

EL SEGURO DEL CAMPO

PONENCIA

PRESENTADA AL

PRIMER CONGRESO NACIONAL CEREALISTA

(Valladolid: Septiembre-octubre de 1927)

POR LA

MUTUALIDAD NACIONAL

DEL

SEGURO AGROPECUARIO



MADRID

SOBRINOS DE SUCESORA DE M. MINUESA DE LOS RÍOS

Miguel Servet, 13. — Teléfono 10469.

1927

G-F 16113

MUTUALIDAD NACIONAL DEL SEGURO AGROPECUARIO

CREADA POR REAL DECRETO DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 1919

Carretas, núm. 12. — MADRID

CONSEJO DE PATRONATO

PRESIDENTE HONORARIO

Excmo. Sr. D. Abilio Calderón y Rojo, ex Ministro de la Corona.

PRESIDENTE

Excmo. Sr. D. Pascual Amat y Esteve, ex Ministro de la Corona.

VICEPRESIDENTE

Ilmo. Sr. D. José Galbis y Rodríguez.

SECRETARIO GENERAL

Excmo. Sr. D. Álvaro López Núñez.

VOCALES REPRESENTANTES DE ENTIDADES OFICIALES Y SOCIALES

Excmo. Sr. D. Manuel Andújar y Solana, del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

Excmo. Sr. D. Lorenzo Muñoz y González, de la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes.

Excmo. Sr. Conde de los Andes, del Instituto Nacional de Previsión.

Sr. D. José Jandúa Labari, de la Subdirección general de Seguros.

Sr. D. Ricardo Oyuelos y Pérez, del Consejo de Trabajo.

Sr. D. Lorenzo Ortiz e Iribas, del Instituto Geográfico y Catastral.

Excmo. Sr. D. Jesús Cánovas del Castillo y Vallejo, de la Asociación de Agricultores de España.

Excmo. Sr. Marqués de la Frontera, de la Asociación General de Ganaderos del Reino.

Sr. D. José Manuel de Aristizábal, de la Confederación Nacional Católico-Agraria.

Sr. D. José Aragón y Montejo, de la Caja de Seguros Mutuos contra el Pedrisco de la Asociación de Agricultores de España.

Ilmo. Sr. D. Andrés Garrido del Buezo, de la Dirección general de Acción Social Agraria.

VOCALES TÉCNICOS

Ilmo. Sr. D. José Galbis y Rodríguez, Inspector del Servicio Geográfico Nacional.

Excmo. Sr. D. Alvaro López Núñez, Subdirector del Instituto Nacional de Previsión y Subinspector general del Trabajo.

Ilmo. Sr. D. Francisco Alcaraz y Jaén, Autor del sistema y organizador de la Caja de Seguros Mutuos contra el Pedrisco de la Asociación de Agricultores de España.

Sr. D. Pablo Rovira y Pita, Ingeniero agrónomo, Jefe del Negociado de Mejoras Agrarias del Ministerio de Fomento.

Sr. D. Ricardo de Iranzo y Goizueta, Subdirector general de Seguros.

Comisión ejecutiva.

Sres. Amat, *Presidente*; Galbis y Rodríguez, *Vicepresidente*; Alcaraz y Jaén, Rovira y Pita, Iranzo y López Núñez, *Secretario*.

DIRECTOR-GERENTE

Ilmo. Sr. D. Francisco Alcaraz y Jaén.

DG
GMM

PRIMER CONGRESO NACIONAL CEREALISTA

(Valladolid: Septiembre-octubre de 1927)

Sección C. — Tema X.

Seguros: de pedrisco, incendios, accidentes, etc. Seguros mutuos. Función del Estado en orden a los Seguros agrícolas. Medios de fomentar el Seguro,



EL SEGURO DEL CAMPO

PONENCIA

PRESENTADA AL

PRIMER CONGRESO NACIONAL CEREALISTA

(Valladolid: Septiembre-octubre de 1927)

POR LA

MUTUALIDAD NACIONAL

DEL

SEGURO AGROPECUARIO



MADRID

SOBRINOS DE SUCESORA DE M. MINUESA DE LOS RÍOS

Miguel Servet, 13. — Teléfono 10469.

1927

Para el Ilmo. Sr. D^o. Andrés
Garrido, en recuerdo del ponente
desconocido que sucumbió, antes
de entrar en batalla, en
19 de Septiembre de 1924

I

Seguros.

a) Consideraciones generales.

Designada como ponente en el tema X de este Congreso la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, al aceptar tan honroso cometido cree también cumplir uno de los fines de su creación, cual es el de "difundir la doctrina y fomentar la práctica de la previsión agropecuaria en todas sus manifestaciones". Los organizadores del Congreso Nacional Cerealista de Valladolid han tenido el acierto de incluir en él este tema de "Seguros", sabiendo que en esta institución económico-social se halla el remedio a un buen número de peligros, a que se hallan expuestos los productos del campo, y conscientes de cuanto es preciso para crear y perfeccionar la riqueza cerealista, no podían olvidarse de que, a la vez, es necesario prevenir. En el perfecto orden de cuestiones que someten a este Congreso, en sus amplios aspectos técnico, económico, social y político, carecerían sus resultados de completa eficacia si no se garantizara al cultivador, por medio del seguro, contra los riesgos que en un momento de infortunio pueden dar golpe de muerte a sus cosechas y a sus defensas económicas. Las instituciones creadas para el fomento de la agricultura, la técnica agrícola y cuantos medios se apliquen para conseguir un aumento de producción y una disminución de gastos, carecerían de valor positivo al no ir acompañados de una previsión bien entendida que defienda a las cosechas de aquellos riesgos de carácter fortuito que únicamente el seguro puede remediar. Así lo han entendido, sin duda, los organizadores de este Congreso, como

mayor interés, como antecedente respecto al tema objeto de esta ponencia, es el de Pedrisco, por tratarse de un riesgo que directamente afecta, y de un modo intenso, a la producción cerealista. Precisamente las provincias más castigadas por el pedrisco son, a su vez, las que más se distinguen por su riqueza cerealista, y si se tiene en cuenta que esta riqueza representa una tercera parte del total de la producción agrícola nacional, fácilmente se puede comprender la extraordinaria importancia que supone para el agricultor y para la economía nacional el prevenirse contra los efectos desastrosos de riesgo tan grave.

En los siete años de funcionamiento que la Mutualidad Nacional lleva liquidados ha asegurado contra el Pedrisco cosechas por valor de 188.968.837 pesetas, y ha pagado a sus mutualistas damnificados, por reparación de daños producidos por el pedrisco, pesetas 4.855.976. De las anteriores cifras corresponde al cultivo de cereales: en el valor asegurado, 100.153.474 pesetas, y en la reparación de daños, 1.553.912 pesetas. O lo que es lo mismo, la relación entre los seguros de cereales y el total de cosechas aseguradas representa el 53 por 100 para los capitales protegidos y el 32 por 100 para las indemnizaciones por causa de siniestro. El riesgo específico que corresponde al cultivo de cereal es el segundo de la clasificación general de la Mutualidad en cuanto a la resistencia que ofrece la planta a los efectos destructores del pedrisco; en cambio, este cultivo tiene su desarrollo en la época del año en que las granizadas son más frecuentes e intensas, como se comprueba por rigurosa estadística, y todavía alcanzan mayor grado de frecuencia y de intensidad en el crítico período de la fructificación.

Nos dan idea de los estragos que anualmente produce el pedrisco en la producción nacional de cereales las cifras que con carácter de auxilios han sido pedidas al Gobierno por los agricultores en determinado número de años, para remediar en parte las pérdidas ocasionadas por aquel meteoro. Relacionando estas cifras con las que resultan del valor teórico de nuestros cálculos para el riesgo medio por pedrisco, en todo nuestro territorio nacional, llegamos a deducir una probabilidad de daño medio anual por causa de pe-

drisco, en el cultivo de cereales, de más de 26 millones de pesetas.

No es solamente esta enorme pérdida la que se produce todos los años en nuestra riqueza cerealista por un fenómeno completamente fortuito y que puede remediarse con un sistema ordenado de previsión; gran pérdida, y aun más considerable, es también la que alcanza a la nueva riqueza, a la susceptible de producirse dentro del proceso agrícola, y que se resiente cuando estos quebrantos económicos rompen el equilibrio de los capitales dedicados a la tierra y a su cultivo, a veces, imposible de restablecer para continuar estas explotaciones, y mucho menos para introducir en ella los debidos perfeccionamientos.

Por las consecuencias tan desastrosas para la producción nacional que acarrear los riesgos que ponen en peligro la riqueza agrícola, forestal y pecuaria, es labor patriótica preocuparse de remediarlos por los medios más científicos, económicos y adecuados a la naturaleza del peligro.

b) Determinación de los riesgos y de sus condiciones de asegurabilidad.

El tema fijado indica los seguros correspondientes a varios riesgos agrícolas, sin duda, los más interesantes, dejando al criterio de la Ponencia designar los demás riesgos que también afectan a la misma riqueza. En efecto: son de carácter tan esencialmente distinto los riesgos agrícolas, causa de la inquietud del agricultor, que al no hacer de ellos una debida distinción, nos apartaríamos del procedimiento adecuado para combatirlos y se desviaría además la atención del que los padece, al confundir los que él mismo puede remediar con aquellos otros que sólo pueden remediarse por una acción de defensa colectiva.

En los peligros cuyo remedio depende del agricultor no puede intervenir el seguro en ninguna de sus formas, pues a ello se oponen los principios morales y científicos que son norma de esta institu-

ción: estos peligros pueden ser evitados en todo o en parte, bien por trabajos de preparación que modifiquen el efecto de los agentes naturales causantes del daño, bien poniendo en ejecución, si de plagas se trata, los medios que aconseje la técnica y sus prácticas de buen labrador. Pero cuando estos peligros obedecen a causas naturales superiores a la voluntad del hombre, únicamente encuentran remedio eficaz en el seguro. Sin embargo, existen riesgos agrícolas y pecuarios en los cuales la causa natural que produce el siniestro lo mismo puede ser fortuita que provocada por el hombre, y es también el seguro el que a estas contingencias puede allegar el remedio, cubriendo sólo una parte de los daños posibles y dejando la parte restante al propio riesgo del asegurado, en tal forma, que no se oponga el seguro al interés del asegurado en evitar el fenómeno causante del daño, ni tampoco se le prive de poder restituir las pérdidas por siniestro cuando éste obedezca a causa fortuita.

No es suficiente conocer la naturaleza de los peligros que concurren a determinado riesgo para que nos pronunciemos por el seguro como medio de defensa: es preciso, además, averiguar de antemano la amplitud de estos peligros, su frecuencia y su intensidad, toda vez que muchos de ellos no son susceptibles de apreciación estadística, a pesar del carácter fortuito del fenómeno que los produce. El seguro descansa, en efecto, en las probabilidades de la producción del fenómeno que motiva el riesgo, y esta probabilidad es expresada por una fracción aritmética, que se aproximará tanto más a la unidad cuanto más probable sea el suceso; para determinarla es obligado recurrir a la observación y a la estadística. Sin este indispensable auxilio, sin el examen de hechos pasados que permitan inducir la repetición de estos mismos hechos en lo por venir, el seguro no se puede establecer en condiciones que ofrezcan las debidas garantías para asegurados y aseguradores. No es posible, sin la estadística, llegar al empleo de observaciones múltiples, de grandes números, que reducidos a un promedio y a una razón, den carácter de constancia a los hechos o fenómenos observados.

El examen de los riesgos que afectan a la riqueza agrícola en general, y en particular a la producción de cereales, atenido a las ma-

nifestaciones que preceden, irá determinando la naturaleza de cada uno de ellos y sus condiciones de asegurabilidad.

A) **Pedrisco.**

De los riesgos que amenazan la destrucción de las cosechas, el de pedrisco o granizo es el que mejor se adapta a las condiciones del seguro. Los sistemas preventivos ensayados contra el granizo han sido eliminados en su empleo, porque sus resultados han sido inciertos y, a veces, completamente negativos. Riesgo independiente de la voluntad del hombre, ninguno como él resulta tan fortuito ni tan accidental. Es susceptible de apreciación estadística en cuantos elementos son necesarios para su evaluación. Es un peligro constante que ocasiona enormes quebrantos al agricultor y a la riqueza nacional.

No obstante las perfectas condiciones de asegurabilidad de este riesgo, carecería de garantía y eficacia el sistema de seguro a él aplicable si no se tuvieran en cuenta dos principios fundamentales: 1.º La doble naturaleza del riesgo, a saber: la que afecta a su parte específica, es decir, la que depende de la clase y valor de las cosechas aseguradas y la que determina la situación topográfica de estas cosechas, ya que las regiones a que corresponde pueden ser más o menos castigadas por el pedrisco. 2.º Difusión del riesgo en extensos territorios y entre todas las cosechas.

Actualmente, y por observación propia, nos son perfectamente conocidas las circunstancias que concurren en este riesgo, y también contamos con una experiencia, en cuanto al sistema de seguro, para prevenirse contra los daños que produce. Si a esto se añade que las pérdidas en las cosechas damnificadas por pedrisco son visibles y fácilmente evaluables, llegamos a la afirmación de que el seguro contra el pedrisco es de resultados muy satisfactorios si se realiza en las condiciones técnicas y económicas que impone su carácter especial. Pero esto no basta: es preciso que el agricultor se dé cuenta de la necesidad de este seguro, incluyendo en sus presupuestos de explotación la cuota o prima de seguro, como una partida de gastos indis-

pensable para el logro de una buena cosecha. Todos los trabajos realizados y cuantos se realicen para ofrecer un sistema de seguro económico y bien estudiado, de nada servirían ante la indiferencia del agricultor, tanto más lamentable cuanto más conoce las desastrosas consecuencias a que pueden conducirle su imprevisión y su desidia, gravemente lesivas al interés general, si tenemos en cuenta que las pérdidas en nuestra agricultura, por causa de pedrisco, son más frecuentes y más perjudiciales que lo son, en relación a la industria nacional, las causadas por incendios, accidentes y siniestros marítimos.

B) Incendio de cosechas.

Es el riesgo que más directamente interesa al productor cerealista, en atención a sus devastadoras consecuencias. Las cosechas de cereales son las que, casi exclusivamente, están amenazadas del peligro del incendio. Es cierto que el período del riesgo es muy limitado, pues sólo alcanza a los días comprendidos entre la ya avanzada madurez de los frutos y la recolección; pero el peligro es de tal naturaleza por sus consecuencias, siempre graves, que resulta temerario no remediarlo por medio del seguro en la forma y cantidad que reclamen las circunstancias de lugar y de clima. La corta permanencia de las cosechas a la acción del riesgo y la poca frecuencia con que éste se produce hacen económico el precio de este seguro, a pesar de la intensidad del daño producido por el siniestro.

Si bien la naturaleza de este riesgo no permite restituir en un seguro normal cuantos daños puede ocasionar, no por ello deja de ser asegurable. Su carácter fortuito puede quedar depurado, restando la parte subjetiva que en él concurre, mediante las limitaciones que el asegurador imponga al asegurado y por las pruebas exigidas en averiguación de las causas que motivaron el incendio. Es un riesgo evaluable, por cuanto se pueden apreciar los elementos reales que lo integran, mediante la estadística y la ya valiosa experiencia de importantes Sociedades que hace muchos años vienen practicando este seguro. Reúne, en suma, el riesgo de incen-

dios de cosechas todas las condiciones que son necesarias para poder defenderse de sus consecuencias por medio del seguro, siempre que la causa ocasional del incendio sea fortuita. Cuando no lo es, por haber sido la mano del hombre la causante del incendio, por deliberada intención, o por actos de violencia, tumulto, abandono, etc., entonces no hay defensa posible con el seguro, aunque éste se haya establecido con las limitaciones inherentes a la parte subjetiva del riesgo. Sólo el Poder público puede, en tal caso, prevenir y proteger al agricultor contra esta clase de peligros. No hay que olvidar los casos en que el incendio se produce inopinadamente, como ocurre en campos cruzados por vías férreas, en los rastrojos próximos a las cosechas aún en pie o en gavillas; bien por el empleo de máquinas, descuidos de cazadores o de los mismos obreros del campo y otras causas análogas, que son fortuitas por ser debidas al azar, no a mala intención, y que, por lo tanto, no quitan al riesgo su condición de asegurable. Es evidente que, disminuyendo la probabilidad de riesgo que alcanza a estas causas, por la imposición de severas penalidades a los descuidos, omisiones e imprudencias, se obtendrían positivas ventajas para el agricultor, lo mismo cuando éste fuera previsora, por cuanto pagaría menos cuota de seguro, que cuando, no siéndolo, se beneficiase al ser un tanto atenuado el castigo a que le conduciría su propio abandono.

C) Incendio en los montes.

Tan relacionada está la conservación y fomento de la riqueza forestal con la agricultura y ganadería, que sería omisión censurable no incluir el riesgo de incendios en los montes, entre los que examinamos como peligrosos para el productor del campo, cualquiera que sea su peculiar aspecto. Conocidos son, en efecto, los beneficios y recursos que reporta el monte, no ya considerado solamente por su directa explotación, sino también por constituir con sus productos elementos necesarios para el cultivador y ganadero, profesiones inseparables del que a la tierra dedica su fatiga. Tan inseparables son estos elementos de riqueza, que,



de no estar ligados, se hace imposible la vida del labrador en terrenos de escasa fertilidad. Prueba de ello nos la ofrecen, con dolorosa frecuencia, las tierras de cultivo que se abandonan en zonas aisladas de todo recurso de producción forestal, como ocurre especialmente en tierras sobre las que se encumbran montes rasos de toda especie de plantas, o apenas poblados de alguna de ellas. Si a esto añadimos los beneficios que representa para el interés general de la riqueza y de la salud pública el que los montes se repueblen y se conserven los poblados, se comprenderá mejor la necesidad de que esta riqueza sea atendida como su importancia reclama y de que pensemos, como uno de sus medios de defensa, en ponerla a cubierto de aquellos riesgos que pueden aminorarla o destruirla.

La naturaleza del riesgo de incendio en los montes es igual a la que hemos indicado al examinar el riesgo de incendio de cosechas. Es riesgo casual, aunque puede ser también intencionado; pero en los montes es más frecuente el intencionado, porque el incendio da ocasión, en muchos casos, a los aprovechamientos abusivos de las partes salvadas o de las inutilizadas por el fuego y a las roturaciones arbitrarias. Sin embargo, existiendo como existe un elemento fortuito, el seguro es lo único que puede remediarlo, calculando separadamente las contingencias que afectan a este caso y aquellas otras que tienen distinto origen. De este modo estimamos que el riesgo de incendios fortuitos en los montes es asegurable, siendo posible, como lo es, su apreciación estadística, lo mismo en los montes de pertenencia pública que en los de propiedad privada, y posible también excluir del seguro los casos intencionados y los motivados por tumultos, guerras y actos colectivos de violencia.

D) Ganados.

Como riesgos que asimismo afectan a la riqueza del campo, ya sea ésta espontánea u obtenida por el cultivo, interesa al cerealista, como a cualquiera otro agricultor que explota los productos del suelo, prevenirse contra los que pueden ocasionar la inutiliza-

ción o la muerte del ganado. Ello nos lleva a examinarlos para fijar también sus condiciones de asegurabilidad, sin cuyo conocimiento mal podría llegarse a la determinación del sistema más adecuado de seguros, como medio de defensa de tales riesgos.

Entre las causas de la inutilización o la muerte del ganado, unas tienen su origen en el azar, en lo fortuito, como ocurre en los accidentes no provocados y en anormalidades de alguna función fisiológica no prevista ni buscada; otras proceden de enfermedades comunes y de malos tratos, que del hombre depende, en muchos casos, prevenir, curar o evitar, y otras se originan en enfermedades infectocontagiosas. Estas últimas pueden considerarse fortuitas, si son desconocidas; pero no así cuando, como ocurre en la mayoría de los casos, se hallan ya estudiadas por la ciencia, que aconseja medios de combatirlas, ya sea en su etiología, ya en su propagación o en sus efectos.

La formación de estadísticas para determinar los casos de inutilidad o muerte por causas conocidas o fácilmente depuradas, es practicable. Los estados que publica mensualmente el Negociado de Higiene y Sanidad Pecuarias de la Dirección general de Agricultura y Montes, son muy de tener en cuenta en el estudio de esta clase de riesgos. Lo que no es fácil señalar como antecedente son los casos intencionados de inutilización o muerte del ganado, con fines ilícitos en realidad, pero con apariencia de naturales. A las entidades aseguradoras interesa depurarlos, ya que por sus estadísticas pueden llegar a ser perfectamente conocidos.

Los riesgos señalados, es decir, los de inutilización o muerte, son, pues, asegurables cuando la causa del daño es fortuita en todo o en parte, y no son asegurables cuando carecen de esta condición. Pero como unas y otras circunstancias pueden confundirse al ser apreciadas, la única solución para que el seguro responda a la doble naturaleza de los riesgos que dejamos consignada es que la contingencia del daño sea soportada, en parte, por la entidad aseguradora, y en otra parte, por el asegurado, en la proporción que a cada uno corresponda, como consecuencia de un estudio técnico adecuado. Precisamente se trata de un seguro que puede practicarse con conoci-

miento de las leyes que lo regulan, pudiéndose llegar, por consiguiente, a establecer una proporcionalidad equitativa entre el riesgo y la prima, circunstancia que permite las mayores garantías para asegurador y asegurado, cualquiera que sea el carácter de la entidad aseguradora que en la operación intervenga.

E) Heladas. Nieblas. Inundaciones. Sequías.

Comprendemos todos estos riesgos bajo un solo epígrafe por estimar que, aun siendo distintas sus características, tienen aspectos comunes, en su origen y en sus efectos, en cuanto a la apreciación de los daños por ellos ocasionados. En ninguno de estos riesgos son, en la actualidad, determinables los elementos de modo que permitan establecer un seguro con base científica. Todos ellos tienen por origen un fenómeno meteorológico, que puede ser conocido, pero no se sabe que esté subordinado a una ley, e igualmente, presentan la misma dificultad en la apreciación de daños, por no ser fácil precisar el alcance de las pérdidas causadas por el siniestro. La amenaza de estos riesgos no es general, pues ni todas las regiones ni todos los cultivos ofrecen la contingencia del siniestro. No existe periodicidad regular en el siniestro con referencia a un tiempo determinado y extensos territorios de compensación, por muy amplio que sea el período de las observaciones. Es además riesgo muy variable en la extensión e intensidad de los daños causados por estos fenómenos, ya que lo mismo puede extenderse a varias comarcas que reducirse a pequeñas localidades, e igualmente causa daños leves que produce la desolación y la ruina. Ninguno de los riesgos señalados son, por consiguiente, susceptibles de una apreciación estadística, de la que puedan deducirse leyes de regularidad y de constancia, ni aun sometiendo sus observaciones a períodos más largos que la vida del hombre.

Tienen también estos riesgos intervención del llamado "elemento voluntario", que aminora su carácter fortuito. Los efectos dañosos de las heladas pueden, en efecto, evitarse unas veces, atenuarse otras, por procedimientos de defensa ya ensayados con éxito defi-

nitivo, quedando por resolver su empleo económico, sobre todo, para cultivos de no crecidos rendimientos. Las nieblas, además, no siempre son dañosas a los cultivos; a veces son favorables, a falta de lluvia, por la humedad que aportan a los campos y por la resistencia que oponen a la evaporación de la humedad del suelo. Las inundaciones dependen no sólo de la cantidad de lluvia, sino, principalmente, de la naturaleza, topografía, permeabilidad y vegetación de los terrenos, y en muchos casos, de obras de defensa, de carácter general o particular. Los servicios meteorológicos de predicción del tiempo son un gran recurso para prevenirse contra los daños de las inundaciones.

La sequía se puede combatir con determinadas labores de preparación y con cuidados culturales, empleo de material agronómico adecuado y otros procedimientos aconsejados por los nuevos métodos de cultivo en tierras de secano.

Estos recursos de que dispone el hombre para prevenir, evitar o atenuar las consecuencias funestas de tales riesgos hacen que éstos no sean considerados como fortuitos en su totalidad, en cuanto afectan a la riqueza agrícola. Ello no sería obstáculo para que pudieran ser asegurable, como lo son otros riesgos cuya amenaza es parcial. Pero la circunstancia más principal de asegurabilidad de un riesgo, la de ser susceptible de precisar con exactitud en las consecuencias económicas del siniestro ocasionadas por el riesgo en sí, no alcanza a ninguno de los comprendidos en este grupo; si a ello añadimos las características antes apuntadas, refractarias también a la obtención de estadísticas provechosas, sacamos en consecuencia que los efectos perjudiciales en las cosechas, de la helada, de las nieblas, de las inundaciones y de la sequía, no son asegurable sobre base técnica.

F) Plagas del campo.

Las plagas del campo son tantas, que sería imposible remediarlas por medio del seguro en condiciones económicas para el agricultor. La naturaleza de estos riesgos es además refractaria a toda

forma científica y moral del seguro como reparador del daño. Sabido es, pues está así proclamado en estudios y conferencias por técnicos y agricultores eminentes, que el verdadero seguro contra las plagas del campo está en el estudio experimental de procedimientos profilácticos que las prevengan y de los curativos o de extinción que las combatan una vez presentadas, y en la debida aplicación de estos remedios de conformidad con las normas de la patología y la terapéutica vegetal.

Con esto basta, a nuestro juicio, para determinar los caracteres de asegurabilidad de estos riesgos, que no pueden ser más negativos. Admitirlos en el campo del seguro, como irremediables, conduciría, además, a la desidia y al abandono por parte del cultivador.

II

El Seguro mutuo.

a) En los riesgos asegurables.

Fundados en las consecuencias que se deducen del precedente examen de riesgos, estimamos como asegurables en forma científica los de *pedrisco, incendios de cosechas, incendios en los montes e inutilización y muerte del ganado*. Decimos en forma científica, porque en todos ellos se puede llegar, por la investigación y por el cálculo, a determinar los factores de probabilidad de riesgo, de capitalización y demás elementos técnicos que los regulan, a fin de precisar la proporción equitativa entre el riesgo y la prima, cuya garantía no debe quedar limitada a los seguros de vida cuando no es obligado aceptar el empirismo. Aun siendo mutua la forma de seguro, tan indicado es establecerla con base técnica como en el seguro a prima fija. En una u otra forma de seguro, debe determinarse la prima fija cuando se trate de cubrir un riesgo asegurable, no olvidando que la prima es esencialmente el precio del riesgo. Es de necesidad, en el sistema mutuo, mantener entre los mutualistas la más perfecta

igualdad de trato, y para ello se precisa que el precio del seguro se establezca en relación con la especie de cosechas aseguradas y con la frecuencia e intensidad de los riesgos, cuando éstos son variables en cada caso particular de seguro, por la distinta situación topográfica de los cultivos. Así se puede determinar una cuota tipo, en la justa proporción que corresponda al riesgo que cada mutualista asegura, en relación de solidaridad con sus consocios, y de este modo se llega después a conocer la cuota que, en definitiva, corresponde pagar a cada mutualista, una vez conocido el total que será preciso pagar por indemnizaciones en caso de siniestro.

En cuanto al sistema de seguro aplicable a cada uno de estos riesgos, la entidad ponente de este tema tiene su criterio ya fijado y sus normas establecidas. Se ha hecho excepción del que se relaciona con el riesgo de accidentes del trabajo en la agricultura, que no ha sido comprendido entre los encomendados a la Mutualidad para su estudio e implantación, pues por su carácter social entra en la zona del Instituto Nacional de Previsión, con arreglo a lo dispuesto en el Real decreto de 20 de noviembre de 1919 (1).

(1) Por hallarse incluido en el tema que es objeto de esta ponencia, nos creemos obligados a decir algo de este seguro.

Accidentes del trabajo.—Lo mismo que en la industria, existe el riesgo profesional en la agricultura: igualmente, con ocasión de los trabajos agrícolas, forestales y pecuarios, se producen accidentes que son independientes de la voluntad de los patronos y de los obreros. Dan lugar a la responsabilidad del patrono, según las disposiciones del Código de Trabajo (libro III, artículo 146), las explotaciones agrícolas, forestales y pecuarias, siempre que empleen constantemente más de seis obreros o hagan uso de máquinas agrícolas movidas por motores inanimados, existiendo en este caso la responsabilidad del patrono respecto del personal ocupado en la dirección o al servicio de los motores o máquinas y de los obreros que fuesen víctimas del accidente ocurrido en los mismos. Sin embargo, la jurisprudencia de los Tribunales ha ido mucho más allá, exigiendo responsabilidad a los patronos en casos no definidos específicamente por la ley como tales riesgos agrícolas, pero que deben ser indemnizables por cuanto el obrero de una explotación agrícola desempeña, a veces, servicios distintos de los meramente atribuidos a las faenas agrícolas y que caen dentro de la zona de trabajo de la industria en general, tales como los de construcción, empleo de materias explosivas o inflamables, insalubres o tóxicas, acarreo y transporte, los exigidos en industrias anexas, etc. Al patrono del campo le alcanzan responsabilidades de accidentes en sus obreros, más temidas por no estar hoy determinadas por una ley especial; por lo tanto, le interesa ponerse a cubierto, por medio del seguro, contra estas eventualidades, que pueden comprometer su economía y hasta su crédito y hacienda.

Ya hemos indicado anteriormente en nuestras consideraciones generales el orden establecido por nuestro Estatuto para el estudio e implantación de los seguros. Ahora, ya expuestas las principales características de los riesgos que afectan a la agricultura en general, estimamos de oportunidad señalar el sistema de seguro que, como más adecuado, tiene reconocido la Mutualidad Nacional después de extensas deliberaciones de su Consejo de Patronato, para defenderse contra estas eventualidades.

Partimos del convencimiento de que la *forma mutua de seguro*, además de ser la más indicada, por su especial finalidad previsora, en cuanto afecta a la conservación de la riqueza del campo, es, a su vez, la que se impone cuando los mismos intereses que soportan el riesgo son los que se constituyen en aseguradores y cuando se trata de riesgos cuya inmutabilidad y constancia en las leyes a que obedecen, o no son conocidas o lo son de un modo parcial o incompleto, o si lo son en grado más perfecto, ofrecen tan brusca oscilación de daños por siniestro y requieren un período de compensación de tan crecido número de años, que la industria del seguro no puede aceptar, porque esta responsabilidad vendría a comprometer gravemente sus capitales.

Dentro del sistema mutuo pueden distinguirse las siguientes

Los riesgos que pueden ocasionar accidentes en los obreros del campo son perfectamente determinables y susceptibles de apreciación estadística: unos son fortuitos; otros, aun siéndolo, tienen su parte subjetiva en el obrero, y otros que pueden evitarse o atenuarse con medidas preventivas. Son asegurables, por cuanto es posible llegar, por la investigación y por el cálculo, a establecer sistemas de seguro que pongan tasa justa a aquello de que el patrono deba responder en cuanto al riesgo profesional se refiere.

Existen estudios bastante completos de clasificación de riesgos, en cuanto a los que pueden ocasionar accidentes en la agricultura en general, comprendidos los forestales y pecuarios, basados en estadísticas (si bien incompletas) y en escalas de salarios, estudios que permiten un buen avance para sucesivas investigaciones. Existen también algunas experiencias de Compañías aseguradoras. Con estos elementos se pueden calcular tarifas que se aproximen bastante a la fijación de cuotas o primas que estén en ecuación con todos los riesgos en general y con cada uno de ellos en particular.

De desear es que una ley especial extendiendo plenamente a los obreros del campo los beneficios de la doctrina del riesgo profesional de que hoy disfrutan los demás obreros, resuelva todos los problemas que con esta grave materia se relacionan, y entre ellos el del seguro, sin el cual sería imposible la reparación de los accidentes en la agricultura.

modalidades: a) La denominada *pura*, o sea la derrama o dividendo pasivo entre los mutualistas, por daños y gastos, sin limitación alguna después que éstos son conocidos; b) La *limitada en riesgo*, cuando una parte de éste queda por cuenta del asegurado; c) La *limitada en cuota*, cuando se ha fijado de antemano el máximo pago a que se compromete el asegurado, y d) La *mixta-limitada*, cuando las dos antedichas limitaciones son las que condicionan el contrato de seguro.

A pesar de estas variables formas de seguro, en todas ellas se conserva el carácter mutuo, porque la cuota definitiva que se ha de pagar está determinada siempre por el valor de los daños ocasionados por los siniestros y gastos de administración, cuando éstos lleguen a ser conocidos, resultando, por consiguiente, una variabilidad en el precio de estos seguros, circunstancia que los distingue de los de prima fija, si bien tal variación está determinada por uno o varios factores, según sea único el riesgo cubierto por la mutualidad, o se extienda ésta a proteger riesgos variables por la naturaleza y situación de las cosechas aseguradas.

Los sistemas de seguro mutuo aceptados por la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario son los siguientes:

En el Seguro de pedrisco.—Mutualidad compensadora de este riesgo en el territorio nacional, *limitada en cuota*, como así lo exige la naturaleza del riesgo, protegiéndose entre sí todas las zonas de cultivo y todas las cosechas. El mutualista, al firmar su contrato de seguro, conoce el límite máximo de precio a que queda contraído su compromiso en los años calamitosos, aquellos en que la cuota excede de la fijada como tipo normal del seguro; sabe además que no existe límite alguno en la reducción de la cuota tipo, que es la que provisionalmente paga al efectuar el seguro, cuando en años favorables exceden los fondos previstos de los consumidos por las indemnizaciones por siniestros. Igualmente son reintegrables a los mutualistas los gastos de administración que gravan sus cuotas, cuando éstos son inferiores a los previstos para cada año o período de seguro. Con este sistema quedan subsanados los inconvenientes que en esta clase de seguro pueden presentarse, cuando los riesgos afectados

son exclusivamente cubiertos por Mutualidades locales, y aun más si éstas limitan su acción a proteger una sola especie de cosecha, por tratarse de un riesgo de tal magnitud y de tan variables concentraciones de daños, que de no compensarlo en grandes extensiones territoriales y en variadas masas de cultivo, no hay posibilidad de que el precio del seguro resulte admisible para el agricultor dentro de límites racionales y económicos.

La Mutualidad Nacional efectúa este seguro en forma directa con los agricultores y en forma indirecta, o sea por la admisión de riesgos aceptados por otras Mutualidades. Actualmente, la única entidad adherida como colaboradora y que compensa sus riesgos con la Mutualidad Nacional es la Caja de Seguros Mutuos, creada por la Asociación de Agricultores de España. Los contratos de seguros directos y seguros en colaboración se llevan a efecto dentro de los principios que regulan el sistema de mutualidad, siendo comunes a las partes contratantes las ventajas y la garantía, como corresponde a intereses iguales, colectivamente considerados, ya desde el punto de vista del asegurado, ya desde el del asegurador.

En el Seguro de Ganados.—La modalidad *limitada en riesgo* se ha aceptado como la más indicada para el seguro de riesgos pecuarios. Es la que puede permitir hacer la debida separación entre el riesgo determinado por el azar y aquel otro que el hombre puede atenuar o evitar. Será más fácil determinar cuál de estas causas origina el siniestro cuanto más reducido de acción sea el radio de la Mutualidad aseguradora. No ocurre como en otros riesgos, que son más atenuados y más económicamente asegurables a medida que su defensa por el seguro alcanza más extensión territorial en la admisión de operaciones o de mutualistas. En cambio, no es obligada en Mutualidades de ganados la *limitación de cuota*, cuando el crecido número de cabezas aseguradas permite que la fluctuación del riesgo, en su parte fortuita, se produzca sin bruscas oscilaciones que hagan temer una derrama muy superior a la calculada como normal. Sin embargo, por existir Mutualidades en demarcaciones pequeñas y para facilitar la implantación de otras nuevas, cualquiera que sea el número de cabezas aseguradas, se ha creado

la "Caja compensadora de riesgos pecuarios". Ésta hace posible la confianza de los mutualistas, cualquiera que sea el número de los agrupados; así que, en definitiva, la cuota por ellos pagada no ha de exceder a la establecida como normal para cubrir el riesgo, aunque el número de siniestros exceda a toda prevista eventualidad.

Un Estatuto modelo es el que fija las normas para la creación y funcionamiento de Mutualidades locales de Seguros de ganados. Por él se facilita la constitución de Mutualidades aseguradoras contra los riesgos de muerte, inutilización total, robo, hurto o extravío del ganado caballar, mular, asnal y vacuno, mediante el pago máximo de una cuota media, previamente fijada, cubriendo la Caja compensadora los excesos de cuota que determinen los siniestros hasta donde alcancen sus recursos. Se adicionan a este Estatuto modelo cuadros de coeficientes de riesgos, según la especie de ganado, su edad y trabajo o destino a que se dedica. No obstante estas normas recomendadas por la Mutualidad Nacional en su rama de "Ganados", puede admitir adhesiones en su Caja compensadora, cualquiera que sea el régimen de las Mutualidades, siempre que justifiquen satisfactoriamente una cuantía determinada de siniestros normal en la región en donde operen.

Un Reglamento aprobado por el Consejo de Patronato de la Mutualidad Nacional es el que regula el funcionamiento de la Caja compensadora de riesgos pecuarios. El fin de la Caja es constituir un fondo que se destina íntegramente a cubrir el máximo posible de siniestros que ocurran fuera de la previsión normal, en los riesgos señalados en el párrafo anterior, cubriendo también los de inutilización por accidente y enfermedades, tanto ordinarias como infectocontagiosas. Este fondo se constituye por las aportaciones de las Mutualidades adheridas a la Caja compensadora en la cuantía que anualmente se fija al mismo tiempo que se señalan los coeficientes y capitales máximos que han de pagar las Mutualidades. Dicho fondo puede ser acrecentado por cantidades que con cualquier título y procedencia ingresen en la Caja para llenar los fines propios de la misma. Las aportaciones de las Mutualidades adheridas no pueden exceder del 40 por 100 del valor de las cuotas máximas

que a cada asegurado corresponden. Cuando el riesgo de muerte o inutilización del ganado por consecuencia de enfermedades infecto-contagiosas no estuviera gravado con un recargo especial, la cuota general será aumentada con un 30 por 100 de su total importe; pero cuando este recargo fuese inferior al 30 por 100, la cuota general sólo se aumentará por la diferencia entre ambos términos.

Se tiene en estudio, por la Mutualidad Nacional, la implantación del seguro en forma colectiva para otras especies de ganado (piaras y rebaños), que puede tener interés para el pequeño ganadero, especialmente para el caso en que el número de cabezas sea inferior al que permita compensar la cuota con el riesgo, como ocurriría en las grandes manadas de ganado pertenecientes a un solo dueño. También la Mutualidad Nacional estudia la forma de hacer extensivos los beneficios de su Caja compensadora al riesgo de transporte de ganado y a los casos en que las pérdidas alcanzan al valor del animal después de sacrificado para el consumo de sus carnes.

En el Seguro de incendios de cosechas.—La Mutualidad Nacional tiene estudiado y aprobado por su Consejo de Patronato un proyecto de Seguros contra incendios de cosechas, considerando este riesgo como protegible en forma mutua, en su modalidad *mixta-limitada*. La naturaleza del riesgo exige que una pequeña parte de él quede afecto al asegurado, y permite fijar una cuota tipo que establezca el límite de compromiso en el coste del seguro, el que en ningún caso puede exceder, pero sí disminuir, conocido que sea el total de daños indemnizables. Complementa este proyecto de seguro el de reaseguro, operación necesaria para garantizar a todo evento al asegurado por el total de indemnización de la parte aceptada por el seguro. Cuando este proyecto fué aprobado por la Mutualidad existía el Comité Oficial de Seguros, dependiente del Ministerio de Hacienda, que facilitaba esta garantía complementaria al sistema de seguro proyectado. La circunstancia de poder efectuar el reaseguro en un mismo interés de carácter nacional hacía compatible la perfección del seguro mutuo entre los mismos productores del campo.

Al desaparecer el Comité Oficial de Seguros, no podía suplirse con ningún otro interés análogo el allegamiento de entidad reaseguradora; precisaba recurrir al interés de empresa, sin que hasta hoy se haya podido precisar fórmula adecuada para poder conciliar intereses tan distintos, a pesar de los tanteos practicados. Una disposición de Gobierno que permitiera la garantía del reaseguro, como lo garantizaba el Comité Oficial de Seguros, si bien sea limitada en cantidad y en tiempo, hasta que la Mutualidad aseguradora de carácter nacional tuviera constituidas las suficientes reservas para compensar las posibles insuficiencias de recursos de los primeros años, sería la solución más adecuada al interés general del agricultor.

En el Seguro de incendios en los montes.—Igual que en el Seguro de incendios de cosechas, la Mutualidad Nacional considera este riesgo protegible por una de las ramas especiales de su organización, y en la modalidad *mixta-limitada*, ya descrita anteriormente, complementada por garantías que permitan compensar el excedente de siniestros, a la media calculada en la gran masa asegurable, mientras no se extienda la práctica del seguro a toda ella y pueda operarse esta compensación automáticamente.

Como consecuencia del estudio hecho de este seguro, por ser de los incluidos por Estatuto entre los confiados a la Mutualidad Nacional y de las Reales órdenes especiales que han sido dictadas, la Mutualidad ha presentado al Gobierno un proyecto para el establecimiento del Seguro de incendios en los montes, el que se halla a resolución ministerial. El resumen de bases en las que se han condensado las normas que, a juicio de la Mutualidad Nacional, podrían servir para la implantación del Seguro de incendios en los montes es el siguiente:

Crear en la Mutualidad Nacional la rama de incendios en los montes con arreglo al Estatuto y a la reglamentación que formule el Consejo de Patronato;

Aportación económica del Estado para compensar los riesgos en los primeros años;

Inscripción forzosa de los montes del Estado e inversión del im-

porte íntegro de las indemnizaciones en la repoblación y mejora de los predios incendiados;

Obligatoriedad atenuada para los montes de utilidad pública;

Acceso al seguro a los propietarios de montes particulares;

Acotamiento y repoblación, con carácter obligatorio, de las superficies invadidas por el incendio;

Intervención de los Ingenieros y Ayudantes de Montes en la estadística, propaganda, tasaciones, etc., que exija la técnica forestal;

Reorganización de la guardería forestal y establecimiento del servicio de vigilantes de incendios.

b) En otros riesgos.

Carecen de condiciones de asegurabilidad en forma científica, como así lo acusan las circunstancias anotadas en nuestro examen, los riesgos de heladas, nieblas, inundaciones y sequías y el de plagas del campo. En ninguno se puede llegar a precisar, por los actuales medios de investigación, una proporción, siquiera aproximada, entre el riesgo y la cuota o prima. Pero esto no quiere decir que en la parte que estos riesgos tengan de irremediable por el hombre no pueda éste allegarse recursos previsoros que permitan restituir o atenuar sus quebrantos, ocurrido el caso de una situación desgraciada. Entendiéndolo así la Mutualidad Nacional, incluye entre sus fines la protección contra estos riesgos y forma de efectuarla, que es la siguiente:

En heladas, nieblas, inundaciones y sequías.—Ya dejamos expuesto en otro lugar lo que el Estatuto de la Mutualidad prescribe en cuanto a la forma de poder remediar los daños que estos riesgos ocasionan a la riqueza del campo, o sea *mediante la creación de Cajas de Socorros mutuos para cada uno de ellos*. La labor preparatoria para la implantación de estas Cajas queda limitada a fijar la cuota en proporción a la clase de cultivos asegurados y valor de los mismos, una vez determinado el riesgo que se ha de prevenir,

extensión superficial de la zona o zonas protegidas y masas de cultivo en ellas predominantes, cuyas cosechas, árboles y arbustos hayan de ser objeto de protección. Pero estos trabajos carecerán de eficacia si no se cuenta de antemano con una gran masa de agricultores para socorrerse mutuamente en determinado riesgo de los enumerados y en determinado cultivo. Hoy existe la aspiración de protegerse contra la helada en algunas representaciones de cosecheros de frutos de la región de Levante, y a ella responde la Mutualidad Nacional estudiando un plan que dé solución posible al cumplimiento de tal aspiración, sin apartarse de los principios doctrinales que impone la naturaleza del riesgo.

En plagas.—El Estatuto de la Mutualidad ha incluido el riesgo de plagas del campo entre los protegibles, mediante la creación de Cajas de socorros mutuos, no por considerar este sistema como un recurso para reparar el daño que las plagas ocasionan, porque, de ser reparable, pugnaría con el deber del agricultor de procurar evitarlas, sino porque es un medio de constituir un fondo para llevar a efecto el estudio experimental de procedimientos preventivos y de extinción de plagas y de aplicar, en cada caso, el remedio que sea más indicado.

Es cierto que la Ley de extinción de las plagas del campo y defensa contra las mismas, reforzada por el Real decreto organizando los servicios agronómicos y pecuarios, grava al agricultor con un impuesto para atender a los gastos públicos de prevención o extinción de plagas; pero no es menos cierto que estos recursos y los consignados en Presupuestos con carácter temporal son, a veces, insuficientes para el estudio de los medios preventivos y de extinción a que principalmente hay que atender, y aun lo son más para acometer una campaña total de extinción, llevando a la práctica la aplicación de los recursos preconizados por la ciencia.

No debe el agricultor, por consiguiente, confiar tan sólo sus defensas contra las plagas del campo a cuantas le obliga y se obliga la acción oficial. En su interés está también prevenirlas y remediarlas por una acción privada, de carácter colectivo, asociándose con otros labradores y constituyendo una Caja de Socorros mutuos que

tenga como única finalidad la de disponer de recursos para acometer estudios de prevención o de extensión de una o varias plagas previamente señaladas, y para llevar a la práctica los trabajos de aplicación, una vez determinados como consecuencia del estudio. Mediante la creación de la Caja de Socorros, así considerada, es como se hace posible la defensa mutua del agricultor, a fin de prevenirse contra estas calamidades.

III

Obligación de asegurar.

A juicio de la Ponencia, conviene considerar, entre las cuestiones que promueve el tema señalado, aquellas que se relacionan con la obligación de asegurar, ya sea ésta nacida del propio impulso de quien directamente recibe los beneficios del seguro, ya venga impuesta por la acción oficial, mediante Leyes que obliguen a prevenirse contra las consecuencias económicas de un daño que afecta no sólo a los bienes particulares de un individuo, sino al interés general del país.

a) Por propio impulso.

La necesidad, en el agricultor, de defender su patrimonio de aquellos riesgos que constantemente lo ponen en peligro, debería ser suficiente estímulo para acudir a los medios de defensa que en cada caso fueran indicados. Cuando no estuviera a su alcance el remediar las consecuencias funestas de estos riesgos, es el seguro el único medio de reparar los daños que un siniestro ocasione en sus propiedades. Y pensando así, infiltrado en el agricultor el espíritu de previsión, acostumbrándole a considerar como un gasto normal en sus explotaciones el que tienda a librarle, por medio del seguro, de contingencias funestas para él inevitables, sólo le queda discurrir

acerca de la elección de organismo asegurador, buscando en éste, como es natural, el máximo de garantía y el menor coste posible. A dar satisfacción a estas condiciones de seguro ha encaminado sus trabajos la Mutualidad Nacional en los seguros ya implantados, y sigue la misma norma en los que tiene en estudio para su implantación, pues a ello le obliga su carácter especial, tanto más cuando la acción privada en el seguro es insuficiente para poder atender la necesidad nacional de prevenirse contra riesgos tan calamitosos como son los que amenazan a la riqueza del campo.

El organismo asegurador existe. Pero, por desgracia, son insuficientes los propios estímulos del agricultor para que ellos sean los que conduzcan a una solución ideal que ponga pronto remedio a a aquellas calamidades cuyas consecuencias económicas pueden ser evitables.

b) Por mandato de la Ley.

Cuando no existe la acción voluntaria por parte de los mismos elementos interesados en la conservación y defensa de la riqueza amenazada, cuando la pérdida de esta riqueza afecta además a la economía nacional, al Estado incumbe hacer un llamamiento a los deberes sociales y obligar, si es preciso, a su cumplimiento, imponiendo una obra de asociación perfecta que, lejos de pugnar con la libertad individual, sea la que conduzca al bienestar, que es el que proporciona la mayor independencia. Sin embargo, no se debe llegar a estos grandes recursos de que el Estado dispone, sin antes haber procurado divulgar y fomentar los medios más adecuados de previsión según la naturaleza de los peligros que sean evitables, y para llegar a ellos se requiere una primera labor preparatoria. Por eso, la organización dada a la Mutualidad Nacional tiene carácter de régimen de transición hacia el seguro obligatorio, como así la indica el preámbulo del Real decreto de su creación, fecha 9 de septiembre de 1919, y toda la experiencia de esta institución, recogida en provechosas estadísticas, y todos sus estudios especiales, forman caudal no despreciable de juicio, como consecuencia de

esa primera labor, si es que fuera indicado llegar a imponer la obligación de asegurar.

Indirectamente, el Estado obliga al agricultor a que se asegure, por cuanto ha suprimido toda clase de auxilios en aquellos quebrantos que provienen de riesgos que son objeto de seguro por la Mutualidad Nacional, protegiendo, a su vez, al agricultor previsor con una subvención anual para suplir insuficiencias, cuando las cuotas por éste pagadas no alcanzan a reparar los daños por siniestro. Otras disposiciones de Gobierno obligan al seguro, como así ocurre para determinadas operaciones de préstamo de las que efectúa el Servicio Nacional de Crédito Agrícola; pero no se puede decir todavía que estos medios indirectos ejerzan gran influencia en las costumbres de previsión de nuestros productores del campo.

En años muy calamitosos, los mismos agricultores damnificados son los que piden al Estado que remedie sus desventuras instituyendo el seguro obligatorio, aun cuando, en muchos casos, sean víctimas de su propia imprevisión; pero obligación es también del Estado imponer, cuando es preciso, los medios de defensa, en justa y prudente medida, cualquiera que sea la causa que comprometa una riqueza amenazada, tanto más cuanto ésta ocupa lugar tan preferente en la producción nacional. Para ello es preciso tener en cuenta determinadas limitaciones, pues no en todos los riesgos se debe imponer la obligación de asegurar sin faltar a los sanos principios que deben ser norma en esta clase de seguros.

c) Limitaciones.

Impresiona favorablemente la idea del seguro obligatorio integral, ya varias veces expuesta en publicaciones, asambleas y conferencias, pues es cierto que constituiría la suma perfección del seguro aquel sistema que atendiera a restituir las pérdidas ocasionadas por cuantas calamidades puedan comprometer el logro de las cosechas. Pero si se analiza la naturaleza de los riesgos que son latentes en el período de cultivo de las cosechas y hasta después de recolectadas,

podrá apreciarse que el obligar al seguro de todos ellos mediante disposiciones de Gobierno sería tanto como fomentar un estado de abandono en nuestros labradores, que les llevaría a la desidia al sentirse protegidos, incluso de aquellos males que ellos mismos pudieron evitar; implicaría además una falta de equidad en el reparto de cuotas y pago de indemnizaciones, ya que en muchos riesgos no es determinable ni la frecuencia, ni la extensión, ni la intensidad de los daños; ni tampoco los riesgos afectan por igual ni en todos los terrenos, aun tratándose de pequeñas localidades, ni en todas las cosechas, y, siendo así, mal puede calcularse una cuota única que sea proporcionada a los riesgos que ha de cubrir en general, y menos en cada caso particular. Un seguro integral de constitución tan arbitraria no puede ser autorizado por una acción oficial seria, y obligada a mantener en sus disposiciones la más perfecta equidad.

Es preciso distinguir, en efecto, la naturaleza de cada uno de los riesgos y su carácter de asegurabilidad para pensar en la posibilidad de un seguro obligatorio y conjunto. Por el examen de riesgos que hemos hecho anteriormente se puede conseguir tal distinción. Nos hallamos, por consiguiente, ante riesgos en los que sólo podemos exceptuar el pedrisco, como asegurable en la totalidad de los daños ocasionados por siniestro. Los demás riesgos tienen caracteres que hacen imposible una forma perfecta de seguro. Estas dificultades serían aumentadas en un seguro de carácter obligatorio por la acumulación de limitaciones obligadas, tales como las que afectan a la cuota y al riesgo, y que en otro lugar dejamos indicadas. A estas dificultades habría que añadir las que se ofrecen en la formación de estadísticas y en la determinación de las consecuencias económicas del siniestro.

Ante la realidad que nos muestran las circunstancias que dejamos apuntadas, pensar en el seguro obligatorio apartándose de ellas y no reducirlo, en caso necesario, a justos límites, sería apartar la misión previsor de garantías precisas, que el Estado debe ser el primero en mantener. Por otra parte, la Mutualidad Nacional ya tiene encomendada la misión de atender el seguro de riesgos distintos al de pedrisco en la forma en que racionalmente pueden aten-

derse. Únicamente podría admitirse en el sistema de obligatoriedad la inclusión de algún otro riesgo, además del de pedrisco, siempre que tuviera carácter asegurable y pudiese ser combinado sobre la base de una cuota limitada de socorro mutuo, la cual fuera proporcional a la situación del riesgo y valor de los cultivos. Esta cuota se adicionaría a la principal para los efectos del cobro, pero habría de establecerse con independencia de fondos y responsabilidad, para no alterar la base científica que ha de regular el seguro contra pedrisco, único susceptible de admitir un régimen de carácter obligatorio justo y equitativo.

IV

Función del Estado. — Medios de fomentar el Seguro.

Dentro de una doctrina moderadamente intervencionista, admitida hoy por todas las escuelas y tendencias sociales y económicas, y que constituye como el denominador común en todos los programas de gobierno, puede afirmarse que el Estado tiene, ante la realidad del seguro, múltiples funciones que desempeñar y que pueden resumirse en las siguientes:

Primera. Función educativa, de formación doctrinal teórica y práctica para preparar a los ciudadanos de modo que puedan alcanzar los mayores beneficios de la institución aseguradora.

Segunda. Protección a la práctica de la previsión, debida a la iniciativa social o particular.

Tercera. Fiscalización de las operaciones de seguros para evitar el fraude e imponer las debidas sanciones a los defraudadores.

Cuarta. Administración directa o delegada en los casos y en la forma que más convenga al bien común.

Aplicando estas normas generales de intervención del Estado al seguro agrario que ahora especialmente nos interesa, ha de advertirse que, respecto a la labor educativa del Poder público, es de sumo interés que ésta se realice en todas las zonas de la enseñanza,

comenzando, como es natural, por la primaria, a fin de que todos los ciudadanos adquieran un completo conocimiento de la institución aseguradora para apreciar sus ventajas y evitar los inconvenientes de la ignorancia en una esfera de la actividad social que por su especialísimo carácter tanto se presta a las sugerencias fraudulentas y a las ilusiones del arbitristismo.

Si en todas las ramas del seguro es necesaria esta preparación doctrinal para alcanzar de las instituciones de previsión el máximo de beneficios y reducir a límites racionales las promesas fantásticas con que frecuentemente la malicia se aprovecha de la ignorancia, esta necesidad es mucho mayor en el seguro del campo, por el aislamiento en que suelen vivir los labradores, por su especial psicología individualista, propicia a todo cuanto pueda halagar su egoísmo, y por la misma escasez de elementos ilustrados con quienes aconsejarse en materias que aún no han entrado plenamente en el cauce de la cultura general. Bien conocen estas circunstancias los agentes desaprensivos y los arbitristas, que suelen escoger las pequeñas aldeas y los desperdigados cortijos y alquerías como campo de sus execrables maniobras; y es evidente que éstas no tendrían éxito alguno si los labradores se encontrasen preparados suficientemente en las enseñanzas de la previsión agraria. Por eso es del mayor interés que el Estado, como tutor eminente de todos los ciudadanos, cuide de preparar esta enseñanza, comenzándola en la escuela. Para ello puede utilizar las modernas instituciones pedagógico-sociales, que afortunadamente se difunden por nuestras escuelas al calor de disposiciones oficiales que las fomentan y protegen: tales son los campos agrícolas escolares de experimentación, las Mutualidades declaradas obligatorias en la escuela por el Real decreto de 20 de septiembre de 1919 y sus adjuntos los Cotos escolares de Previsión (agrícolas, forestales, apícolas, sericícolas, etc.), instituciones en las que los niños pueden aprender teórica y prácticamente los fundamentos del seguro del campo. En las mismas escuelas nacionales pueden utilizarse asimismo la enseñanza de adultos para propagar estas doctrinas.

En esfera ya más específica puede el Estado, asimismo, difundir

en las masas populares estos conocimientos, claro es que con carácter elemental y de vulgarización, y, al efecto, podría utilizar las Escuelas, Granjas y Estaciones especiales dependientes de la Dirección general de Agricultura y Montes, de tal modo, que no se diese por el Estado enseñanza agrícola alguna sin que adjunta a ella estuviese la enseñanza del seguro agrario, como institución reparadora de las pérdidas que en los cultivos ocasionan los riesgos propios de la agricultura. De este modo, el Estado enseñaría a producir bien, y al mismo tiempo, a conservar lo producido.

En las Escuelas especiales de Ingenieros agrónomos y de Montes, la enseñanza habría de ser naturalmente más científica y fundamental, de tal suerte, que los ingenieros formados en aquellos Centros saliesen de ellos con un conocimiento perfecto de la ciencia y del arte del seguro.

Otros procedimientos de esta enseñanza tiene también el Estado en su mano, y conviene que los utilice, para bien de la riqueza agraria. Nos referimos a la excelente iniciativa de enseñanza agrícola en los cuarteles, desgraciadamente, caída en desuso, y que tanto bien hacía a la juventud militar, conservando vivo en ella el recuerdo de la vida campesina, vulgarizando enseñanzas técnicas que, de otro modo, difícilmente podría adquirir, preparándola para un mayor rendimiento de su trabajo rural y evitando así indirectamente la despoblación de los campos y el éxodo de los hombres activos a las ciudades, que es una de las grandes calamidades de nuestra época.

Igualmente, por medio de subvenciones adecuadas, podría el Estado fomentar la enseñanza de la previsión agrícola en los Centros sociales que tienen un fin de economía agraria, tales como los Sindicatos, las Cajas rurales, las Cooperativas, las Comidades de labradores, las Asociaciones de regantes y otros de esta índole.

Finalmente, el Estado, por medio de su Centro de difusión de obras de agricultura y publicaciones agrícolas del Ministerio de Fomento, habría de prestar gran atención a la enseñanza del seguro agrario, completando así la admirable labor que aquel Centro viene realizando, con aplauso de cuantos la conocen.

Hay también un campo de acción educadora, en el que la enseñanza del seguro agrícola podría tener especial arraigo, a saber: la zona espiritual propia de la jurisdicción eclesiástica. El seguro, como todo cuanto contribuye a ordenar la vida, es una institución de carácter moral, y bien lo comprenden así la inmensa muchedumbre de sacerdotes que, por propia efusión de su espíritu, se han convertido en apóstoles de la previsión popular. Convendría, pues, extender aún más esta acción educadora del Párroco en orden al seguro agrario.

En este aspecto educativo del Poder público, es evidente que el Estado ha de ser también ejemplar como cultivador si, por ventura, tuviese a su cargo la producción directa de alguna especie de cultivo; y así como sería vituperable que, recomendando en sus establecimientos de enseñanza el empleo de perfectos sistemas modernos de cultivo, aplicase él en sus explotaciones procedimientos anticuados, del mismo modo resultaría incongruente que no emplease en las instituciones sociales relacionadas con la agricultura aquellas normas que el progreso de la ciencia dipute por mejores.

Conviene aprovechar esta circunstancia para destruir una apreciación equivocada que se tiene respecto al seguro, en su relación con los bienes del Estado. Se ha dicho, y se repite frecuentemente, con la inconsciencia propia de la rutina, que el Estado no puede asegurarse, y que para sus bienes necesariamente ha de ser su propio asegurador. No alcanzamos a comprender qué razón pueda existir para privar al Estado de los beneficios del seguro. Los riesgos que ponen en peligro la riqueza no pierden su intensidad porque aquella riqueza pertenezca al Estado, ni los procedimientos reparadores que la ciencia del seguro ha sistematizado para acudir en caso de siniestro, son para los bienes del Poder público menos ventajosos que para los bienes de los particulares. Resulta, pues, completamente inexplicable que por inconsciencia y por rutina se prive al Estado de los bienes sociales del seguro, dejándole abandonado a una reparación individualista, y, por lo tanto, costosa, de los daños. No hay tampoco en nuestra frondosa legislación disposición alguna por la cual el Estado no pueda beneficiarse de la institución asegurado-

ra, tratándose sólo de una práctica consuetudinaria, que bien puede calificarse de abandono.

Tampoco se ha de admitir la fórmula de ser el Estado su propio asegurador. Ya, desde luego, resulta impropia esta denominación de seguro aplicada a la restauración directa de una riqueza destruída por un siniestro; pero, aun admitiéndola, no podría aplicarse al caso del Estado propietario, como se aplica (también en forma impropia, pero con ciertos visos de analogía) al dueño de una gran masa de bienes homogéneos. A éste, tal vez le resulte más económica la reparación directa del daño, en caso de siniestro, mediante la acumulación especial de reservas análogas a las de amortización de inmuebles, que el pago de una prima en una entidad aseguradora. Tal es el caso, por ejemplo, del propietario de una gran flota, que en cierto modo y en la forma indicada, aplica los procedimientos del seguro a la conservación de sus unidades. Con el Estado español no ocurre esto, por ser reducida su propiedad y de carácter sumamente heterogéneo. En lo que a la producción agrícola se refiere, las propiedades por las cosechas del Estado son escasas, y en lo general, se reducen a estaciones especiales, granjas de aprendizaje, colonias agrícolas, viveros, parques nacionales, jardines, depósitos de ganado, etc., todo ello organizado en pequeña escala, con fines de enseñanza y de fomento de la riqueza más que con un propósito de lucro administrativo. El seguro, en estos casos, se impone, y parece obligación elemental del Estado dar ejemplo a los ciudadanos de su confianza en los procedimientos reparadores preconizados por la ciencia.

Hemos indicado, entre los fines propios del Estado en su relación con el seguro, el de protección a la práctica de la previsión debida a la iniciativa social o particular. Fácilmente se comprende la justificación de este auxilio, tan necesario en una institución de escaso rendimiento administrativo, como es la del seguro, y tan estimulante para animar y sostener a los ciudadanos ante los enormes obstáculos de toda índole que la práctica suscita en una administración complicada y difícil como ésta. Sin una protección oficial, puede decirse que las instituciones sociales aseguradoras sin

lucro mercantil y, por lo tanto, sin capital adecuado, apenas pueden subsistir. Conocida es, en efecto, por todos la vida precaria que arrastran las Mutualidades agrícolas que en una forma u otra practican el seguro. Las mejores voluntades, los más nobles propósitos se estrellan en estas instituciones ante la falta de recursos y de una adecuada compensación de riesgos. Deber es del Estado, tan pródigo en otras manifestaciones de su tutela, ayudar a quienes quieren ayudarse a sí mismos con la mirada en lo porvenir.

Claro está que no se trata ahora de restaurar el famoso fondo de calamidades públicas, de infausta memoria, con el que el Estado malgastaba a voleo muchos millones de pesetas so pretexto de los siniestros que assolaban a la agricultura. Afortunadamente, y gracias a la fundación de la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, parece que este fondo ha pasado para siempre. Lo que aquí pretendemos del Estado es que ayude de una manera racional, y con todo linaje de garantías, a las instituciones sociales que practiquen el seguro del campo, sin mira alguna de lucro o de provecho egoísta.

Función importantísima del Estado, como tutelar del bien público, es la que se refiere a la fiscalización de las operaciones de seguro mediante una inspección técnica adecuada, que hoy ejerce rectamente el Cuerpo de Inspección de la Dirección general de Comercio, Industria y Seguros del Ministerio de Trabajo. La índole especial de las operaciones de seguro, su complejidad científica y la minuciosa exactitud que requieren en relación con las modalidades muy aquilatadas del cálculo, justifican la necesidad de una vigilancia permanente de ellas, a fin de conservar la confianza de los asegurados y, sobre todo, la moralidad de una gestión tan propicia al fraude, el cual no sólo produce los daños inmediatos en relación con los bienes a que afecta, sino que causa un perjuicio mayor, cual es el descrédito de la institución aseguradora y el escepticismo, que es su natural consecuencia. Una buena inspección de seguros, inteligente y honrada, es la mejor garantía para el buen funcionamiento de las entidades aseguradoras, interesando, por lo tanto, a la vez, a quienes practican el seguro y a quienes reciben sus ventajas. En España, el hecho de haberse liquidado, desde que funciona la Inspección

ción técnica, multitud de entidades de seguros mal constituidas es la mejor garantía de la eficacia de esta Inspección y el estímulo permanente para que el Poder público procure que este instrumento de fiscalización, y a la vez de educación y enseñanza, se conserve incólume y cada día se perfeccione más.

Finalmente, hemos dicho que puede ser función del Estado, en relación con el seguro, la administración directa o delegada de los seguros en los casos y en la forma que más convenga a los intereses de los ciudadanos. No es esto defender la fórmula del "Estado asegurador". Si en general puede decirse que el Estado nunca es buen administrador, aun en las naciones que como la nuestra tienen de antiguo montada una excelente máquina administrativa (como reconocen los que entienden de estas cosas), con mayor motivo hemos de dudar de la eficacia de la administración oficial cuando se trata de un negocio tan difícil y complicado como es el del seguro. La experiencia, además, en los pocos casos en que se ha intentado la administración del seguro directa por el Estado, ha sido desfavorable al ensayo. No hay, pues, que pensar por ahora en un monopolio o absorción por parte del Poder público de la industria del seguro, entregada a la libre concurrencia de las empresas mercantiles y al celo y solidaridad de las instituciones sociales. Pero hay una forma moderna de la intervención del Estado en la administración de los asuntos sociales, y es la denominada "descentralización por servicios", que es, sustancialmente, una delegación, mediante la cual el Estado traspasa a determinados organismos algunos servicios públicos propios de la jurisdicción del Poder central. Los organismos en que el Estado delega tienen personalidad jurídica perfecta y vida autónoma, con capital propio distinto de los fondos del Estado: la delegación, pues, de aquellos servicios no la poseen en precario, como si se tratase de una jurisdicción retenida, sino con absoluta capacidad para realizar libremente los fines propios de su institución. Para ello el Estado ha procurado rodear a estas entidades de toda clase de garantías en orden a su solvencia técnica, económica y moral, reservándose siempre una alta intervención, que suele realizarse de un modo constante por la presidencia, designada libre-

mente por el Gobierno, y por la inspección administrativa, llevada a efecto periódicamente por los elementos fiscalizadores del Estado, que verifican las comprobaciones necesarias para acreditar en todo momento la buena marcha de la entidad. En lo que especialmente se refiere a los seguros, son ejemplo de esta descentralización por servicios el Instituto Nacional de Previsión, para los seguros sociales, y la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario para los del campo, como lo fué antes el Comité Oficial de Seguros para el seguro de guerra y otras operaciones relacionadas con diversos riesgos.

Esta delegación no es en modo alguno un monopolio, pues el Estado respeta y aun fomenta la iniciativa privada y social y la llama a colaborar en estos seguros de interés público; pero siempre conserva en estas instituciones el carácter de gestión ejemplar, de información y asesoramiento, de formación de estadísticas, que justifican las reformas y avances impuestos por la realidad, y de aplicación obligada para los bienes del Estado sujetos a los riesgos que tales instituciones aseguran.

CONCLUSIONES

1.^a Entre los riesgos que afectan a la producción nacional cerealista, el de pedrisco es el que más daños ocasiona y el más remediable por medio del seguro.

2.^a De los riesgos que se relacionan con la riqueza del campo son asegurables en forma científica, los de pedrisco, incendios de cosechas, incendios en los montes e inutilización y muerte del ganado.

3.^a Aun cuando todos los sistemas de seguros tienen su fundamento en la mutualidad, el denominado "Seguro mutuo", en cualquiera de sus modalidades, es el que permite crear intereses comunes entre asegurador y asegurado y el que constituye una sólida garantía para la más exacta depuración de las causas del daño y de la cuantía en que deba ser reparado.

4.^a Teniendo en cuenta que los riesgos de heladas, nieblas, inun-

daciones y sequías carecen de condiciones de asegurabilidad en forma científica, el medio de reparar los daños que ocasionen en las cosechas es la organización de Cajas de socorros mutuos sobre la base de una cuota fija proporcional a la situación topográfica del riesgo y clase de cultivo.

5.^a No siendo posible aplicar el seguro a los riesgos de plagas del campo, como reparador del daño, conviene prevenirlo constituyendo Cajas de socorros mutuos que tengan como única finalidad acumular recursos con que fomentar los estudios de prevención y de extinción de aquellas calamidades.

6.^a Conviene que, por parte del Estado, las Corporaciones oficiales y particulares, las Asociaciones y los individuos, se realice una intensa y constante labor educativa, en lo que se refiere al seguro, comenzando en las Escuelas primarias y utilizando, al efecto, las instituciones pedagógico-sociales, tales como los Campos de experimentación, las Mutualidades escolares y Cotos de previsión, etcétera.

El Ministerio de Fomento procurará difundir esta enseñanza en las Escuelas, Granjas y Estaciones especiales dependientes de la Dirección general de Agricultura y Montes, y asimismo implantará en las Escuelas de Ingenieros agrónomos y de Montes la enseñanza científica del seguro.

7.^a El Estado deberá extender su protección a cuantos medios sean necesarios para prevenir y remediar los daños que sufre la riqueza del campo.

8.^a Se intensificará la fiscalización de las entidades aseguradoras, aplicando sanciones que corrijan y eviten engaños y falsas propagandas.

Madrid 10 de agosto de 1927.

PUBLICACIONES
DE LA
MUTUALIDAD NACIONAL DEL SEGURO AGROPECUARIO

Real decreto creando la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario. — Madrid, 1919, 4.º

Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario. Instrucción para uso de los peritos de esta Mutualidad en las tasaciones de daños producidos por los pedriscos en las cosechas. — Madrid, 1920, 4.º

Memoria anual correspondiente al primer ejercicio. Año 1920. — Madrid, 1921, 4.º

Memoria anual correspondiente al ejercicio del año 1921. — Madrid, 1922, 4.º

Estatuto de la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, aprobado por Real decreto de 5 de octubre de 1922. — Madrid, 1922.

Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario. Rama «Pedriscos», Servicio exterior. Reglamento con sujeción a las bases aprobadas por el Consejo de Patronato. — Segunda edición. — Madrid, 1922, 4.º

Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario. Hoja divulgadora. Madrid, 1923, 4.º

Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario. Rama «Pedriscos». Reglamento de la Póliza. — Madrid, 1923, 4.º

Rama «Ganados». Reglamento de la Caja compensadora de riesgos pecuarios. — Madrid, 1923, 4.º

Rama «Ganados». Modelo de Estatutos para las Mutualidades de Seguros de Ganados. — Madrid, 1923, 4.º

Memoria anual correspondiente al ejercicio de 1922. — Madrid, 1923, 4.º

Rama «Pedriscos». Tarifas e instrucciones para uso de las Delegaciones y Agencias. — Madrid, 1924, 8.º

Memoria anual correspondiente al ejercicio de 1924. — Madrid, 1924, 4.º

Memoria anual correspondiente al ejercicio de 1925. — Madrid, 1926, 4.º

Memoria anual correspondiente al ejercicio de 1926. — Madrid, 1927, 4.º

