

La Dirección General de Investigación y Capacitación Agrarias podrá establecer conciertos con Organismos y Entidades de ámbito estatal que desarrollen funciones relacionadas con el asociacionismo juvenil, para el fomento y utilización del plan de ayudas regulado en esta Orden, correspondiendo a la misma la gestión de aquellas que correspondan a acciones cuyo ámbito de aplicación rebasa los límites de una Comunidad Autónoma.

Igualmente se le encomienda procurar la colaboración de las Organizaciones profesionales agrarias y otras Entidades afines al programa, para la más amplia difusión de lo establecido en la presente Orden.

Trigésima primera.—Se faculta a la Dirección General de Investigación y Capacitación Agrarias para dictar las resoluciones necesarias para el cumplimiento y desarrollo de la presente Orden.

Trigésima segunda.—Quedan derogadas la Orden de este Departamento de 8 de septiembre de 1983 («Boletín Oficial del Estado» del 21), sobre fomento del asociacionismo económico de la juventud campesina, y la Resolución de 8 de febrero de 1984 («Boletín Oficial del Estado» del 14) sobre la misma materia.

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Lo que comunico a V. I. para su conocimiento y efectos.
Madrid, 4 de abril de 1986.

ROMERO HERRERA

Ilmo. Sr. Director general de Investigación y Capacitación Agrarias.

MINISTERIO DE CULTURA

9094 *CORRECCION de errores de la Orden de 21 de febrero de 1986 por la que se convocan las actividades denominadas Campos de Trabajo de Investigación 1986.*

Advertido error en el texto remitido para publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Orden de 21 de febrero de 1986 por la que se convocan las actividades denominadas Campos de Trabajo de Investigación 1986, inserta en el número 81, de fecha 4 de abril de 1986, se transcribe seguidamente la oportuna rectificación:

En la segunda columna de la página 11892 y dentro del número 1 de la base sexta, donde dice: «El 25 por 100 de las plazas para jóvenes españoles por los Servicios de Juventud de las Comunidades»; debe decir: «El 25 por 100 de las plazas para jóvenes españoles por el Instituto de la Juventud».

9095 *CORRECCION de erratas de la Orden de 17 de marzo de 1986 por la que se reconoce, clasifica e inscribe como Fundación Cultural Privada de promoción con el carácter de benéfica la denominada fundación «Para el apoyo a la cultura».*

Padecido error en la inserción de la mencionada Orden, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 81, de fecha 4 de abril de 1986, página 11895, se transcribe a continuación la oportuna rectificación:

En el segundo resultando, línea ocho, donde dice: «... aceptación más amplia ...», debe decir: «... aceptación más amplia ...».

TRIBUNAL DE CUENTAS

9096 *INFORME de 25 de abril de 1985, elevado a las Cortes Generales, en relación con los resultados de la fiscalización selectiva realizada a la «Entidad Estatal de Seguros Agrarios» (ENESA), en base a las cuentas de los ejercicios económicos de 1980, 1981, 1982 y 1983.*

El pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida por los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, y dentro de ella en cumplimiento de los artículos 9 y 12.1 de la misma disposición, en relación con los resultados de la fiscalización selectiva realizada a la «Entidad Estatal de Seguros Agrarios» (ENESA), en base a las cuentas de los ejercicios económicos 1980, 1981, 1982 y 1983,

Ha acordado, en sesión celebrada el día 25 de abril del corriente año, la formulación del presente informe a las cortes generales y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», relativo a los resultados de la fiscalización a la «Entidad Estatal de Seguros Agrarios» (ENESA).

I. ANTECEDENTES Y SU CONSIDERACION

I.1 Marco legal.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, se crea, por Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, la «Entidad Estatal de Seguros Agrarios» (ENESA), como Organismo autónomo de carácter comercial, adscrito al Ministerio de Agricultura, teniendo personalidad jurídica y económica propia para la realización de cuantos actos y operaciones requiera el desarrollo y ejecución de sus funciones y fines.

Constituyen el marco legal de ENESA, el citado Real Decreto, la Ley de Seguros Agrarios Combinados, el Reglamento para su aplicación, la legislación vigente en materia de Entidades estatales autónomas y la Ley General Presupuestaria.

La normativa actual deroga la establecida en la Ley de 3 de diciembre de 1953, que encomendaba la ejecución y puesta en práctica de los seguros del campo a las Sociedades mercantiles y mutualidades acogidas al régimen de consorcio, y los estudios técnicos encaminados al análisis y prevención de riesgos, condiciones de las pólizas y supervisión de las valoraciones de los siniestros al Servicio Nacional de Seguros del Campo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

I.2 Misión y funciones.

A tenor de lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Seguros Agrarios Combinados:

«Será misión de la «Entidad Estatal de Seguros Agrarios» actuar como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para las actividades vinculadas a los seguros agrarios, realizando los estudios necesarios para ir ampliando, en su caso, las coberturas de riesgos, así como los riesgos a asegurar en cada plan y cuantas funciones le encomiende la Administración en cumplimiento de los preceptos de la Ley 87/1978.»

El artículo 49 del Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la citada Ley, establece como funciones específicas de ENESA:

- Elaborar y proponer al Gobierno el Plan Anual de Seguros.
- Proponer al Ministerio de Agricultura para su aprobación:

Las condiciones técnicas mínimas de cultivo o explotación de las producciones agrarias, así como las técnicas de lucha preventiva normales exigibles en cada zona o comarca.

Casos de marginalidad o inviabilidad.

Rendimientos estimados en las producciones agrarias a efectos del seguro.

Precios a aplicar en las producciones agraria a efectos del seguro.

Fechas límite de suscripción del seguro.

c) Suscribir con la Agrupación de Entidades Aseguradoras el convenio para la ejecución del Plan Anual.

d) Realizar los estudios necesarios sobre daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación necesarios para la cobertura de aquellos.

e) Controlar en el ámbito agrario el desarrollo y aplicación de los Planes de Seguros.

f) Fomento y divulgación de los Seguros Agrarios.

g) Procurar la colaboración de las Cooperativas del Campo y de las Cámaras Agrarias en la suscripción de los seguros.

h) Asesoramiento a los agricultores, ganaderos y propietarios de montes en materias agrarias relacionadas con los seguros.

i) Actuar como árbitro de equidad en cuantas cuestiones puedan surgir derivadas de este seguro y que sean sometidas expresamente a su decisión arbitral por acuerdo de las partes.

Corresponde igualmente a ENESA emitir informe previo a la propuesta que realiza la Dirección General de Seguros para la aprobación de los modelos de proposición, pólizas y tarifas, duración del periodo de carencia en las diferentes modalidades de seguro, porcentajes de cobertura en los supuestos que deba existir descubierto obligatorio y franquicias a cargo del asegurado en cada siniestro.

Además, y para que pueda tenerse en cuenta en el Plan Anual de Seguros elaborará conjuntamente con la citada Dirección General y la participación de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores, ganaderos y propietarios de montes, propuesta sobre la

parte de prima a pagar por los asegurados y la subvención que corresponda aportar a la Administración.

Asimismo, elaborará las normas de peritación de siniestros juntamente con la Dirección General y con la colaboración de las Entidades aseguradoras.

1.3 Ambito de la fiscalización.

La fiscalización selectiva a que se refiere este informe abarca los ejercicios 1980, 1981, 1982 y 1983. Por tratarse de un Organismo nuevo se ha estimado oportuno dedicar especial atención a la gestión del mismo, analizando los siguientes puntos:

Bases técnicas utilizadas en la elaboración de los Planes Anuales de Seguros.

Cumplimiento de legalidad en la dotación presupuestaria a este seguro.

Grado de realización de los Planes Anuales de Seguros.

Convenios firmados por ENESA para la ejecución de los planes: Anticipos de subvenciones, controles de producción y siniestralidad.

Representatividad en las cuentas rendidas al Tribunal.

1.4 Análisis de bases técnicas utilizadas en la elaboración del Plan de Seguros Agrarios Combinados.

Los artículos 34 y 35 del Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978 sobre Seguros Agrarios Combinados disponen que:

«La Entidad Estatal de Seguros Agrarios con la participación de las Cámaras Agrarias y las Organizaciones y Asociaciones tanto profesionales como sindicales de agricultores elaborará anualmente el Plan de Seguros Agrarios Combinados en el que, a reserva de las efectivas disponibilidades presupuestarias para el ejercicio de su vigencia se concretará la aportación del Estado...»

... «El Plan determinará:

- Los riesgos a cubrir, en forma combinada o aislada, en las producciones agrícola, pecuaria, y forestal.
- El ámbito territorial de su aplicación.
- La superficie continua necesaria para la declaración de la obligatoriedad del Seguro.
- Su evaluación económica, coste de su realización, estimación de la aportación global del Estado y distribución de la misma para subvención a las primas que han de satisfacer los asegurados para constituir los Fondos de Estabilidad del Consorcio y de Compensación de Incendios Forestales, y para atender el presupuesto de gastos de ENESA.»

Se ha comprobado que durante el periodo al que la fiscalización se refiere, ENESA no ha realizado los estudios necesarios sobre daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación necesarios para su cobertura, estudios que el artículo 12 del Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, impone al Servicio de Investigación y Asesoramiento de la Entidad y que resultan imprescindibles para la adecuada evaluación económica de cada plan.

Asimismo, se ha verificado que ENESA no ha recogido datos estadísticos suficientes, ni procedido a su análisis e investigación posterior, por lo que los informes preceptivos emitidos con carácter previo a la propuesta de aprobación de tarifas por la Dirección General de Seguros carecen de fundamento actuarial.

A los planes aprobados en los ejercicios de referencia, ENESA no ha acompañado los estudios suficientes que demuestren la posibilidad técnica y financiera de la cobertura cada vez que la relación de riesgos se ha ampliado, ni los que han de determinar los

criterios de marginalidad o inviabilidad de producciones en zonas concretas.

La evaluación económica de cada Plan de Seguros en estos ejercicios y, por ende, la estimación de la aportación global del Estado se ha basado primordialmente en:

a) La información agronómica que ENESA recibe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, referida a estimación de producciones y precios a aplicar a las mismas a efectos del Seguro.

b) La determinación por parte de ENESA de los porcentajes correspondientes a la esperanza de aseguramiento sin que para ello cuente con la información estadística que debiera haber elaborado a lo largo de estos ejercicios. A su vez, los porcentajes de tarifas de costes utilizados en la evaluación económica de cada plan se obtienen como media aritmética de tarifas vigentes en el ejercicio anterior, lo que impide incorporar a las mismas las correcciones en los costes que técnicamente debieran producirse.

En definitiva, el proceso de formación del coste en este seguro aparece desvirtuado esencialmente porque ENESA no ha establecido, a lo largo de los ejercicios fiscalizados, los medios necesarios para recogida y análisis de la información sobre producciones, costes, riesgos, aseguramiento y siniestralidad que le permitan ir mejorando la base técnico-actuarial de partida en la elaboración de cada plan sucesivo y la más correcta estimación de los fondos públicos necesarios para este seguro.

En modo alguno consta que dicha Entidad haya efectuado análisis de la liquidación y realización de cada plan y presupuesto para poder incorporar la experiencia actuarial al ejercicio siguiente.

1.5 Cumplimiento de legalidad en la dotación presupuestaria de este seguro.

El artículo 11 de la Ley de Seguros Agrarios Combinados al referirse al importe de la «aportación del Estado» señala que no podrá ser superior al 50 por 100 ni inferior al 20 por 100 del total anual de primas. En concordancia con el precepto citado, el artículo 55 del Reglamento (Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre) regula «la cuantía global y el destino de la aportación del Estado» para atender al Seguro, estableciendo:

«El importe de la aportación del Estado se fijará de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y no podrá ser superior a 50 por 100 ni inferior al 20 por 100 del total anual de primas. La aportación del Estado se destinará a la subvención de las primas a satisfacer por los asegurados, a constituir los Fondos de Estabilidad del Consorcio y de Compensación de Incendios Forestales y a atender el presupuesto de gastos de la Entidad en cuando no pueda ser cubierto por otros ingresos.»

Aun a la vista de los preceptos transcritos en periodo de alegaciones, ENESA ha manifestado que la expresión «aportación del Estado» se está refiriendo al auxilio de la Administración al importe global de las primas a satisfacer por los agricultores y que es sobre esa aportación sobre la que la Ley marca los límites superior e inferior citados.

Del análisis de la actuación de la Entidad a lo largo de los ejercicios fiscalizados se desprende:

1.5.1 Exceso en la dotación presupuestaria global.

Excepto en 1980, en los restantes ejercicios fiscalizados se han incumplido los preceptos citados y sus concordantes, produciéndose excesos en la dotación presupuestaria aprobada sobre los topes máximos legales por importe de 151 millones en 1981, 166,8 millones en 1982 y 552,17 millones en 1983, según se recoge en el cuadro adjunto:

(En millones de pesetas)

Ejercicio presupuestario	Estimación del coste del Seguro	Tope máximo legal a la aportación global del Estado (50 por 100 coste total)	Dotación presupuestaria aprobada y su distribución	Exceso dotación presupuestaria
1980	5.327	2.663,5	Presupuesto explotación ENESA 130 Fondo Estabil. Consorcio (5 por 100 de 2.000) 100 Fondo de Compens. Inc. Forestales 100 (Seguro Nal. cereales) 1.500 Plan de Seguros (Subv. primas) 1.670 3.500	No se produce

Ejercicio presupuestario	Estimación del coste del Seguro	Tope máximo legal a la aportación global del Estado (50 por 100 coste total)	Dotación presupuestaria aprobada y su distribución	Exceso dotación presupuestaria
1981	7.700	3.850	Presupuesto explotación ENESA 119,1 Fondo Estabil. Consorcio (5 por 100 de 3.587,7) 179,4 Fondo de Compens. Inc. Forestales 114,7 Plan de Seguros para 1981 3.587,7 4.001	151
1982	8.398	4.199	Presupuesto explotación ENESA 128,7 Fondo Estabil. Consorcio (5 por 100 de 3.587,7) 179,4 Fondo de Compens. Inc. Forestales 120 Plan Seguros para 1982 (*) 3.887,7 Subv. Fondos Mutuales 50 4.365,8	166,8
1983	9.890	4.945	Presupuesto explotación ENESA 136,70 Fondo Estabil. Consorcio (5 por 100 de 4.943,3) 247,17 Fondo de Compens. Inc. Forestales 120 Plan Seguros para 1983 4.943,3 Subv. Fondo Mutuales 50 5.947,17	552,17
Exceso total				869,97

(*) El Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio de 1981, en el que se aprobó el Plan 1982, preveía la posibilidad de ampliación del gasto de subvenciones en 300 millones, procedentes de remanentes, comprometidos que pudieran producirse en la dotación de 3.587,7 millones aprobada para el Plan 1981.

En 1980 no se producen excesos en la dotación presupuestaria al Plan de Seguros Agrarios Combinados por haberse mantenido el Seguro Nacional de Cereales sin incluir en el mismo. En dicho ejercicio, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de febrero, se establece el Seguro Nacional de Cereales contra los riesgos de incendios y pedrisco para la cosecha de 1980, regulándose por las normas contenidas en la Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de abril de 1976, con las modificaciones contenidas en Orden de 21 de marzo de 1980, que hacen referencia a fijaciones de nuevos precios medios y a la atribución a ENESA de la suscripción de la póliza del Seguro, el pago de la prima que corresponda a la Administración y la firma del Convenio con las Entidades Aseguradoras. En la cláusula decimotercera de la póliza suscrita por ENESA y las Coaseguradoras se estima que el coste del Seguro para aquella, al asumir la obligación del pago de primas, asciende a 1.450,35 millones de pesetas.

Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de mayo de 1980, se aprueba el Plan Anual para otros Seguros Agrarios del ejercicio, estimándose su coste de aplicación en 5.327 millones de pesetas. En dicho Acuerdo figura una dotación presupuestaria de 1.500 millones de pesetas para la subvención a primas del Seguro Nacional de Cereales, y de 1.670 millones para los Seguros Agrarios contenidos en el Plan.

En los restantes ejercicios fiscalizados, el incumplimiento de legalidad que imponen los artículos 11 de la Ley y 55 del Reglamento se ha traducido en un exceso total de dotación presupuestaria por importe de 869,9 millones de pesetas.

Teniendo en cuenta la distribución que de dicha dotación global ha de hacerse, hay que destacar, además, que los excesos de dotación presupuestaria global tienen, entre otros, los siguientes efectos:

1.5.2 Exceso en la dotación al Fondo de Estabilidad del Consorcio.

El artículo 46.2 del Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978 establece que:

«El Consorcio de Compensación de Seguros constituirá un "Fondo de Estabilidad" para compensarse de las desviaciones de siniestralidad que puedan producirse en la cobertura de los riesgos que asuma de este Seguro. Dicho Fondo se dotará con los excedentes que se produzcan en la cuenta de explotación durante el ejercicio anterior y con el 5 por 100 de la subvención estatal prevista en los artículos 5 y 11 de la Ley; esta última dotación al Fondo cesará cuando el mismo alcance un importe equivalente a la siniestralidad que el Organismo haya pagado en los últimos cinco

años, reanudándose cuando la cuantía del Fondo descienda del indicado límite.»

Además, la disposición transitoria única del citado Reglamento, en su apartado 2, indica que:

«La dotación del 5 por 100 al Fondo de Estabilidad, prevista en el artículo 46, se aplicará los dos primeros años de vigencia del Seguro, en los tres años siguientes podrá ser corregida la dotación por el Ministerio de Hacienda y a partir del quinto año se estará a lo dispuesto en el citado artículo.»

A tenor de la legalidad establecida y con referencia a los ejercicios fiscalizados cabe señalar:

En el ejercicio de 1980, la cuantía de dotación al Fondo de Estabilidad del Consorcio (5 por 100) se ha calculado sobre 2.000 millones de pesetas, es decir, sobre la aportación global del Estado (3.500 millones) minorada en el importe del Seguro Nacional de Cereales (1.500 millones), en lugar de sobre los 1.670 millones que debiera haber girado, como subvención del Estado al pago de primas. Surge así un exceso de 16,5 millones.

En los ejercicios 1981 y 1982, la cuantía de dotación al Fondo de Estabilidad se calculó correctamente, a efectos de presupuestación, como el 5 por 100 de la subvención del Estado al pago de primas. Contrariamente, en período de alegaciones se ha manifestado que, «a partir de 1981, ENESA ha venido ingresando en el Consorcio el 5 por 100 de la subvención estatal global, de acuerdo con el dictamen de su Asesoría Jurídica de 22 de septiembre de 1981». Cabe destacar que en el mencionado dictamen aparece también una fundamentación contradictoria, por cuanto señala que «...en los Planes de Seguros de 1980/1981, aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros, la dotación presupuestaria al Fondo de Estabilidad es el resultado de aplicar el porcentaje referido a la subvención estatal global».

En el ejercicio 1983 se consideran remanentes incorporables 3.400 millones de pesetas, que junto a 1.543,3 millones de pesetas, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, suponen 4.943,3 millones de pesetas, como subvención a primas. Sin embargo (y sin entrar en este momento en la consideración de dichos remanentes, problema que será abordado más adelante), a la hora de calcular la aportación al consorcio, se hace girar el 5 por 100 sobre la cifra total de 4.943,3 millones de pesetas, cuando, si de remanentes se trata, y con la práctica que ENESA sigue de abonar inmediatamente a aquella Entidad una vez que el plan es aprobado, resulta que el consorcio recibió en este ejercicio, y por segunda vez, el 5 por 100 de 3.400 millones de pesetas.

De acuerdo con el contenido de la disposición transitoria antes citada, y aunque el límite de dotación (establecido en la siniestralidad pagada en los últimos cinco ejercicios), no puede aplicarse el período de fiscalización, puesto que ENESA comenzó sus actividades en 1980, si es de destacar que dicha Entidad no lleva control alguno de la cifra real de siniestralidad, pagada por el consorcio, que le permita ir adecuando las futuras dotaciones presupuestarias al límite legal establecido. Con motivo de esta fiscalización, y por escrito de 27 de junio de 1984, ENESA solicitó, por primera vez al consorcio, los datos sobre pagos efectuados por el mismo, con cargo al Fondo de Estabilidad, durante los ejercicios de 1980, 1981, 1982 y 1983.

1.5.3 Excesiva dotación al presupuesto de explotación de ENESA.

Anteriormente se ha aludido a cómo la aportación global del Estado a este seguro, se destinará, en parte, a atender el presupuesto de gastos de la Entidad estatal, en cuanto no pueda ser cubierto con otros ingresos.

Para el ejercicio 1980, y con destino al presupuesto de explotación de ENESA, se aprobó una dotación de 130 millones de pesetas. Su grado de realización resultó ser del 44,1 por 100, es decir, 57,3 millones de pesetas. Sin tener en cuenta este hecho ni acompañar justificación suficiente al plan de 1981, se presupuestó para este ejercicio 119,1 millones de pesetas; 128,7 millones de pesetas, para 1982, y 136,7 millones de pesetas, para 1983, realizándose 60,2, 72,1 y 90,4 millones de pesetas, respectivamente.

Contrasta con estas asignaciones presupuestarias, a las que no se ha acompañado justificación suficiente en la elaboración de cada plan, el hecho de que a lo largo de estos cuatro ejercicios, ENESA no haya realizado los estudios correspondientes en cumplimiento de las finalidades que tiene encomendadas, ni haya mejorado la cualificación de sus medios humanos y técnicos para tales cometidos.

Ello evidencia que la Entidad, habiendo tenido dotaciones presupuestarias suficientes, no ha planteado los objetivos a alcanzar para, con cargo a ellas, ir cumpliendo sus finalidades. Aparece, de este modo, una presupuestación no fundamentada y que, sucesivamente, ha resultado excesiva, variando los grados de realización del 44,1 por 100 en 1980, al 66,19 por 100, en 1983.

1.5.4 Dotación presupuestaria a fondos mutuales.

La financiación a Entidades mutuales no está expresamente establecida en la legislación de Seguros Agrarios, en la que únicamente se contienen una serie de disposiciones relativas a su fomento.

Así, el artículo 2 de la Ley 87/1978, de Seguros Agrarios, señala: «El Estado fomentará prioritariamente la constitución de Entidades mutuales de los agricultores para este tipo de seguro, y procurará la colaboración de las demás Entidades aseguradoras, y de las cooperativas del campo».

El artículo 39 del Reglamento, al referirse a la creación de mutualidades, lo hace en los siguientes términos: «Por parte de los agricultores, ganaderos y propietarios de montes, podrán constituirse Entidades mutuas para estos seguros, con sujeción a lo previsto en la legislación sobre Ordenación de Seguros Privados, a cuyo fin, y con objeto de fomentar la creación de tales mutuas, según dispone el artículo segundo de la Ley, la Dirección General de Seguros les facilitará la información y colaboración adecuadas».

A mayor abundamiento, el artículo 55 del Reglamento, que enuncia taxativamente los destinos que habrá de darse a la aportación global del Estado a los Seguros Agrarios, no alude en modo alguno a la subvención de fondos mutuales.

Sin embargo, y sin fundamentación que lo justifique, en los planes de seguros aprobados en Consejo de Ministros para 1982 y 1983, figuraron asignaciones presupuestarias, por importe de 50 millones de pesetas en cada ejercicio, en concepto de «subvención de Entidades mutuales».

Posteriormente, y por Orden del Ministerio de Agricultura de 14 de octubre de 1982, se reguló la concesión de préstamos y subvenciones por parte de ENESA con objeto de fomentar la constitución de dichas mutuas por los agricultores, señalándose que en cada ejercicio se propondrá al Gobierno la partida que, del crédito global asignado a la Entidad estatal, deba destinarse para su financiación o subvención.

Aunque no ha habido realización alguna en los ejercicios mencionados con cargo a dichas dotaciones presupuestarias, es necesario poner de manifiesto que, el pretendido destino de la aportación global del Estado a fondos mutuales, incumple lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, tanto por tratarse de una función que no está expresamente asignada a ENESA en las disposiciones fundacionales, como porque supone dedicar fondos de la subvención del Estado a finalidades distintas de las previstas.

1.6 Grado de realización de los planes anuales de seguros.

Se procede, a continuación, a analizar el grado de realización de los planes de seguros en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

En este sentido, es necesario destacar que los pagos de los distintos ejercicios no coinciden con los pagos realizados al liquidar los planes, puesto que al finalizar el ejercicio económico quedan pendientes de liquidar algunas líneas de seguros.

El análisis se realiza, en primer lugar, en términos de la subvención global del Estado al Seguro, abordando, después, los grados de realización según los distintos destinos a que dicha subvención global se aplica: Subvención a primas a pagar por los agricultores, constitución del Fondo de Compensación de Incendios Forestales y de Estabilidad del Consorcio, y Presupuesto de Explotación de ENESA.

1.6.1 Grado de realización de la subvención global del Estado al Seguro.

El coste total estimado de primas del seguro se utiliza, en la elaboración del plan, para calcular el límite de la aportación global mencionada.

Al realizarse, en cada plan anual la evaluación de dicho coste total utilizando datos únicamente agronómicos y cartográficos que facilita el Ministerio de Agricultura, en cuanto a conocimiento de producciones y valor esperado de las mismas, a las que se aplica después tasas medias ponderadas obtenidas de las tarifas aprobadas en ejercicios anteriores para los riesgos ya desarrollados y tarifas estimadas para las nuevas de implantación (desconociéndose, en un caso, las ponderaciones utilizadas, y en otro, la procedencia de las estimaciones), el proceso de formación del coste del seguro aparece desvirtuado. Las cifras utilizadas responden a importes de recibo que incluyen recargos de gestión interna y externa, así como de seguridad, pendientes de determinar, que serán aprobados posteriormente por la Dirección General de Seguros, junto con los porcentajes de cobertura y las franquicias.

Todo ello, unido al desconocimiento de la realidad asegurada y a la carencia de estudios que fundamenten la propia esperanza de aseguramiento, da lugar a fuertes desviaciones entre el coste estimado de primas (que determinará el límite máximo de aportación global del Estado), y el coste real, resultando por ejercicios que:

En 1980, el coste total del Seguro Agrario Combinado se estimó en el plan en 5.327 millones de pesetas, consignándose al efecto una dotación presupuestaria global de 2.000 millones de pesetas. Por otra parte, el coste para ENESA del Seguro Nacional de Cereales se estimó en 1.450,350 millones de pesetas, consignándose una dotación presupuestaria de 1.500 millones de pesetas.

El importe total de recibos satisfechos por los agricultores y ENESA en los Seguros incluidos en el plan asciende a 337,9 millones de pesetas; lo que manifiesta, en primer lugar, una desviación por exceso, en cuanto a la estimación del coste del Seguro Agrario Combinado, de 4.989,1 millones de pesetas. En el Seguro Nacional de Cereales, el importe de recibos pagados por ENESA ascendió a 1.816,9 millones de pesetas, resultando un exceso de 316,9 millones de pesetas, respecto a la dotación presupuestaria aprobada para el mismo, que se satisfizo con cargo a la dotación para el Seguro Agrario Combinado, por haber previsto la posibilidad de compensación del acuerdo de Consejo de Ministros.

La subvención real al plan (subvención a primas del Seguro Agrario Combinado, dotación a los fondos de estabilidad del consorcio y compensación de incendios forestales y presupuesto de explotación de ENESA) se elevó a 398 millones de pesetas, resultando así, respecto a los 2.000 millones de pesetas presupuestados, un grado de realización del 19,9 por 100. El grado de realización en el Seguro Nacional de Cereales fue para ENESA del 121,12 por 100.

En 1981, el plan correspondiente estimó el coste total del seguro en 7.700 millones de pesetas. La dotación presupuestaria global ascendió a 4.001 millones de pesetas.

El importe total de recibos satisfechos por los agricultores y ENESA fue de 3.432 millones de pesetas, indicando sobrevaloración del coste del seguro en 4.268 millones de pesetas.

La subvención real del plan en el ejercicio se elevó a 2.083,75 millones de pesetas; por lo que el grado de realización del mismo resultó ser del 52,08 por 100.

En 1982, aparece nuevamente sobrevalorado el coste del seguro, puesto que en el plan se estima en 8.398 millones de pesetas, y el total de recibos pagados por ENESA, y los agricultores es de 3.733 millones de pesetas.

En este ejercicio, la dotación presupuestaria se fijó en 4.365,8 millones de pesetas, ascendiendo la subvención real a un importe de 2.522,64 millones de pesetas, y resultando, por tanto, el grado de realización del plan del 57,78 por 100.

En 1983, el coste total del seguro se estimó en 9.890 millones de pesetas.

La dotación presupuestaria aprobada se elevó a 5.497 millones de pesetas.

Sin embargo, y aun cuando están pendientes de liquidar cuatro líneas de seguro: Integral de cereales, vacuno, enfermedades vacuno y peste porcina africana, la subvención pagada asciende a 6.721 millones de pesetas.

Así, en este ejercicio, y considerando a modo de ejemplo, el integral de cereales, se estimó para esta modalidad una subvención de 1.265,9 millones de pesetas, y hasta el momento de finalizar esta fiscalización se han subvencionado 3.357,9 millones de pesetas, es decir, el 265,26 por 100 de lo previsto.

Se estima que al liquidar el plan 1983, el importe de recibos a cargo de ENESA y de los agricultores ascenderá a 11.184 millones

de pesetas, es decir, que el coste del seguro habrá resultado, en este caso, infravalorado en, aproximadamente, 1.294 millones de pesetas.

Poniendo en relación el límite máximo señalado en la Ley para la aportación global del Estado al seguro (según el coste real del mismo), con el importe real de los fondos públicos que han sido destinados a cada plan, resulta el cuadro que se adjunta, y respecto al cual, en período de alegaciones, ENESA ha contestado sin aportar cifra alguna, y, además, manifestando que «no existe exceso en la dotación presupuestaria global al seguro, ya que en todos los planes liquidados el importe destinado a subvencionar las primas nunca ha rebasado el 50 por 100 a nivel global y de conjunto, del coste total estimado de dichos planes», sin tener en cuenta el contenido de los artículos 11 de la Ley, y 55 del Reglamento.

SEGURO AGRARIO COMBINADO (En millones de pesetas)

Años	Presupuestación				Realización				
	Coste estimado del seguro	Tope máximo legal de presupuestación (30 por 100 coste estimado)	Dotación total aprobada	Excesos sobre límite máximo legal	Coste real del seguro	Tope máximo legal de subvención (50 por 100 coste real)	Subvención real al plan	Grado realización del plan - Porcentaje	Excesos de subvención sobre límites máximos
1980	5.327	2.663,5	2.000	No se produce	337,9	168,9	398	19,9	229,1
1981	7.700	3.850	4.001	151	3.432	1.716	2.083,7	52,08	367,75
1982	8.398	4.199	4.365,8	166,8	3.733	1.866,5	2.522,6	57,78	656,14
1983 (*)	9.890	4.945	5.497,1	552,17	11.184	5.497,1	6.721	122,26	1.223,9
	Total				Total				2.476,8

(*) En 1983 el coste del seguro y la subvención reales responden a cifras estimadas, por estar pendientes de liquidación el integral de cereales, vacuno, enfermedades vacuno y peste porcina.

Los resultados expuestos son la consecuencia, en los ejercicios 1980, 1981 y 1982, de la excesiva valoración del coste del seguro y correspondiente dotación presupuestaria, aun con el escaso grado de realización que presentan los Planes respectivos. La ausencia de bases técnicas en las estimaciones impide la corrección adecuada de un ejercicio a otro: En 1980, 1981 y 1982, y en contraste con unos grados de realización del 19,52 y 57 por 100 respectivamente, se sobrepasa el límite legal máximo de aportación del Estado al Seguro en 1.253 millones de pesetas.

Sin embargo, es en 1983 donde se produce el mayor exceso en la subvención real. El coste del seguro aparece fuertemente infravalorado. En este ejercicio se sobrepasa el límite legal impuesto a la aportación del Estado por los artículos 11 de la Ley y 55 del Reglamento. Pero además, (y aunque en la Cuenta de Liquidación del Presupuesto de ENESA correspondiente al ejercicio mencionado no se refleje este hecho, debido a que el alargamiento en el plazo de suscripción del Integral de Cereales no permite captar sino en el ejercicio 1984, que no es objeto de fiscalización, el reconocimiento de obligaciones por parte de la Entidad con cargo al Plan 1983), puede avanzarse que, en la liquidación del mismo, se producirán excesos sobre la propia dotación presupuestaria en más de 1.223,9 millones, puesto que aún están pendientes de liquidar cuatro modalidades de seguro de elevada cuantía. Y ello sin que se haya modificado el Plan como prevé el artículo 36 del Reglamento.

1.6.2 Grado de realización en la subvención estatal a las primas a satisfacer por los asegurados.

En el Seguro Agrario Combinado la subvención a primas a satisfacer por los agricultores, principal destino de la dotación estatal, presenta un grado de realización del 8, 48, 52 y 130 por 100 en los ejercicios a que se extiende esta fiscalización.

Hay que destacar las grandes desviaciones que se producen en determinados riesgos en cuanto a la estimación del coste y que en modo alguno se corrigen en los planes sucesivos. Así, y a modo de ejemplo, en 1980 el coste del Seguro para Cítricos se estimó en 2.097 millones, cuando su coste real resultó ser de 97 millones. En 1981, en el combinado de riesgos directos en vacuno, la subvención a primas estimada por ENESA se elevó a 114 millones, siendo la subvención real de 1,7 millones. No obstante, para el ejercicio 1982, y en esta misma modalidad, vuelve a estimarse la subvención en 230 millones, gastándose realmente 2,9 millones. Aparecen desviaciones de signo contrario entre las que predomina, en el Plan de 1983 y en la modalidad Integral de Cereales, una subvención del 265,26 por 100 de lo previsto.

Tanto la Ley como el Reglamento señalan con claridad que ENESA realizará los estudios necesarios sobre daños, los medios de prevención de riesgos y los de investigación necesarios para la cobertura de aquellos. Y esto, como paso previo a fijar la distribución de la aportación del Estado para subvención a primas. En modo alguno contemplan las disposiciones citadas la posibili-

dad de compensación de subvenciones entre los distintos riesgos, sino que, por el contrario, se exige que la relación de los comprendidos en cada Plan esté apoyada por los estudios suficientes que demuestren la posibilidad técnica y financiera de su cobertura.

Lejos de este planteamiento legal, en los Planes elaborados por ENESA y aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta de aquella, para los ejercicios a que se extiende este Informe, y tras especificar la subvención a cada Seguro, se hace figurar una cláusula con el siguiente contenido: «Dado que la estimación del coste de los Seguros y la participación del Estado es función de la respuesta de los agricultores al Plan, ENESA podrá realizar compensaciones con los resultados de cada uno de ellos». Con la aprobación de esta cláusula no sólo no se potencia la realización por parte de la Entidad de los estudios que impone la Ley para la adecuada cobertura de los distintos riesgos en cada Plan, sino que se le permite consolidar el escaso cumplimiento, puesto de manifiesto a lo largo de este Informe, de sus funciones de investigación.

El artículo 3.º del Reglamento señala que la puesta en práctica del Seguro se hará en forma progresiva, según producciones, zonas y riesgos, en función de la importancia socioeconómica de la producción, número de posibles asegurados, normas de ordenación agraria y con arreglo a los programas que establezcan los Planes periódicos. Es a dichos programas a los que ha de ceñirse la implantación del Plan, de tal modo que, cuando se produzcan desviaciones en cuanto a los grados de realización previstos para cada riesgo, pueda destinarse, por la vía de modificación del Plan, (que según el artículo 36 del Reglamento puede ENESA proponer al Gobierno en el transcurso del ejercicio), la subvención no utilizada en una modalidad, a aquella que el Gobierno acuerde, pero no acudiendo ENESA a inmediatas compensaciones. Y ello, no sólo porque no está justificado evitar la propuesta de modificación del Plan prevista en el Reglamento, en contra del criterio que la Entidad ha manifestado en período de alegaciones, sino porque a cuantías de subvención iguales no tiene por que corresponder la misma importancia socioeconómica de la producción.

Por otra parte, con el sistema de las compensaciones automáticas que se permite realizar a ENESA, se produce el efecto de que los citados Planes sólo sirven para el cálculo de la dotación global del Estado al Seguro, que pasa así a ser la única cifra con transcendencia en cuanto al control de su aplicación se refiere. De este modo, no se consigue la compensación y diversificación de riesgos que impone la técnica actuarial y que ha de lograrse en cada una de las modalidades, según circunstancias e importancia de zonas y cultivos, sino que se soslaya con compensaciones en un resultado global.

Más aun, no se utiliza así el contenido del Plan como instrumento de la política de ordenación agraria que encomienda al Estado la Ley 87/1978, puesto que al no fundamentarse en su implantación a los distintos riesgos ni tener transcendencia el grado

de ejecución en cada uno de ellos, (siempre que en conjunto no se supere la dotación presupuestaria), se viene aplicando la subvención a primas en los riesgos aprobados de forma indiscriminada, en contra de lo que constituye no sólo la letra, sino también el espíritu de la Ley de Seguros Agrarios Combinados.

1.6.3 Grado de realización en la subvención estatal destinada al Consorcio de Compensación de Seguros.

El Consorcio, para la cobertura de los riesgos por él asumibles en los Seguros Agrarios Combinados, cuenta, provenientes de ENESA, con los siguientes recursos:

a) El recargo sobre primas que establecen las normas que regulan el reaseguro y que gira sobre las comerciales realmente subvencionadas por ENESA en cada riesgo.

b) El porcentaje de subvención estatal necesario para la constitución de un «Fondo de Estabilidad» para compensarse de las desviaciones de siniestralidad que puedan producirse, y respecto al cual el artículo 46 del Reglamento señala que se dotará con el 5 por 100 de la subvención estatal que contemplan los artículos 5 y 11 de la Ley 87/1978. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que el Consorcio actúa como reasegurador obligatorio en todos los ramos de Seguros Agrarios Combinados, asumiendo el 95 por 100 de los excesos de siniestralidad que se produzcan en todas las modalidades conjuntamente consideradas.

c) Los fondos públicos destinados a la constitución del Fondo de Compensación de Incendios Forestales. En esta rama, el Consorcio actúa, además, como asegurador directo cuando el propietario del monte no acredite estar asegurado, de conformidad con lo previsto en la Ley 81/1968, de 5 de diciembre.

Atendiendo a esta clasificación de recursos públicos que ENESA destina al Consorcio, y a la forma y cuantía de los pagos que en los ejercicios fiscalizados ha realizado, cabe señalar que:

a) En cuanto a los recargos del Consorcio sobre las primas comerciales que ENESA abona a los agricultores, presentan, lógicamente, los mismos grados de realización dispares que la subvención estatal a primas, y a los que anteriormente se ha aludido, puesto que dependen de ella. Pero, en lo que se refiere a las cuantías liquidadas por ENESA al Consorcio, se estiman correctas y han ascendido en cada uno de los ejercicios fiscalizados a 198, 280, 330 y 487 millones, respectivamente.

b) Por lo que respecta a la dotación al Consorcio para constituir el «Fondo de Estabilidad», ENESA ha abonado en 1980 el 5 por 100 de la aportación global presupuestada del Estado al Seguro, y en los ejercicios 1981, 1982 y 1983, el 5 por 100 sobre las subvenciones a primas presupuestadas, en lugar de hacerlo sobre las subvenciones a primas abonadas realmente a los agricultores, cuando ni la Ley ni el Reglamento configuran la liquidación al Consorcio de dicha dotación de forma distinta a la prevista para la subvención a primas. La Entidad ha abonado al Consorcio sin que dichos abonos guardaran relación alguna con las obligaciones verdaderamente contraídas por ella en cuanto a la subvención a primas, es decir, automáticamente por el hecho de aprobarse la dotación presupuestaria. Si la subvención estimada del Estado para el pago de primas no presentara desviaciones con respecto a la subvención real, carecería de transcendencia girar el 5 por 100 sobre cifras presupuestadas o reales. Sin embargo, al presentarse en dicha subvención los grados de realización anteriormente señalados, la actuación de la Entidad ha tenido como consecuencia que a medida que las estimaciones han resultado más alejadas de la realidad por exceso, mayor ha sido la aportación del Estado al Fondo de Estabilidad y, por el contrario, menor cuando el coste del Seguro se ha estimado por defecto.

La correcta aplicación de la dotación al citado Fondo exige que las liquidaciones al Consorcio, por parte de ENESA, se efectúen en base a las obligaciones definitivamente asumidas por este Entidad en cuanto a la subvención a primas. Además, ENESA, deberá exigir al Consorcio la justificación de la siniestralidad pagada por él en cada ejercicio, para tener información en todo momento de la que corresponda a los últimos cinco años, puesto que esa es la cifra que determina la propia dotación presupuestaria, según el artículo 46.2 del Reglamento.

Aún surge, en la consideración legal y actuarial de la dotación a dicho Fondo, un segundo aspecto a considerar: El artículo 14 del Reglamento prevé que «la prima que corresponda pagar al Estado se abonará por ENESA a las aseguradoras, más sus impuestos y recargos», subvencionándose, por tanto, a los agricultores importes de recibo. Se ha comprobado que el contenido de este artículo no se ha distinguido del de los artículos 5 y 11 de la Ley (y en relación con ellos, el 46 del Reglamento, que cuantifica la dotación al Fondo de Estabilidad del Consorcio), que claramente hace referencia a «importes globales de primas» y no de recibos. La legalidad vigente impone que, en contra de lo que ENESA ha

realizado a lo largo de estos ejercicios, para el cálculo de la aportación estatal a la constitución del «Fondo de Estabilidad», haya que girar el porcentaje del 5 por 100 que la Ley establece, sobre las «primas comerciales realmente abonadas» por ENESA, y no sobre los «importes de recibo» correspondientes. Al no hacerlo así, además de la consideración legal expuesta, hay que tener en cuenta que se ha provocado, en los ejercicios fiscalizados, que los Fondos del Consorcio para hacer frente a los excesos de siniestralidad, en lugar de haber venido determinados por primas técnicamente suficientes para atender al riesgo, a la solvencia y a los gastos de gestión interna y externa, hayan aparecido sobrevalorados en el 5 por 100 de los propios recargos al Consorcio e impuestos ya abonados por el Estado en la aportación a primas.

Como consecuencia de estas actuaciones de ENESA, en el periodo a que este informe se refiere, ha resultado lo siguiente:

En 1980 abonó al Consorcio, para el «Fondo de Estabilidad», los 100 millones presupuestados, cuando debió abonar 5,7 millones.

En 1981, ENESA abonó al Consorcio 179,3 millones en el mencionado concepto, debiendo haberse pagado únicamente 70,2 millones. En 1982 lo hizo por 179,3 millones, siendo la cifra correcta 82,5 millones. En 1983, y cuando aún están pendientes de liquidar el integral de cereales, vacuno, enfermedades vacuno y peste porcina, se han pagado los 247,2 millones presupuestados, cuando hasta ese momento sólo tendrían que haberse abonado 123,8 millones.

En definitiva, el exceso de subvención pagado por ENESA, en concepto de aportación del Estado al Fondo de Estabilidad del Consorcio, asciende a 423,6 millones.

Con motivo de esta fiscalización, ENESA ha solicitado, por primera vez, al Consorcio información sobre la siniestralidad pagada por aquél, según consta en escrito de 27 de junio de 1984, lo que pone de manifiesto que en las sucesivas elaboraciones de planes anuales ha carecido por completo de una información que resulta imprescindible, si se ha de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento. De la información obtenida, y a título indicativo, se expone a continuación, en millones, los fondos obtenidos por el Consorcio procedentes de ENESA y la aplicación dada a los mismos:

Años	Recargos sobre primas		Subvención de ENESA al fondo de estabilidad	Total	Indemnizaciones del Consorcio
	Pagados por agricultores	Pagados por ENESA			
1980	140,6	198,6	100,0	439,2	0
1981	276,4	279,7	179,3	735,4	0
1982	266,7	350,2	179,3	796,2	0
1983	465,2	487,4	247,2	1.199,8	1.645,5
Total				3.150,6	1.645,5

c) En cuanto a las dotaciones para el Fondo de Compensación de Incendios Forestales figuran, también automáticamente abonadas por ENESA, las cuantías de 100, 114,7, 120 y 120 millones, respectivamente, que se presupuestaron por cada ejercicio, sin que conste haberse realizado, por esta Entidad, ningún tipo de control en cumplimiento del artículo 46.3 del Reglamento. En consecuencia, en cada ejercicio aparece sin fundamentar la cuantía presupuestada para este destino, y posteriormente, sin haberse contrastado con la producción forestal realmente asegurada ni con la siniestralidad producida, de las que ENESA no lleva control alguno.

1.6.4 Grado de realización del Presupuesto de Explotación de ENESA.

Para los gastos de explotación de esta Entidad se presupuestan unas dotaciones excesivas, con los grados de realización que a continuación se indican:

PRESUPUESTO DE EXPLORACION DE ENESA (En millones)

Ejercicio	Dotación aprobada	Realización	Grado de realización Porcentaje
1980	130,00	57,33	44,10
1981	119,10	60,22	50,56
1982	128,70	72,12	56,03
1983	136,70	90,49	66,19

Atendiendo a los principales conceptos del Presupuesto de Gastos de ENESA y con referencia a los ejercicios fiscalizados, se hace necesario destacar:

1.6.4.1 Amortización de Inmovilizado y Gastos Amortizables.

Esta Entidad no realiza amortizaciones del Inmovilizado ni de Gastos Amortizables, siendo preceptivo realizarlas.

La evolución contable del Inmovilizado y de los Gastos de Constitución, a lo largo de los ejercicios fiscalizados, se refleja como sigue:

1980:

Mobiliario y enseres.....	13.271.295
Gastos de constitución y primer establecimiento.....	12.402.583 (Obra local)

1981:

Mobiliario y enseres.....	17.649.139
Gastos de constitución.....	13.679.799 (Suplemento)

1982:

Mobiliario y enseres.....	21.234.873
Gastos de constitución.....	13.679.799

1983:

Mobiliario y enseres.....	21.798.583
Gastos de constitución.....	13.679.799

Puede apreciarse también que son incorrectamente tratadas, como gastos de primer establecimiento, reformas adicionales (con los honorarios correspondientes) de acondicionamiento de locales que han sido efectuadas en ejercicio posterior al de creación de la Entidad.

1.6.4.2 Gastos de personal.

La plantilla de ENESA, en términos numéricos, ha sufrido la siguiente variación desde su creación en 1980: En dicho año el personal al servicio de la Entidad se componía de 29 personas; en 1981, 1982 y 1983 se elevaba a 37, 38 y 40, respectivamente.

En cuanto a la composición cualitativa de la plantilla, desde 1980 a 1983, el Cuerpo de personal Técnico Superior al servicio de la Entidad se observa incrementado en dos personas; el de Técnicos con titulación media en seis, y en tres el de Administrativos y Auxiliares. En 1983, ENESA solo cuenta con tres funcionarios que pertenezcan a la Escala Técnica de Seguros Agrarios.

El coste medio por empleado en 1980 ascendió a 665.525 pesetas, a 869.486 en 1981, a 1.031.561 en 1982 y a 1.250.492 en 1983, es decir, de 1980 a 1981 resulta un incremento del coste medio por empleado del 30,64 por 100; de 1981 a 1982 del 18,64 por 100 y de 1982 a 1983 del 21,22 por 100.

Considerando las funciones que la Ley y el Reglamento atribuyen a ENESA, recogidas en el apartado 1.2 de este Informe, la composición cualitativa de su plantilla no aparece como la más adecuada para el cumplimiento de las mismas con plena eficacia.

1.6.4.3 Otros gastos.

Se ha comprobado que determinadas partidas, consideradas generalmente como gastos, son incluidas dentro de los programas de inversiones reales. Este es el caso de «Conservación y Reparación de Mobiliario y Equipos de Oficina» y «Administración General».

En este capítulo de «Otros gastos», aparecen los conceptos de: Dietas, locomoción y traslados; alquiler de inmuebles; gastos de oficina; agua, gas y electricidad; transportes y comunicaciones; otros gastos de inmuebles; gastos de promoción y estudios, y gastos financieros. El control del gasto se ha extendido a la totalidad de las facturas y justificantes de pago. Ello ha sido posible debido a la escasa entidad de los mismos.

En el citado capítulo, el concepto «dietas, locomoción y traslados» es el que mayor variación porcentual presenta en los ejercicios fiscalizados, con un incremento del 852 por 100 (de 323.430 pesetas en 1980 a 3.080.656 en 1983).

Resulta, sin embargo, conveniente destacar que, como «gastos de promoción y estudios», no aparece realización ninguna en los ejercicios 1980 y 1981. En 1982 se destinaron 509.400 pesetas, reduciéndose esta cifra a 60.000 pesetas en 1983, lo que contrasta fuertemente con la necesidad que ENESA tiene, por imperativo legal, de realizar los estudios e informes a que se ha aludido anteriormente.

1.7 Convenios firmados por ENESA para la ejecución de los planes: Anticipos de subvenciones, controles de producción y siniestralidad.

1.7.1 En los convenios firmados por ENESA y la Agrupación de Entidades Aseguradoras, se ha establecido que aquella anticipará determinados porcentajes de las distintas subvenciones a primas previstas para los seguros, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación de la suscripción de cada uno de ellos por parte de las aseguradoras. Los anticipos se deducen posteriormente de las liquidaciones que presenta la Agrupación. En virtud del anticipo que efectúa ENESA, la Agrupación se compromete a no cargar interés alguno en la suscripción de las pólizas de seguro con pago diferido.

Respecto a esta práctica, se ha comprobado que el haberse anticipado determinados porcentajes de las distintas subvenciones previstas, cuando la presupuestación era excesiva, ha llevado a las aseguradoras a tener que reintegrar parte del anticipo, por ser éste superior a la subvención real. Al pactar en convenio una actuación como la citada, cuando no existe el suficiente fundamento técnico en la presupuestación de las subvenciones, se ha provocado disposiciones e inmovilizaciones de fondos públicos no previstas en la Ley ni el Reglamento, que en repetidas ocasiones han tenido que retornar a la cuenta que ENESA tiene abierta en el Banco de España por no existir obligaciones reconocidas, y que, en cualquier caso, han supuesto anticipos de fondos públicos de rendimiento nulo.

1.7.2 El artículo 44, número 4 del Real Decreto 2329/1979, atribuya a ENESA, juntamente con la Dirección General de Seguros, competencia para elaborar las normas de peritación de siniestros.

Además, los artículos 49 del Reglamento y 11 del Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, establecen como función de ENESA, a través de su Servicio de Gestión y Promoción, el control y aplicación de los Planes de Seguros. Asimismo, las cláusulas decimoquinta de la Póliza del Seguro Nacional de Cereales 1980; quinta de los convenios firmados por ENESA y la Agrupación de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios para 1980 y 1981; sexta del convenio para 1982, y séptima del de 1983, establecen que ENESA controlará, a través del muestreo que crea necesario, las declaraciones de siniestros que se produzcan y las actas de peritación. Para la realización de estos controles, la Agrupación facilitará a ENESA todas las declaraciones de Seguro en soportes aptos para el tratamiento informático, pudiendo así la Entidad estatal realizar no solo controles de producción, sino también de siniestralidad y de reclamaciones y relación con los agricultores, para la correcta ejecución del Plan.

Durante los ejercicios fiscalizados, se ha verificado que:

a) ENESA no ha elaborado las aludidas normas de peritación de siniestros.

b) En la función de control de producciones, ENESA se ha limitado a la comprobación, mediante muestreo, de la coincidencia entre las pólizas y los datos reflejados en las cintas magnéticas enviadas por la Agrupación, pero, en modo alguno, ha contrastado que los datos de las declaraciones de Seguro contenidas en los soportes corresponden a la realidad. La ausencia de este control impide saber si se ha incurrido en prácticas, (división de explotaciones, aseguramiento de bienes inexistentes, sobrevaloración de rendimientos, inexactitud en la superficie declarada o en el número de cabezas de la explotación...) tendientes a eludir el pago de las primas correspondientes, o a aumentar, en su caso, la posible indemnización.

1.7.3 El artículo 41.2.d del Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, atribuye a la competencia de la Agrupación de Entidades Aseguradoras la administración del Seguro, peritación de siniestros, pago de indemnizaciones, estudios estadísticos, investigación actuarial y, en general, cuando redunde en fomento del seguro.

Por otra parte, el artículo 49.2.d, del mismo Real Decreto, configura como función de ENESA la realización de estudios necesarios sobre daños ocasionados a los producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación necesarios para la cobertura de aquellos, así como controlar, en el ámbito agrario, el desarrollo y aplicación de los Planes Anuales.

El cumplimiento de las funciones señaladas requiere, y así se menciona en el Reglamento y en los sucesivos convenios firmados desde 1980 a 1983, la necesaria cooperación y coordinación entre ambas Entidades.

No consta la suficiente colaboración, sobre todo en lo que hace referencia a los estudios estadísticos, investigación actuarial y de la posibilidad de cobertura de los distintos riesgos, considerándose

esencial dar cumplimiento en este punto a las exigencias legales, en la medida que de ello depende la correcta implantación de los Seguros Agrarios Combinados.

1.8 Representatividad en las cuentas rendidas al Tribunal.

En las cuentas rendidas por ENESA a través de la Intervención General de la Administración del Estado, en cumplimiento de la Ley General Presupuestaria y Orden de 16 de junio de 1978, se aprecia:

a) Que a lo largo de los ejercicios fiscalizados se vienen presentando las cuentas y documentación comprensiva de los resultados de la gestión presupuestaria y económica a que se refiere el artículo 3 de la Orden citada, autorizadas por el Presidente o Director del Organismo conjuntamente con el Interventor-Delegado y el Jefe del Servicio de Contabilidad, firmando éste «por orden».

Con motivo de esta fiscalización se ha requerido del Organismo la presentación del documento que autoriza al Jefe del Servicio de Contabilidad, resultando que en momento alguno ha existido dicha orden durante los ejercicios a que se refiere este informe.

En período de alegaciones la Entidad manifiesta que «el Jefe de Contabilidad ha firmado siempre por orden, por no tener el Organismo Servicio de Contabilidad. La orden era verbal en todo momento y los distintos Interventores que han pasado por el Organismo no la han puesto en duda».

b) Que el Organismo no tiene organizada adecuadamente la contabilidad de modo que, a tenor de las exigencias del artículo 2.4 de la Orden de 16 de junio de 1978, pueda poner de manifiesto la composición y situación de su patrimonio y facilitar la información económica y financiera precisa.

Este hecho tiene su origen (además de en la ya aludida no realización de amortizaciones del inmovilizado y gastos amortizables), en que no se respeta el contenido de los artículos 62 y 73 de la Ley General Presupuestaria, ni la Orden de 22 de febrero de 1982, en cuanto a la documentación y tramitación de los expedientes de modificación de créditos, y se manifiesta contablemente en la práctica de registrar como remanentes de crédito automáticamente incorporables de un ejercicio a cualquier otro y en forma acumulativa los excesos que se producen entre la dotación presupuestaria aprobada y las obligaciones efectivamente reconocidas.

En 1981 se hace aparecer en Balance como «Deudores», sin que conste haber formalizado expediente alguno, los créditos no afectos a obligaciones reconocidas en el ejercicio presupuestario de 1980. En el Balance de 1982 se acumulan los de 1980 y 1981, y en 1983, en este mismo concepto, se registran un total de 3.794,8 millones, procedentes del ejercicio corriente y de los tres anteriores.

En la cuenta de explotación se contabiliza como ingreso, a lo largo de los cuatro ejercicios fiscalizados, el total de la subvención prevista, independientemente de su realización, lo que provoca unos resultados completamente alejados de la realidad. Hay que tener en cuenta que, a tenor del contenido del artículo 53 del Reglamento que especifica los recursos económicos de la Entidad, en modo alguno pueden considerarse como tales los excedentes de créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado con destino a la subvención de los Seguros Agrarios Combinados, provenientes en su mayor parte de una inadecuada valoración del coste de los mismos, y sin que haya habido una atribución expresa de ellos a la Entidad por norma alguna.

A lo largo de los ejercicios fiscalizados esos resultados se van incorporando al Balance en concepto de «Fondo patrimonial», alcanzando al cierre del ejercicio 1983 la cuantía de 2.598,4 millones, cuando dicho fondo no existe en la realidad.

En definitiva, en ninguno de los ejercicios referidos se ha procedido a liquidar correctamente el presupuesto, ni se ha elaborado la cuenta de explotación y el Balance de modo que reflejen la situación real de la Entidad.

II. CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto se desprenden las siguientes conclusiones:

1.ª Durante el período al que la fiscalización se refiere, ejercicios de 1980 a 1983, ENESA no ha acompañado a los planes de seguros estudios actuariales suficientes que demuestren, en cumplimiento de la función específica que la Ley le encomienda, la posibilidad técnica y financiera de la cobertura en cada riesgo.

Ello ha dado lugar a que la Entidad no haya informado con fundamento actuarial ni los propios planes ni las tarifas de primas que la Dirección General de Seguros propone para su aprobación. El coste del seguro no aparece desagregado de modo que permita analizar las primas de riesgo.

A lo largo de los ejercicios fiscalizados, en los que ENESA ha contado con fondos públicos suficientes, no ha dotado a sus

Servicios de Gestión e Investigación de la estructura adecuada que les permita avanzar en el cumplimiento y desarrollo de sus funciones.

2.ª Excepto en 1980, en que el Seguro Nacional de Cereales no aparece integrado en el Plan de Seguros Agrarios Combinados, en los restantes ejercicios fiscalizados, al fijar en los planes de seguros correspondientes el importe de la aportación global del Estado a los mismos, no se han respetado los límites legales, produciéndose excesos sobre la dotación presupuestaria máxima admitida, por un importe total de 869,9 millones de pesetas.

3.ª En el plan de seguros del año 1980 se aprueba una dotación al Fondo de Estabilidad del Consorcio que sobrepasa el límite máximo legal admitido en 16,5 millones de pesetas. En 1983, el aludido límite legal se excede nuevamente por importe de 170 millones como efecto de haber girado el 5 por 100 que la Ley 87/1978 señala, sobre cuantías ya liquidadas al consorcio en el ejercicio anterior.

A lo largo de los ejercicios fiscalizados, ENESA no ha llevado control alguno de la cifra real de siniestralidad pagada por el consorcio. Esta información se considera esencial por ser la que ha de permitir a aquella Entidad adecuar las dotaciones presupuestarias al límite que la Ley establece de la suma de la siniestralidad pagada por este seguro en los últimos cinco años.

4.ª En los planes de seguros, elaborados por ENESA y aprobados en Consejo de Ministros, a propuesta de aquella, para los ejercicios 1982 y 1983, y como un destino más de la subvención global del Estado al seguro, se hicieron figurar asignaciones presupuestarias por importe de 50 millones de pesetas en cada uno de ellos, en concepto de «Subvención de Entidades mutuales», no previstas ni en la Ley ni en el Reglamento. Posteriormente, por Orden del Ministerio de Agricultura de 14 de octubre de 1982, se reguló la concesión de préstamos y subvenciones por parte de ENESA, con el objeto de fomentar la constitución de dichas Entidades.

Aunque no ha habido realización alguna en los ejercicios mencionados, el pretendido destino de parte de la aportación global del Estado a fondos mutuales incumple lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, tanto por tratarse de una función que no está expresamente asignada a ENESA en las disposiciones fundacionales, como porque supone dedicar fondos de la subvención del Estado a finalidades distintas de las previstas.

5.ª A lo largo de los ejercicios fiscalizados se ha puesto de manifiesto la carencia de base técnico-actuarial que fundamenta los planes anuales de seguros elaborados por ENESA, lo que ha dado lugar a grandes desviaciones entre la estimación del coste del seguro y su importe real, apareciendo unos grados de realización de los sucesivos planes, del 19, 52 y 57 por 100, en 1980, 1981 y 1982 respectivamente. En 1983, y estando aún pendientes de liquidar cuatro líneas de seguros de elevada cuantía, el grado de realización del plan es, por el contrario, del 122 por 100.

En la realización de los planes, el exceso de la subvención global del Estado sobre el límite máximo legal admitido asciende en 1980, 1981 y 1982 a un total de 1.252,9 millones de pesetas.

En 1983, pendientes aún de liquidar el Integral de Cereales, Vacuno, Enfermedades Vacuno y Peste Porcina, el exceso de la subvención real (subvención de 6.721 millones) sobre la presupuestada (5.497,1 millones), es de 1.223,9 millones, sin que se haya modificado el plan como prevé el artículo 36 del Reglamento.

6.ª En la subvención del Estado a las primas a satisfacer por los agricultores, principal partida de la subvención global, según se ha indicado, los grados de realización en los ejercicios fiscalizados ascienden al 8, 48, 52 y 130 por 100.

En los planes elaborados por ENESA y aprobados por acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta de aquella, para los ejercicios a que se extiende este informe, se hace figurar una cláusula que permite realizar a la Entidad compensaciones entre las subvenciones a primas para los distintos riesgos. Desde el ángulo de la racionalidad económica, la práctica de estas compensaciones tiene las repercusiones siguientes: No sólo no potencia la realización por parte de la Entidad de los estudios que impone la Ley para la adecuada cobertura de los distintos riesgos en cada plan, sino que se le permite consolidar el escaso cumplimiento, puesto de manifiesto a lo largo de este informe, de sus funciones de investigación. Además, se evita, injustificadamente, la propuesta de modificación del plan por parte de la Entidad, cuanto está prevista en el Reglamento, y se produce el efecto de que los planes anuales sólo sirven para el cálculo de la dotación global del Estado al seguro, que pasa así a ser la única cifra con trascendencia en cuanto al control de su aplicación se refiere, no utilizándose el contenido de los mismos como instrumento de la política de ordenación agraria en el sentido que encomienda al Estado la Ley 87/1978.

7.ª En 1980, ENESA ha abonado al consorcio el 5 por 100 de la dotación global presupuestada del Estado al seguro. A lo largo de

los restantes ejercicios fiscalizados. ENESA ha abonado, en concepto de dotación al Fondo de Estabilidad del mismo, el 5 por 100 de las cuantías «estimadas» de subvención a primas, en lugar de haberlo hecho sobre subvención a primas «realmente» satisfechas por ella a los agricultores, cuando ni la Ley ni el Reglamento configuran la liquidación al consorcio de dicha dotación de forma distinta a la prevista para la de subvención a primas. Dichas liquidaciones se han efectuado por el mero hecho de aprobarse la dotación presupuestaria y sin guardar relación alguna con las primas realmente subvencionadas por ENESA.

Además, ENESA ha pagado al consorcio, para constitución del Fondo de Estabilidad, considerando importes de recibo y no de primas comerciales, apareciendo así los pagos también sobrevalorados en el 5 por 100 de los propios recargos al consorcio e impuestos, ya abonados por el Estado en la subvención a primas.

Como consecuencia de estas actuaciones contrarias a lo establecido por la Ley 87/1978, el exceso de subvención que, sobre límites legales, ENESA ha aportado al Fondo de Estabilidad del Consorcio asciende a 423,6 millones de pesetas.

8.º Las dotaciones al Fondo de Compensación de Incendios Forestales se abonan automáticamente al consorcio por parte de ENESA, por el importe presupuestado, sin que dicha Entidad estatal fundamente la cuantía presupuestada en cada Plan Anual ni lleve control alguno de la producción forestal realmente asegurada y de la siniestralidad producida.

9.º Los presupuestos de explotación de ENESA presentan, en los ejercicios fiscalizados, unos grados de realización del 44, 50, 56 y 66 por 100 respectivamente. Del análisis de los principales conceptos del presupuesto de gastos de la Entidad resulta que:

No ha realizado las amortizaciones de inmovilizado y de gastos que son preceptivas.

Son incorrectamente tratadas, como gastos de primer establecimiento, reformas adicionales, con sus correspondientes honorarios, de acondicionamiento de locales efectuadas en ejercicio posterior al de la creación de la Entidad.

La composición cualitativa de la plantilla no aparece como la más adecuada para el cumplimiento con plena eficacia de las funciones que por Ley tiene atribuidas.

Se ha comprobado que determinadas partidas consideradas generalmente como gastos son incluidas dentro de los programas de inversiones reales: Es el caso de «Conservación y reparación de mobiliario y equipos de oficina» y «Administración General».

En 1980 y 1981 no se produjo gasto alguno en concepto de «Promoción y estudios». En 1982 se dedicaron 509.400 pesetas y 60.000 en 1983, lo que contrasta fuertemente, por una parte, con la necesidad que ENESA tiene, por imperativo legal, de realizar los estudios e informes encomendados y, por otro, con el incremento del gasto en concepto de «Dieta, locomoción y traslados», que presenta la mayor variación porcentual del presupuesto de un ejercicio a otro.

10. ENESA efectúa anticipos de subvenciones a la Agrupación de Entidades Aseguradoras, en virtud de una cláusula establecida en los convenios firmados para la ejecución de los planes y con el objeto de que la Agrupación no cargue interés en la suscripción de pólizas de seguro con pago diferido, lo que ha llevado a que se realicen disposiciones e inmovilizaciones de fondos públicos no previstos por la Ley y el Reglamento, que, en repetidas ocasiones, han de retornar a la cuenta que el Organismo tiene abierta en el Banco de España por no haber obligaciones reconocidas por la cuantía adelantada y que, en cualquier caso, suponen anticipos de fondos públicos con rendimiento nulo.

11. A lo largo de los ejercicios fiscalizados se ha comprobado que:

a) La Entidad no ha elaborado las normas de peritación de siniestros, encomendadas por Real Decreto 2329/1979.

b) ENESA no realiza los adecuados controles de producción y siniestralidad.

c) El Jefe del Servicio de Contabilidad que, conjuntamente con el Presidente del Organismo y el Interventor delegado de la Entidad, autoriza las cuentas rendidas al Tribunal, lo hace «por orden», habiéndose comprobado que no existe orden escrita alguna en los ejercicios a los que se extiende esta fiscalización, ni Servicio de Contabilidad en el Organismo. La Entidad no tiene organizada la contabilidad de modo que pueda poner de manifiesto la composición y situación de su patrimonio y facilitar la información económica y financiera precisa, como exige el ordenamiento vigente.

12. No consta haberse producido la colaboración suficiente entre ENESA y la Agrupación de Entidades Aseguradoras, en lo que a estudios estadísticos, investigación actuarial y de la posibilidad de la cobertura de los distintos riesgos se refiere.

Esta colaboración, prevista por el Reglamento y los convenios, se estima fundamental, no sólo para dar cumplimiento en este punto a las exigencias legales, sino porque de ella depende la

correcta determinación del coste del seguro y la mejor gestión en la implantación del mismo.

Madrid, 25 de abril de 1985.-El Presidente del Tribunal, José María Fernández Pirla.

9097 INFORME de 14 de junio de 1985, elevado a las Cortes Generales en relación con los resultados de la fiscalización selectiva realizada a la «Sociedad Mixta de Segundo Aval, Sociedad Anónima», en base a las cuentas de los ejercicios económicos 1981, 1982 y 1983.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida por los artículos 2.º a), y 21.3. a), de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, y dentro de ella en cumplimiento de los artículos 9.º y 12.1 de la misma disposición, en relación con los resultados de la fiscalización selectiva realizada a la «Sociedad Mixta de Segundo Aval, Sociedad Anónima», en base a las cuentas de los ejercicios económicos 1981, 1982 y 1983.

Ha acordado, en sesión celebrada el día 14 de junio del corriente año, la formulación del presente Informe a las Cortes Generales y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», relativo a los resultados de la fiscalización a la «Sociedad Mixta de Segundo Aval, Sociedad Anónima».

I. Antecedentes y su consideración

1.1 Marco legal y funciones

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 1.º del Real Decreto 874/1981, de 10 de abril, se fundó en Madrid, el 23 de julio del mismo año, la «Sociedad Mixta de Segundo Aval, Sociedad Anónima», para gestionar y administrar el aval del Estado a las Sociedades de Garantía Recíproca (en adelante, SGR) que, asimismo, han avalado los créditos a las pequeñas y medianas empresas, sociaciones partícipes de las mismas.

Según el Real Decreto citado y la Orden de 8 de septiembre de 1981 que los desarrolla, «la «Sociedad Mixta de Segundo Aval, Sociedad Anónima», garantizará a las Entidades acreedoras de operaciones de crédito a que se haya afectado el segundo aval pago de una indemnización que cubrirá como máximo hasta el 100 por 100 de la garantía otorgada por la SGR de que se trate y, posterioridad a la que se hubiere producido el impago por esta última Entidad».

El Tesoro Público responderá de los quebrantos que el otorgamiento de la citada garantía origine, derivados de los segundos avales que, por cuenta de cada autorización, consignadas en las respectivas Leyes de Presupuestos, se hayan concedido a las SGR, y éstas hayan afectado a créditos concretos durante la vigencia de la autorización presupuestaria.

El segundo aval otorgado por la Sociedad Mixta tendrá carácter subsidiario, según el artículo 5.º del mencionado Real Decreto, debiendo producirse su ejecución efectiva una vez que la SGR de que se trate hubiere agotado íntegramente el fondo de garantía y cualesquiera otros fondos constituidos, con las únicas excepciones de la cifra de capital y reserva legal, que no podrán ser utilizados para ese fin. La Sociedad Mixta tendrá preferencia sobre la SGR en la ejecución de su derecho de recobro frente al deudor.

Constituye el objeto social de la Sociedad Mixta:

1.º El otorgamiento de fianzas y avales a las SGR, realizando cuantos actos, contratos o negocios deriven directa o indirectamente de tales fianzas, avales y operaciones.

2.º Realizar estudios, proyectos y demás actividades encaminadas a fomentar la difusión de cualesquiera formas de garantías o afianzamientos recíprocos y, especialmente, los relacionados con las pequeñas y medianas empresas.

3.º Igualmente, podrá ejercer las actividades financieras y mercantiles expresamente previstas en el apartado 3.º del artículo 2.º del Real Decreto 874/1981, de 10 de abril, que establece que el capital y las reservas patrimoniales de esta Sociedad se invertirán en fondos públicos y cualquier otro activo financiero emitido o avalado por el Estado, sus Organismos autónomos o en valores de renta fija de cotización calificada, así como cualquier otra actividad necesaria para el mejor logro de los fines señalados en el referido Real Decreto.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4.º del Real Decreto 874/1981, la Sociedad Mixta concederá discrecionalmente el segundo aval a las SGR que cumplan los requisitos que en dicha norma se señalan y en función de los criterios de riesgo habituales en las instituciones de crédito, exigiendo para ello las garantías que considere suficientes. Las SGR afectarán el segundo aval única-