 millones de ptas.

Por todo ello, se puede estimar que el desequilibrio acumulado a 31 de diciembre de 1995, según la información obtenida en el momento de realización del presente Informe, referido al Plan de 1995 y anteriores, se eleva, al menos, a 6.385 millones de ptas.

El retraso en el pago de la subvención puede tener efectos negativos para todos los integrantes del sistema. Así, las aseguradoras están cubriendo riesgos por los que no han percibido la totalidad del precio técnicamente establecido, con el efecto que podría tener —entre otros aspectos— en la cobertura de provisiones técnicas, pérdida de rendimientos financieros y falta de liquidez. Por otra parte, ENESA pone de manifiesto, en la Memoria Técnico-Económica relativa a las Bases Plurianuales para la formulación de los Planes de SAC de 1995 a 1997, que esta demora sitúa a AGROSEGURO en una posición de fuerza en la que exige el mantenimiento del esquema actual de reaseguro para seguir en el sistema —que supone trasladar los resultados negativos de éste al Consorcio—, así como la resolución previa de los pagos pendientes.

La realización del Plan de Seguros Agrarios para el ejercicio 1995 ha presentado, al igual que en ejercicios anteriores, desviaciones que se han traducido en excesos de subvenciones otorgadas sobre las consignaciones pre-

supuestarias concedidas a ENESA para esta finalidad. En el periodo 1990-1994 se han producido las siguientes diferencias entre las previsiones del Plan y las cuantías finalmente subvencionadas hasta la fecha de redacción del presente Informe, en millones de pesetas:

PLAN	1991	1992	1993	1994
Estimación Plan	11.900	11.300	14.606	14.463
Subvención	13.561	15.390	16.876	16.656
DIFERENCIA	(1.661)	(4.090)	(2.270)	(2.193)

En relación al Plan de 1995, AGROSEGURO, a 5 de mayo de 1997, ha reclamado a ENESA 15.328 millones de ptas., cifra que debe aumentar por las subvenciones a primas suscritas pero no comunicadas todavía por la Agrupación.

	ESTIMACIÓN PLAN	SUBVENCIÓN RECLAMADA	DIFERENCIA
Seguro Agrario	13.923	13.679	244
Seguro Pecuario	540	1.649	(1.109)
TOTAL	14.463	15.328	(865)

Las mayores diferencias en la ejecución del Plan se encuentran en las líneas correspondientes a los seguros pecuarios, por su mayor desfase temporal entre el momento de la planificación y su realización posterior, dado que los seguros pecuarios incluidos en el Plan correspondiente a 1995 se estimaron en 1994 y se contrataron durante 1996.

El Plan de Seguros Agrarios de 1995, aunque no estaba cerrado en el momento de terminar las comprobaciones de la fiscalización, presenta una desviación inferior a la de ejercicios precedentes, debido a que en dicho año se produjo un descenso en la contratación de los seguros agrarios que rompió la tendencia ascendente anterior, motivada —según pone de manifiesto AGROSEGURO— por las adversas condiciones climáticas. En 1996 se ha vuelto a producir un incremento en la contratación de estos seguros, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

RECIBOS EMITIDOS NETOS DE ANULACIONES
(en millones de ptas.)

SERIE	TOTAL RECIBOS	% VARIACIÓN ANUAL
1988	14.723	
1989	18.708	27,1
1990	21.675	15,9
1991	26.498	22,3
1992	31.973	20,7
1993	30.635	(4,2)
1994	35.593	16,2
1995	34.599	(2,8)
1996	44.114	27,5

Fuente: Informe Anual AGROSEGURO 1996.

La ejecución del Plan Anual de Seguros se rige por un convenio suscrito entre ENESA y AGROSEGURO que regula, de acuerdo con las condiciones de las pólizas, la suscripción del seguro, el pago de la subvención por la Administración y «demás extremos convenientes», según preceptúa el Reglamento para la aplicación de la Ley de los SAC en el art. 13.6. El Convenio para la ejecución del Plan de SAC 1995 y liquidación de planes anteriores se firmó el 16 de mayo de 1995, con más de cuatro meses de retraso desde que se inició el periodo de suscripción de algunas líneas de seguros.

El procedimiento establecido en el Convenio para el pago de la subvención a las primas a AGROSEGURO diferencia dos momentos. El primero, en los diez días desde la presentación por la Agrupación de cada liquidación, reconoce la obligación de pago del 40% del importe de cada certificación; el segundo, por el 60% restante, se reconoce una vez que ENESA ha comprobado la liquidación, en los diez días siguientes a la aceptación expresa y formal de la misma. Para el análisis del cumplimiento del procedimiento establecido en el Convenio se ha seleccionado una muestra de cuatro líneas de seguros (cereales de invierno, uva de vinificación, melocotón y manzana de mesa) que han recibido conjuntamente 8.487 millones de ptas. del Plan de 1995, observándose un incumplimiento generalizado de los plazos fijados, si bien los incumplimientos, especialmente en los pagos de mayor cuantía, no han sido relevantes.

La liquidación definitiva de cada línea de seguro se debe presentar por la Agrupación, de acuerdo con el Convenio, en los seis meses siguientes a la fecha límite de suscripción del seguro. De las 45 líneas de seguros agrarios en que ENESA ha desarrollado el Plan de 1995, sin considerar los seguros complementarios, en sólo 22 la liquidación definitiva se presentó en el plazo prefijado. Para las cuatro líneas seleccionadas en la muestra, que son las que originan mayor subvención, no se había cumplido el plazo en ninguna, siendo el retraso cercano a los seis meses.

II.2.2 Subvención autonómica

La actividad de fomento del seguro agrario por la Administración estatal ha sido también desarrollada por la Administración autonómica. Durante 1995, AGROSEGURO firmó un Convenio de Colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se ha sumado a las renovaciones de los ya existentes con los Gobiernos autónomos de Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, La Rioja y Valencia. Fruto de estos convenios, las Comunidades Autónomas concedieron subvenciones a primas de seguros agrarios, según información facilitada por ENESA, por 3.736 millones de pesetas.

La subvención conjunta de ENESA y las Comunidades Autónomas en el periodo 1988-1995 ha presentado la siguiente evolución, en millones de pe-setas:

SUBVENCIÓN PÚBLICA A LAS PRIMAS

SERIE	TOTAL RECIBO	SUBV. ENESA Y CCAA	A CARGO DEL AGRICULTOR	% SUBVENCIÓN
1988	14.723	6.366	8.357	43,2
1989	18.707	10.299	8.408	55,0
1990	21.675	12.361	9.314	57,0
1991	26.498	15.406	11.092	58,1
1992	31.973	19.040	12.933	59,5
1993	30.635	18.755	11.880	61,2
1994	35.592	21.164	14.428	59,5
1995	34.598	19.613	14.985	56,7

Fuente: Informe Anual 1996, AGROSEGURO.

Las cifras del cuadro están referidas a series y no a Planes, y contienen las líneas que se contratan en el año.

La Ley de los SAC, en su art. 11, establece que, en todo caso, el importe de la aportación del Estado no podrá ser superior al cincuenta por ciento, ni inferior al veinte por ciento, del total anual de las primas. Este límite no aparece precisado en un desarrollo normativo posterior, por lo que existe una falta de definición sobre si es aplicable sólo a la subvención otorgada por la Administración General del Estado o si abarca también a las ayudas de la Administración territorial. La falta de acotación existente en la redacción de la Ley se debe a que, en el momento de su redacción, aún no estaba desarrollada la Administración autonómica.

Si se considera que la Ley de los SAC al referirse al Estado está incluyendo tanto a la Administración General del Estado como a la Administración autonómica, el límite del 50% habría sido superado en todos los ejercicios a partir de 1988. No obstante, la tendencia creciente hasta el ejercicio 1993 cambia en los ejercicios 1994 y 1995.

II.3 Consorcio de Compensación de Seguros

El CCS interviene en la cobertura de riesgos de los SAC de acuerdo con el art. 45 del Reglamento para la aplicación de la Ley del SAC y del art. 10 de su Estatuto legal, con una doble función: es asegurador directo, participando como coasegurador de los riesgos incluidos en el sistema y asegurando el riesgo de incendios forestales y, por otra parte, es reasegurador del propio cuadro de coaseguro en la forma y cuantía que determina el Ministerio de Economía y Hacienda.

El art. 24 del Estatuto legal de la Entidad, hasta la nueva redacción dada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, establecía la absoluta separación contable de las operaciones de los SAC respecto del resto de las actividades y la constitución de un patrimonio afecto, jurídicamente separado de los demás elementos patrimoniales de la Entidad, en el que se integrarían las aportaciones del Estado. Este patrimonio respondería sólo de las operaciones de esta naturaleza sin que éstas pudieran recaer sobre el restante patrimonio de la Entidad. La nueva redacción de este artículo elimina la separación de patrimonios pero mantiene la absoluta separación financiera y contable para los Seguros Agrarios.

El Consorcio, en sus cuentas anuales, presenta de forma separada los estados financieros de la Corporación

General de los de la Corporación del Seguro Agrario Combinado, distinguiendo en la cuenta de pérdidas y ganancias los resultados por actividades.

Las relaciones entre la Corporación General y la Corporación Agrario aparecen recogidas en la rúbrica «Cuentas entre Corporaciones General y Agrario», que a 31 de diciembre de 1995 ascendía a 5.140 millones de ptas. y constituye el saldo de las operaciones cruzadas de flujos de fondos entre las Corporaciones. La deuda de la Agrario con la General se explica, fundamentalmente, por los anticipos recibidos para hacer frente a sus obligaciones como reasegurador y la retribución de los mismos, y por el reparto de ingresos y gastos entre ambas Corporaciones, por la cesión de servicios para el desarrollo de la actividad, según se indica a continuación.

a) Anticipos concedidos para cubrir los desfases temporales de tesorería.

El saldo por este concepto a comienzo del ejercicio era de 2.264 millones de ptas.; durante 1995 se concedieron cuatro anticipos por un importe conjunto de 4.740 millones de ptas. y se produjeron reembolsos por 2.264 millones de ptas. Los anticipos devengaron unos intereses determinados al tipo MIBOR más 50 puntos básicos, por considerar que la separación contable y financiera de esta actividad hace que no puedan recaer sobre otras Secciones del Consorcio resultados imputables a operaciones de SAC. En 1995 se devengaron por este concepto 132 millones de ptas. de intereses, se cobraron por la Corporación General 58 millones, de los que 31 correspondían al año anterior, y quedó un saldo a fin de ejercicio por intereses de 105 millones de ptas.

b) Reparto de ingresos y gastos entre ramos del Consorcio.

La Entidad utiliza dos sistemas de reparto de los ingresos y gastos: la imputación directa y la indirecta.

— La imputación directa se aplica a todos los ingresos y gastos de carácter técnico, así como a sus provisiones. Son ingresos técnicos los derivados de primas y recargos, los establecidos en su Estatuto legal (actas de inspección, planes de liquidación de entidades de seguros e intereses de demora) y las provisiones técnicas de riesgos en curso. Los gastos técnicos están constituidos, básicamente, por las prestaciones por indemnización, gastos de peritos y letrados y provisiones técnicas de prestaciones (pendientes de declaración, pendientes de liquidación y pendientes de pago).

— Están sujetos a imputación indirecta los ingresos y gastos no técnicos (sueldos y salarios, otros gastos de explotación y dotaciones a la amortización del inmovilizado). El reparto de estos conceptos entre las Corporaciones se realiza en función de las primas y recargos ingresados por cada uno de ellos, habiéndose fijado un coeficiente de imputación, para los mismos conceptos, del 18,85% desde el 1 de enero de 1994. En 1995, los ingresos por primas de la Corporación Agrario supusieron un 15,7% sobre el total de la Entidad, sin que pese a ello se hubiera modificado el coeficiente. En el ejercicio 1995 se imputaron a operaciones de SAC gastos por 285 millones de ptas. e ingresos por 2 millones. No existe ningún estudio que fundamente que las primas y recar-

gos ingresados sean un adecuado instrumento de distribución, no estando esta decisión basada en análisis de costes que la justifiquen por lo que no se puede determinar si a las operaciones de SAC se le han imputado todos y sólo los costes por ellas generados o si también ha soportado costes de la Corporación General. Este hecho es de especial relevancia en la medida que el art. 24 del Estatuto legal del Consorcio predica la completa separación financiera y contable de las operaciones correspondientes a los Seguros Agrarios, no pudiendo, por tanto, recaer los resultados de unas sobre las otras, máxime si se considera que las pérdidas del Seguro Agrario son cubiertas cada año por los Presupuestos Generales del Estado.

II.3.1 Seguro directo

II.3.1.1 COASEGURO

La utilización de un consorcio de entidades aseguradoras (en lo sucesivo «pool») para hacer frente al conjunto de riesgos tiene como finalidad principal obtener economías de escala en la gestión de estos seguros, muy especializados y cuyo nivel de contratación es escaso respecto al resto del negocio de muchas de las entidades (52 entidades participan en el cuadro con una participación no superior al 3%), garantizar la solvencia del «pool», conseguir una valoración homogénea de daños y dotar al sistema con una red comercial que permita acercar la contratación del seguro a toda la población.

El art. 10 del Estatuto legal del Consorcio establece que éste asumirá la cobertura del riesgo en el SAC, en la forma y cuantía que determine el Ministerio de Economía y Hacienda, en el caso de que no se alcanzara por el conjunto de las entidades aseguradoras la totalidad de la cobertura prevista en la Ley de los SAC.

La función coaseguradora ha venido ejerciéndose por el CCS desde 1985, año en que las entidades disminuyeron su participación en el cuadro del coaseguro hasta situarse en el 60,32%, debido a los resultados adversos producidos en ejercicios anteriores. En 1985 el Consorcio inicia su actividad coaseguradora con una participación del 39,68% del cuadro del coaseguro, aumentando ésta posteriormente y alcanzando su máximo en 1987, al situarse en el 49,65%. A partir de ese año, y debido a las medidas de ajuste adoptadas, las entidades aseguradoras volvieron a incrementar su presencia, produciéndose un descenso acusado de la participación del Consorcio hasta 1991, en que se situó en el 16,03%. En 1993 descendió nuevamente al 12,6% y desde 1994 la participación del Consorcio en el coaseguro es del 12,5%.

En el cuadro de coaseguro correspondiente a 1995 participan, junto con el CCS, 58 entidades privadas, siendo la participación más importante la de la Entidad pública, que en el Consejo de Administración de la Agrupación designa a seis de los trece vocales existentes.

Los estados financieros del Patrimonio Agrario se formulan por el CCS, de acuerdo con la información suministrada por AGROSEGURO, que envía trimestralmente a aquél información sobre los gastos e ingresos

del periodo, imputados por series anuales. Las series están referidas al año natural y no al Plan Anual de Seguros de cada ejercicio, por lo que cada una incluye datos correspondientes a más de un plan, al solaparse la contratación de éstos durante más de un ejercicio. Se ha podido comprobar que el Consorcio ha registrado las operaciones de acuerdo con la información recibida, pero no se ha podido verificar que las mismas reflejen la imagen fiel de la actividad desarrollada, dado que el Consorcio realiza las oportunas anotaciones contables pero no verifica la corrección de las mismas.

Los datos remitidos periódicamente por la Agrupación consisten, básicamente, en ingresos y gastos del periodo, pero no contienen información sobre determinadas partidas de balance, que aparecen reflejadas integrando las cuentas anuales de AGROSEGURO. Las principales rúbricas afectadas dentro del balance de la Agrupación son, en el activo, Deudores-Coaseguradoras (8.640 millones de ptas.) e Inversiones Financieras Temporales y Tesorería (4.306 millones) y, en el pasivo, Acreedores-Coaseguradoras (12.970 millones).

El balance de la Corporación Agrario recoge, en el activo, un saldo neto de 422 millones de ptas. con AGROSEGURO por débitos y créditos, no detallando explícitamente, entre otras partidas incluidas en el mismo, la deuda de ENESA y de las Comunidades Autónomas con las coaseguradoras por las subvenciones a primas que, para el conjunto del cuadro a 31 de diciembre de 1995, era de 8.236 millones de ptas.

Como se ha puesto de manifiesto al señalar las limitaciones de la fiscalización, AGROSEGURO es una entidad de naturaleza privada en la que la presencia pública sólo alcanza al 12,5% de participación del Consorcio, por lo que no ha sido posible extender las comprobaciones de la fiscalización a la representatividad de sus estados financieros, que están auditados por una firma independiente, ni de la información suministrada al Consorcio, que al no formar parte integrante de las cuentas anuales de la Agrupación, no son objeto de auditoría.

Los ingresos por primas del coaseguro fueron 3.321 millones de ptas., lo que supuso un ligero incremento respecto al ejercicio precedente (0,8%), mientras que las prestaciones y gastos pagados se situaron en 2.812 millones, con un crecimiento del 7,8%.

II.3.1.2 SEGURO DE INCENDIOS FORESTALES

La Ley 81/1968, de 5 diciembre, de Incendios Forestales dispone la creación de un Fondo de Compensación de Incendios Forestales integrado en el CCS destinado a indemnizar el valor de los daños ocasionados al monte por el fuego, los gastos de trabajos de extinción y la indemnización de los daños ocasionados a las personas que hayan colaborado en dichos trabajos. El Reglamento para la aplicación de la Ley de los SAC incluye los riesgos forestales como asegurables, precisando que el seguro tendrá por objeto la cobertura del riesgo de incendios en la masa forestal, así como los gastos y deterioros ocasionados por los trabajos de extinción y las indemnizaciones que correspondan a las personas que resulten accidentadas al colaborar en aquellos trabajos.

II.3.1.2.1 RIESGO DE INCENDIO DE LA MASA FORESTAL

El CCS no ha realizado ningún seguro destinado a la cobertura de este riesgo.

II.3.1.2.2 COMPENSACIÓN DE LOS GASTOS DERIVADOS DE LA EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Son indemnizables los gastos de personal, de transporte y alquiler de maquinaria, avituallamiento y deterioro de prendas de vestir y de equipos, de acuerdo con el Real Decreto 875/1988, de 29 de julio, que regula la compensación de gastos derivados de la extinción de incendios forestales, y establece que serán satisfechos por el Fondo de Compensación de Incendios Forestales. El Fondo se nutre, de acuerdo con el art. 5 del Real Decreto, con la dotación que ha de incluirse en el Plan Anual de Seguros Agrarios para esta finalidad, debiendo ENESA consignar en el presupuesto del Plan las partidas necesarias.

Hasta el año 1993 tanto los Planes Anuales de Seguros como los presupuestos de ENESA han recogido consignaciones presupuestarias para este concepto, siendo la de ese ejercicio de 131 millones de ptas., cuantía cuyo último pago se produjo el 8 de enero de 1994. Desde entonces no se han utilizado más fondos para esta finalidad. Al comienzo de 1995 el Fondo existente era de 347 millones de ptas., se realizaron pagos en el ejercicio por 101 millones, y quedaba una provisión técnica para prestaciones a 31 de diciembre de 1995 de 246 millones de ptas.

En 1996 los pagos por este concepto fueron de 31 millones de ptas. y en 1997, con datos provisionales a 30 de octubre, las compensaciones han sido de 5 millones, siendo el remanente a dicha fecha de 210 millones de ptas., por lo que de continuar esta tendencia decreciente la provisión técnica para prestaciones por este concepto resulta sobredotada.

II.3.1.2.3 DAÑOS PERSONALES

Las normas por las que el Fondo de Compensación de Incendios Forestales garantizaba el pago de las indemnizaciones correspondientes a los accidentes corporales sufridos por aquellas personas que, con motivo de su participación en los trabajos de extinción de incendios forestales, resultaran lesionadas, fueron reguladas por la Orden de 21 de junio de 1977 del Ministerio de Hacienda, que designaba como tomador del seguro al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), el cual asumía la obligación de pagar el precio del seguro. Sucesivas Órdenes ministeriales fijaron la tabla de indemnizaciones por daños corporales, siendo la última actualización la recogida en la Orden de 20 de julio de 1987 del Ministerio de Economía y Hacienda, que fijaba la indemnización por muerte en 3 millones de ptas., por incapacidad permanente de 450.000 a 3.900.000 ptas. y por incapacidad temporal de 13.500 a 273.000 ptas.

El ICONA, consciente del desfase de estas cuantías por el tiempo transcurrido, solicitó al CCS, en escrito de 1 de junio de 1995, una revisión de la tabla, considerando que podría incrementarse en el tanto por ciento aproximado que había aumentado el Índice de Precios de

Consumo desde 1987 y que el escrito cuantificaba en el 62,7%. Para el cálculo de este porcentaje el ICONA procedió a sumar los índices de precios de cada uno de los años de referencia, sin considerar el efecto acumulativo que cada incremento tiene sobre los siguientes y que originan que la variación en el periodo 1987-1994 sea del 82,5%, frente al 62,7% estimado por el ICONA.

El CCS cuantificó el coste del seguro, de acuerdo con las cuantías solicitadas por el ICONA, en 82.478.814 ptas., decidiendo finalmente el Instituto no modificar la tabla de indemnizaciones y abonar una prima de 49.808.673 ptas. correspondiente a la campaña 1995-1996.

II.3.2 Reaseguro

El Reglamento de los SAC, en su art. 45, encomienda al Consorcio la función de reasegurador obligatorio del sistema de los SAC, cometido que se desarrolla mediante la Orden de 31 de octubre de 1980 del Ministerio de Economía y Hacienda, que implanta un sistema de compensación del exceso de siniestralidad para todas las modalidades incluidas en el Plan, sin distinción.

Desde 1983 el Consorcio ha tenido que asumir excesos de siniestralidad, especialmente en 1985, año en que se produjo una crisis del sistema que motivó la entrada del Consorcio como coasegurador y la modificación del reaseguro, implantándose dos límites de reaseguro distintos: el primero, para las líneas más deficitarias, gozaba de una protección especial y el Consorcio compensaba la totalidad del exceso de siniestralidad que sobrepasara los cien millones de pesetas. El segundo, para el resto de las líneas, era una prolongación del sistema precedente. Cada grupo tenía su propia provisión técnica para desviación de siniestralidad y un recargo diferenciado para el Consorcio. Adicionalmente, se autorizó la concesión de anticipos por parte del Consorcio al cuadro del coaseguro, a fin de que no se produjeran retrasos en el pago de las indemnizaciones derivadas de estos seguros. Las modificaciones introducidas limitaron considerablemente las pérdidas de las Entidades y, consecuentemente, originaron un cambio en la tendencia de participación de las entidades privadas en el cuadro del coaseguro.

El sistema de reaseguro a cargo del CCS para el Plan de SAC del ejercicio 1995 está regulado por la Orden de 3 de abril de 1995 del Ministerio de Economía y Hacienda y es continuador de la reforma anteriormente citada. En las líneas experimentales —aquellas más deficitarias— se compensa la totalidad del exceso de siniestralidad que sobrepase los cien millones, mientras que para el resto de las líneas de seguros —líneas viables— el Consorcio asume los excesos dependiendo de tramos, de acuerdo con las siguientes condiciones:

TRAMO DE SINIESTRALIDAD	% COMPENSACIÓN
Desde las primas de riesgo recargadas hasta el 90% de las primas comerciales	50
Del 90% hasta 130% primas comerciales	95
Del 130% hasta 160% primas comerciales	90
Del 160% de las primas comerciales en adelante	100

La prima de reaseguro a percibir por el Consorcio también varía dependiendo de los grupos. Para las líneas experimentales es del 35%, mientras que para el resto es del 20%, a excepción del Seguro Integral Cereales de Invierno, Combinado de Pedrisco e Incendio en Colza, Combinado de Pedrisco y Viento Huracanado en Mimbre, y los de nueva implantación en 1995 —kiwi, aguacate y truchas— en los que la prima es del 40%.

En 1995, para el desarrollo de la función reaseguradora, el Consorcio ha registrado ingresos por recargos por 7.735 millones de ptas., de los que 5.316 millones han correspondido a líneas experimentales y 2.419 millones a las viables, así como una subvención de ENESA de 803 millones de ptas. Esta subvención, regulada en el art. 46 del Reglamento de los SAC, debe ser por el 5% de las aportaciones del Estado al importe global de las primas a satisfacer por los agricultores y está destinada a la constitución de una provisión técnica de desviación de siniestralidad. Con respecto a la cuantía consignada por este concepto, hay que señalar que, en la medida que no existe una correlación entre las subvenciones consignadas en

los presupuestos y las realizaciones posteriores, este fondo está registrando una infradotación del 5% de la citada diferencia.

El Consorcio retrocedió en reaseguro 752 millones de ptas. y ha tenido que hacer frente en 1995 a unos gastos técnicos por reaseguro aceptado de 16.786 millones de ptas. que, junto a unas comisiones de 264 millones, han producido un resultado técnico-financiero negativo de esta actividad de 9.262 millones de ptas., frente al resultado positivo de 4.371 millones registrado en el ejercicio anterior.

Para poder valorar el resultado técnico-financiero negativo de 1995 hay que ponerlo en relación con los resultados obtenidos en ejercicios anteriores, dado que el equilibrio del reaseguro hay que buscarlo en el largo plazo, con el fin de verificar si las cantidades percibidas por el Consorcio son suficientes para afrontar los excesos de siniestralidad. Desde la implantación de los Seguros Agrarios la evolución de las principales magnitudes por este concepto imputadas por series ha sido la siguiente, en millones de ptas.:

EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES TÉCNICAS MÁS SIGNIFICATIVAS
DEL REASEGURO DEL CONSORCIO EN LOS SAC

SERIE	GASTOS	INGRESOS			RESULTADO ACUMULADO
		EXCESO SINIESTRO	RECARGOS S/ PRIMAS	SUBVENCIONES	
1980	---	38	100	138	138
1981	---	554	179	733	871
1982	---	614	179	793	1.664
1983	3.102	951	247	1.198	(240)
1984	3.584	1.811	330	2.141	(1.683)
1985	5.114	1.711	414	2.125	(4.672)
1986	7.835	1.821	473	2.294	(10.213)
1987	3.888	2.303	452	2.755	(11.346)
1988	1.469	2.909	422	3.331	(9.484)
1989	7.746	3.658	422	4.080	(13.150)
1990	8.505	4.297	465	4.762	(16.893)
1991	9.624	5.281	527	5.808	(20.709)
1992	25.745	7.234	565	7.799	(38.655)
1993	7.006	6.896	723	7.619	(38.042)
1994	3.189	7.957	723	8.680	(32.551)
1995	16.747	7.640	803	8.443	(40.855)
TOTAL	103.554	55.675	7.024	62.699	(40.855)

Como puede observarse, los ingresos del reaseguro no permiten cubrir la elevada siniestralidad y, en la práctica, el Consorcio está haciendo frente a la siniestralidad sistemática del sistema en lugar de financiar, como debería ser su misión, las desviaciones coyunturales. Ello determina que el actual sistema de SAC traslade al reaseguro los resultados negativos y que sea en éste donde se registren los desequilibrios técnico-financieros de aquél.

La Orden que establece el sistema de reaseguro para el Plan de Seguros Agrarios del ejercicio 1995 regula el procedimiento que debe cumplimentar AGROSEGURO para la solicitud de compensación por exceso de siniestralidad, posibilitando la realización de liquidaciones a cuenta cuando la siniestralidad ocurrida y pagada o de pago inmediato haya alcanzado importes que la sitúen dentro de los límites que corresponde compensar al Consorcio. El Consorcio concedió en el ejercicio, para la Serie 1995, cuatro anticipos a AGROSEGURO por un importe total de 15.275 millones de ptas., en 1996 dos anticipos más por 1.286 millones y, finalmente, en 1997 se pagaron 185 millones de ptas. En conjunto, y para la serie 1995, el Consorcio ha pagado 16.747 millones de pesetas.

Las liquidaciones a cuenta no se han realizado en función de que las pagadas o de pago inmediato hayan alcanzado cuantías suficientes, como preceptúa la Orden Ministerial, sino en función de previsiones de necesidades de tesorería de la Agrupación, como se ha comprobado en los trabajos de fiscalización a pesar de lo manifestado en las alegaciones. Este hecho ha originado que la provisión técnica para prestaciones, que se calcula por la diferencia entre los excesos de siniestralidad de cada serie anual y la cuantía pagada por el Consorcio hasta 31 de diciembre, tenga un saldo negativo a comienzos de 1995 de 1.120 millones de ptas., por lo que se desvirtúa el concepto de esta cuenta que, en lugar de ser una estimación de los excesos de siniestralidad a que ha de hacer frente el Consorcio, recoge el saldo de los anticipos. Para 1995, la Agrupación, en escrito de 14 de junio del mismo año, estimó que el exceso de siniestralidad a cargo del Consorcio de la Serie 1995 iba a suponer 12.675 millones de ptas. y elaboró un calendario de anticipos de acuerdo con las previsiones de pagos y de sus necesidades de tesorería, estas últimas, por otra parte, muy condicionadas por los retrasos en que incurre ENESA en el pago de las cantidades adeudadas.

De los 16.747 millones pagados por el Consorcio por exceso de siniestralidad, 3.997 millones han correspondido a las líneas viables, y los 12.750 millones de ptas. restantes a las líneas experimentales.

Para el control de estas cuantías, la Orden reguladora del reaseguro establece que al expediente de compensación se unirán, en su caso, las actas levantadas como consecuencia de las visitas de inspección que, con objeto de comprobar los documentos y cifras que dan lugar a la compensación, pueda girar la Dirección General de Seguros a la Agrupación y a las Entidades que integran el cuadro de coaseguro. Hay que manifestar al respecto que la Dirección General de Seguros, que es el órgano competente de supervisión, no ha realizado actuaciones inspectoras para verificar la corrección de las citadas

cifras, por lo que no es posible pronunciarse sobre su representatividad, habida cuenta que, como se ha manifestado anteriormente, la Agrupación no está sometida a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

II.3.3 Reaseguro retrocedido

Con el fin de limitar las pérdidas del reaseguro, el CCS suscribe anualmente contratos por los que retrocede parte del reaseguro. En 1995 firmó con distintas entidades aseguradoras contratos de reaseguro, por los que éstas asumían el 80% de la cifra mayor de: a) las pérdidas totales que excedieran del 170% de las primas brutas devengadas del «pool» AGROSEGURO, o b) 35.037 millones de ptas. Todo ello hasta un 30% de las primas brutas devengadas del «pool», con un máximo de 7.008 millones de ptas.

La prima mínima de esta retrocesión se estableció en 630 millones de ptas., ajustable al 2,90% (para el 80%) de las primas brutas devengadas del año de suscripción 1995. Por este concepto, el Consorcio retrocedió primas por 752 millones de ptas., sin que se obtuviera ninguna compensación al no alcanzar el límite de cobertura del reaseguro retrocedido.

Para el periodo 1996-2000, el Consorcio ha firmado un nuevo modelo de contrato en el que participa en beneficios del reaseguro retrocedido.

II.3.4 Resultados de la Corporación Agrario

En conjunto, por las distintas actividades desarrolladas en relación a los SAC, el Consorcio obtuvo unas pérdidas de 9.622 millones de ptas., siendo su desglose el siguiente:

CUENTAS DE RESULTADOS CORPORACIÓN AGRARIO COMPARADAS (en millones de pesetas)

	1995	1994	VARIACIÓN %
Ingresos técnicos	10.354,2	10.169,0	1,8
Gastos técnicos	19.630,1	5.634,4	248,4
MARGEN TÉCNICO	(9.275,9)	4.534,6	(304,6)
Ingresos no técnicos	832,2	752,5	10,6
Gastos no técnicos	1.458,5	1.313,4	11,0
Ingresos financieros	410,9	165,6	148,1
Gastos financieros	132,2	363,6	(63,6)
MARGEN FINANCIERO	278,7	(198,0)	240,8
RESULTADO TÉCNICO FINANCIERO	(9.623,5)	3.775,7	(354,9)
Beneficios excepcionales	0,0	1,9	
Pérdidas excepcionales	(1,2)	0,6	
PROVISIÓN DE ESTABILIZACIÓN		3.777,0	
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	(9.622,3)		

Dada la separación financiera y contable de esta actividad, para paliar la pérdida en 1996 se procedió a aplicar la provisión acumulativa de estabilización de la Corporación Agrario, por un importe de 3.756 millones de ptas. y la subvención de 1.000 millones consignada en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 que no había sido necesario compensar al no tener pérdidas la

Corporación Agrario en 1994. Por el saldo resultante, se solicitó una ampliación en 4.666 millones de ptas. del crédito inicial de 200 millones de ptas. registrado en los Presupuestos Generales del Estado para compensación de pérdidas del ejercicio anterior.

II.4 Peritaciones

El sistema de peritación de los siniestros está basado en: una red unificada de tasadores —peritos de AGROSEGURO— que actúan de una forma homogénea mediante la aplicación de unos criterios reglados y normados por la Administración —normas de peritación— y están sometidos a un órgano de control —el CCS— que supervisa el trabajo realizado por los mismos.

II.4.1 Normas de peritación

La Ley de los SAC otorga al Gobierno la competencia para establecer las normas que han de regir los sistemas de peritación y las condiciones que han de reunir los peritos tasadores. En cumplimiento de este mandato se dictó, por Orden de 21 de julio de 1986 del Ministerio de la Presidencia, la Norma general de peritación de daños ocasionados sobre las producciones agrícolas, amparadas por el SAC, cuya finalidad era establecer las líneas básicas de actuación, y se encomendó a la Dirección General de Seguros y a ENESA que, con la colaboración de las entidades aseguradoras y las organizaciones y asociaciones de agricultores, dictaran, mediante resolución conjunta, las normas específicas de peritación aplicables a cada una de las producciones objeto de aseguramiento.

La ausencia de normas de peritación hasta 1987 había producido una incertidumbre en la determinación de los daños, que comenzó a solventarse mediante la publicación sucesiva de normas específicas. Al inicio de 1995 continuaban sin dictarse las normas relativas a varias líneas. Además, algunas de las ya existentes, como la norma general de peritación y las de frutales y tabacos, habían mostrado la necesidad de ser modificadas para su adaptación a la realidad del mercado. Con el fin de paliar estas carencias, el Acuerdo de 21 de julio de 1994 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre Bases para la elaboración de los Planes de SAC de 1995 a 1997 constituyó una Comisión formada por ENESA, la Dirección General de Seguros, AGROSEGURO, el Consorcio, las Organizaciones profesionales y las Cooperativas, para la elaboración de las Normas de Peritación de los Seguros Agrarios pendientes de elaborar o revisar, destinadas a obtener una mejor estimación de los daños producidos en los siniestros y, por tanto, un mayor equilibrio interno del sistema. Esta Comisión debía establecer durante el último trimestre de 1994 el calendario de elaboración de las nuevas normas y tener finalizados todos los trabajos para el 1 de mayo de 1997.

Tres años después del citado Acuerdo, y una vez cumplido el plazo fijado, tan sólo se ha aprobado la modificación de la Norma específica de peritación de siniestros de los cultivos de tomate, pimiento y berenjena (Orden de 22 de junio de 1995 del Ministerio de la Presidencia).

II.4.2 Control de peritaciones

El Reglamento para la aplicación de la Ley de los SAC encomienda al Consorcio, en su art. 45, el control de las peritaciones de los siniestros encaminado al más eficaz cumplimiento de su función de reasegurador, pudiendo adoptar medidas de exclusión en las valoraciones practicadas por aquellos peritos sobre los que existen antecedentes en el Consorcio o comunicados por el MAPA que revelen una actuación profesional irregular, potestad que el Consorcio nunca ha ejercido. El Estatuto del Consorcio igualmente dispone que le corresponde el ejercicio del control de las peritaciones de los siniestros.

El objetivo de este control se dirige a conseguir que las peritaciones tengan, técnicamente, la máxima corrección, homogeneizar criterios de actuación en las peritaciones y, finalmente, mejorar los métodos de peritación y, por extensión, todo el sistema de los SAC.

El desarrollo de esta función está encomendada a la Subdirección de Seguros Agrarios de la Dirección Técnica y de Reaseguro que, para el trabajo específico de campo, dispuso en 1995 de un ingeniero agrónomo vinculado por un contrato de arrendamiento de servicios y de otro, en prácticas, sin vinculación contractual, con actuaciones desde enero a octubre. Los controladores elaboraban su informe en base al trabajo de campo desarrollado en las zonas seleccionadas por el Consorcio de entre las que habían sufrido siniestros. Adicionalmente, personal de plantilla del Consorcio ha efectuado control de peritaciones, bien documental, bien en campo. En conjunto, los controles de peritación ejercidos en 1995 se han realizado sobre 6.442 Ha. que originaron indemnizaciones por valor de 288 millones de ptas.

El sistema de control establecido por el Consorcio resulta insuficiente, máxime si se considera la elevada siniestralidad registrada en 1995 —38.198 millones de ptas.—, superior en un 44,7% a la acaecida en 1994, y que originó 164.170 declaraciones de siniestro. A pesar de lo manifestado en las alegaciones formuladas, la comparación de las cifras de peritaciones controladas y siniestralidad total permite mantener la valoración de insuficiente del control efectuado.

La selección de los siniestros a peritar no se orientó al control de los peritos de la red de AGROSEGURO, sino al de las peritaciones, lo que determinó que existieran duplicidades en el control a algunos profesionales (se efectuaron 164 actos de control sobre 131 peritos) sin que existieran motivos especiales, ni se tuviera en cuenta si estos profesionales ya habían sido controlados en ejercicios precedentes. El control efectuado no dio lugar a ninguna actuación tendente a la exclusión de peritos.

El control ejercido tampoco se tradujo en propuestas para la mejora de las normas de peritación pues, pese a que el Consorcio opina en el Informe Anual de Control de Peritaciones 1995 que algunos puntos de las Normas Específicas de Peritación son de muy reducida aplicabilidad y propicia a los peritos a actuaciones periciales no ajustadas estrictamente a las normas, entiende que dichas observaciones deben hacerse con ocasión de la revisión de las Normas Específicas de Peritación y, por ello, no se le ha comunicado formalmente a AGROSEGURO.

En cuanto al coste del trabajo desarrollado por los controladores, el sistema de retribución de los servicios prestados se efectúa en función de los informes realizados y de los gastos incurridos, de acuerdo con un baremo preestablecido, si bien la valoración del informe difiere dependiendo de que el controlador esté contratado o en prácticas. El coste total facturado por los dos controladores que han actuado durante 1995 ha sido de 8 millones de pesetas¹.

III. CONCLUSIONES

1.^a En la gestión de los Seguros Agrarios Combinados intervienen las entidades y organismos públicos Entidad Estatal de Seguros Agrarios, Consorcio de Compensación de Seguros, Dirección General de Seguros y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, además de la entidad privada Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A.

La fiscalización ha estado limitada por la naturaleza privada de la Agrupación, que determina su no sometimiento a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, por lo que no ha sido posible verificar la representatividad de sus estados financieros ni la información suministrada a los demás integrantes del sistema.

2.^a La Entidad Estatal de Seguros Agrarios elevó el proyecto del Plan de Seguros Agrarios 1995 a la aprobación del Gobierno el 20 de septiembre de 1994, incumpliendo el plazo del 1 de mayo fijado en el Reglamento para la aplicación de la Ley de Seguros Agrarios. El Plan fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 1994 y publicado mediante Orden de 21 de diciembre de 1994 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El desarrollo normativo del Plan requiere, para cada una de las líneas de seguros incluidas, una Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que regula el ámbito de aplicación, condiciones técnicas mínimas de cultivo, rendimientos, precios y fechas de suscripción, y una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que aprueba las tarifas de primas y condiciones especiales de las pólizas. Ambas disposiciones deben publicarse, como mínimo, siete días antes del inicio del periodo de suscripción. Buena parte de las disposiciones del Ministerio de Agricultura fueron publicadas incumpliendo el plazo fijado, si bien la práctica totalidad de las mismas lo fueron antes del inicio del periodo de suscripción. El Ministerio de Economía y Hacienda incumplió, de forma generalizada, el plazo y tan sólo en tres líneas de seguros se aprobaron las tarifas con anterioridad al inicio del periodo de suscripción, siendo el retraso medio de un mes.

La Orden del Ministerio de la Presidencia que regula la concesión de las subvenciones fue publicada el 6 de febrero de 1995, con más de un mes de retraso respecto a la fecha de inicio del periodo de suscripción de determinadas líneas. (Epígrafe II.1.3)

3.^a El procedimiento utilizado para la gestión de la subvención a las primas ha originado, en la práctica, que no se respete la disciplina presupuestaria exigida por la Ley de Seguros Agrarios Combinados, ya que se han abonado cantidades superiores a las establecidas en los Planes anuales mediante el traslado a ejercicios posteriores de las subvenciones no pagadas por falta de disponibilidad presupuestaria, generándose continuamente un saldo acumulado de reclamaciones no atendidas. (Epígrafe II.2.1)

4.^a El desequilibrio que acumulaba el sistema correspondiente a los Planes de Seguros Agrarios de 1994 y anteriores ascendía, como mínimo, a 13.550 millones de ptas., de los que 5.529 millones corresponden a liquidaciones remitidas por la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. y pendientes de reconocer por la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, y 8.021 millones tienen origen en liquidaciones de subvenciones a primas no remitidas a la Entidad Estatal a fin de ejercicio. (Epígrafe II.2.1)

5.^a El Plan de 1995 estimó el coste previsible del seguro en 36.363 millones de ptas., cifró la subvención prevista en 14.463 millones y la aportación del Estado en 15.873 millones. Los Presupuestos Generales del Estado para 1995 recogieron, para la financiación de los seguros agrarios, la partida «Plan de Seguros Agrarios 1995 y liquidación de planes anteriores» dotada con 16.066 millones de ptas., que no arbitraba medios suficientes para la solución definitiva del desequilibrio acumulado. Con posterioridad, el Real Decreto-Ley 4/1995, de 12 de mayo, por el que se adoptaban medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, aprobó un crédito extraordinario por 1.300 millones, con lo que el Organismo dispuso de 17.366 millones de ptas. (Epígrafe II.2.1)

6.^a En 1995 la Entidad Estatal de Seguros Agrarios realizó pagos a la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A., por subvenciones a primas, por 19.042 millones de ptas., de los que 17.366 correspondían al ejercicio presupuestario y 1.676 millones a obligaciones reconocidas de presupuestos cerrados. El destino de los pagos fue en un 0,1% para atender subvenciones pendientes del Plan 1991, que quedó saldado; un 1,6% para el Plan de 1992; un 11,1% del Plan de 1993; un 47,9% para el Plan de 1994; mientras que el 39,3% correspondió a pagos del Plan de Seguros Agrarios de 1995. (Epígrafe II.2.1)

7.^a Los estados financieros de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios a 31 de diciembre de 1995 no registran una deuda reconocida por la Entidad, de 3.564 millones de ptas., con la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. La Agrupación cifra en sus estados financieros la citada deuda en 5.219 millones de ptas., debiéndose la diferencia a que esta última cifra incluye subvenciones a primas emitidas pero todavía no reclamadas. El Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, que, entre otros aspectos, concedió un crédito extraordinario a la Entidad Estatal para cubrir insuficiencias presupuestarias de ejercicios anteriores a 1996, no recogió en su totalidad las necesidades del organismo, pues se cuantificó en función de la deuda reclamada y no de las primas efectivamente suscritas a dicha fecha.

¹ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones recibidas.

Con posterioridad al 31 de diciembre de 1995 se han contratado seguros correspondientes al Plan Anual de 1995 y anteriores, que han originado subvenciones adicionales de, al menos, 4.730 millones de ptas. Por todo ello, el desequilibrio estimado a la fecha de redacción del presente Informe, por lo que se refiere al Plan de 1995 y anteriores, se cifraba en 6.385 millones de ptas. (Epígrafe II.2.1)

8.^a El retraso en el pago de las subvención produce efectos negativos a los integrantes del sistema. Así, las aseguradoras cubren riesgos sin haber percibido la totalidad de las primas, con el correspondiente efecto negativo sobre su tesorería, al mismo tiempo que la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. mantiene una postura de fuerza frente a la necesaria modificación del sistema actual de reaseguro, que carga sobre el Consorcio, y en definitiva sobre el Tesoro, el desajuste técnico del seguro. (Epígrafe II.2.1)

9.^a En relación al Plan de Seguros Agrarios de 1995 se han reclamado a la Entidad Estatal de Seguros Agrarios 15.328 millones de ptas. correspondientes a subvenciones a primas, frente a los 14.463 millones de ptas. previstos. Esta desviación es inferior a la de ejercicios precedentes por el descenso de la contratación de los seguros agrarios, que este año rompió la tendencia ascendente registrada anteriormente, recuperándose, nuevamente, en 1996. (Epígrafe II.2.1)

10.^a La ejecución del Plan Anual de Seguros se rige por un Convenio suscrito entre la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. que regula, entre otros aspectos, la suscripción del seguro y el pago de la subvención por la Administración. El Convenio para la ejecución del Plan de Seguros Agrarios Combinados 1995 y liquidación de Planes anteriores se firmó el 16 de mayo de 1995, con más de cuatro meses de retraso desde que se inició el periodo de suscripción de algunas líneas de seguros. La Agrupación incumple habitualmente el plazo de seis meses para la presentación de la liquidación definitiva de cada línea de seguro, fijado en el Convenio para la ejecución del Plan. (Epígrafe II.2.1)

11.^a La actividad de fomento del seguro agrario se desarrolla también por la Administración autonómica, con la que mantiene convenio la Agrupación. La Ley de Seguros Agrarios Combinados, dictada con anterioridad al desarrollo autonómico, preveía un límite máximo de la aportación del Estado del 50% del importe de las primas. Si se tienen en cuenta las aportaciones de las Comunidades Autónomas, el límite ha sido superado en todos los ejercicios a partir de 1988. No obstante, la tendencia creciente hasta 1993 se quiebra en los ejercicios posteriores. (Epígrafe II.2.2)

12.^a El Consorcio de Compensación de Seguros presenta de forma separada los estados financieros de la Corporación General y los de la Corporación del Seguro Agrario Combinado. El Consorcio realiza una imputación indirecta de los ingresos y gastos no técnicos entre ambas Corporaciones en función de las primas y recargos ingresados por cada una de ellas, no existiendo ningún estudio que fundamente que dichas variables sean un

adecuado instrumento de distribución, por lo que no se puede determinar si a las operaciones de SAC se le han imputado todos y sólo los costes por ellas generados o si también han soportado costes de la Corporación General. Este hecho es de especial relevancia, ya que las pérdidas del Seguro Agrario Combinado son cubiertas por el Estado. (Epígrafe II.3)

13.^a El reaseguro de los seguros agrarios combinados por el Consorcio de Compensación de Seguros contempla dos límites distintos: en las líneas experimentales —las más deficitarias— se compensa la totalidad del exceso de siniestralidad que sobrepase cien millones, mientras que para el resto de las líneas de seguros el Consorcio asume los excesos dependiendo de tramos. Por esta actividad, en 1995 el Consorcio registró ingresos por recargos por 7.735 millones de ptas. y una subvención de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios de 803 millones de ptas.; retrocedió en reaseguro 752 millones y soportó unos gastos técnicos por reaseguro aceptado de 16.786 millones que, junto a unas comisiones de 264 millones de ptas., han producido un resultado técnico-financiero negativo de esta actividad de 9.262 millones de ptas. Por las distintas actividades desarrolladas en relación a los seguros agrarios las pérdidas fueron de 9.622 millones de ptas. (Epígrafes II.3.2 y II.3.4)

14.^a El sistema del reaseguro no genera reservas suficientes para hacer frente a la siniestralidad elevada de un ejercicio y, en la práctica, la función del Consorcio se centra en hacer frente a la siniestralidad sistemática del sistema y no financiar, como debería ser su misión, las desviaciones coyunturales, de forma que el actual sistema de Seguros Agrarios Combinados traslada los resultados negativos al reaseguro, que es donde se presentan los desequilibrios técnico-financieros. (Epígrafe II.3.2)

15.^a Las liquidaciones a cuenta que el Consorcio realizó a la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. no se han efectuado en función de que las liquidaciones pagadas o de pago inmediato hubieran alcanzado cuantías suficientes, como preceptúa la Orden de 3 de abril de 1995 del Ministerio de Economía y Hacienda, sino en función de previsiones de tesorería de la Agrupación. Este hecho ha originado que la provisión técnica para prestaciones, que se calcula por la diferencia entre los excesos de siniestralidad de cada serie anual y la cuantía pagada por el Consorcio hasta el 31 de diciembre, tenga un saldo negativo a comienzos de 1995 de 1.120 millones de ptas., lo que desvirtúa el concepto de esta cuenta que, en lugar de ser una estimación de los excesos de siniestralidad a que ha de hacer frente el Consorcio, recoge el saldo de los anticipos. (Epígrafe II.3.2)

16.^a La Dirección General de Seguros, que es el órgano competente de supervisión del reaseguro de los Seguros Agrarios Combinados, no ha realizado actuaciones inspectoras para verificar la corrección de los documentos y cifras que dan lugar a la compensación, por lo que no es posible pronunciarse sobre la representatividad de las mismas, ya que la Agrupación no está sometida a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. (Epígrafe II.3.2)

17.^a La Comisión para la elaboración de las normas de peritación no había finalizado el 1 de mayo de 1997 los trabajos encomendados, siendo dicha fecha el límite del plazo fijado en el Acuerdo de 21 de julio de 1994 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. (Epígrafe II.4.1)

18.^a El control de las peritaciones de los siniestros ejercido en 1995 por el Consorcio de Compensación de Seguros, de acuerdo con las competencias conferidas, resultó insuficiente, no se encaminó al control de los peritos de la red de la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A., ni se tradujo en propuestas para la mejora de las normas de peritación. (Epígrafe II.4.2)

IV. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo previsto en el art. 14 de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, este Tribunal, además de efectuar la recomendación general de que se subsanen las deficiencias indicadas en este Informe, propone que se adopten las siguientes medidas:

1.^a Que la cuantía consignada en la rúbrica presupuestaria destinada a subvencionar las primas de Seguros Agrarios Combinados sea objeto de una adecuada esti-

mación, a fin de que se aproxime a las necesidades reales de financiación. Además, debe estudiarse la conveniencia de que dicha rúbrica sea ampliable, para evitar o reducir al máximo posible el desequilibrio financiero que se genera.

2.^a Que el Consorcio de Compensación de Seguros realice los estudios pertinentes que fundamenten una imputación adecuada de los ingresos y gastos no técnicos entre Corporación General y Corporación Agrario.

Madrid, 28 de octubre de 1998.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AGROSEGURO	Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A.
CCS	Consorcio de Compensación de Seguros.
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios.
ICONA	Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
SAC Seguros	Agrarios Combinados.