



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

19 de enero de 2026

Núm. 299-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000249 **Proposición de Ley relativa a la modificación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, para establecer seguros sobre los ingresos y las rentas, y reforzar la sostenibilidad de las producciones agrarias.**

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Proposición de Ley relativa a la modificación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, para establecer seguros sobre los ingresos y las rentas, y reforzar la sostenibilidad de las producciones agrarias.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 15 de enero de 2026.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley relativa a modificación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, para establecer seguros sobre los ingresos y las rentas, y reforzar la sostenibilidad de las producciones agrarias.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 2025.—**Ester Muñoz de la Iglesia**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

PROPOSICIÓN DE LEY RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 87/1978, DE 28 DE DICIEMBRE, DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS, PARA ESTABLECER SEGUROS SOBRE LOS INGRESOS Y LAS RENTAS, Y REFORZAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PRODUCCIONES AGRARIAS

Exposición de motivos

I

El seguro agrario goza de una gran tradición en España. Las primeras experiencias en seguros agrícolas fueron incipientes en la segunda mitad del siglo XIX y generalmente limitadas a algunos aspectos puntuales, pero daban testimonio del interés por la necesidad de asegurar las producciones. Inicialmente sólo se trataban de seguros de incendios en las explotaciones forestales y algunas coberturas para las cosechas. Por lo general, los agricultores debían hacer frente a los desastres naturales por su cuenta, lo que ponía en riesgo la estabilidad económica de muchas familias del campo.

Para encontrar un primer sistema organizado nos podemos remontar a la primera Mutualidad de Pedrisco que se creó en 1917. Pero es en 1919 cuando se creó la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, las primeras disposiciones legales que podemos considerar precursoras del Sistema de Seguros Agrarios.

En 1930 se crea el Servicio de Seguros Agrarios, que se reestructura en el Servicio Nacional de Seguros del Campo en 1934. La Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre el seguro del campo fue promulgada para establecer un nuevo sistema de compensación del exceso de siniestralidad de los Seguros Agrarios, estableciendo un nuevo sistema de compensación del exceso de siniestralidad a través del Consorcio de Compensación de Riesgos sobre las Cosas (posteriormente denominado, a partir del año 1954, Consorcio de Compensación de Seguros) en sustitución del sistema de compensación que venía realizando el Servicio Nacional de Seguros del Campo Consorcio de Compensación. En 1973 el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), actuando como tomador de la póliza y responsable del pago de la prima, asumía el Seguro Combinado de Pedrisco e Incendio, pero originalmente solo para la cosecha de trigo.

El actual Sistema de Seguros Agrarios Combinados, tal y como lo conocemos, se instauró a través de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, y sentó las bases para la creación de un sistema público de apoyo y protección a los productores agropecuarios, como respuesta a la necesidad de proteger a los agricultores y ganaderos ante los riesgos a los que se enfrentan en su actividad productiva. Se desarrolló en la década de los 80 y, posteriormente, la ley fue reformada y ampliada para adaptarse a las necesidades del sector.

El sistema de Seguros Agrarios en España, consolidado a lo largo de 40 años, ha evolucionado, y actualmente está gestionado por la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), organismo público que depende del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), junto con las compañías de seguros que operan en el mercado.

Recordar que el sistema se beneficia de una subvención para contratar los seguros agrarios, con fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, que es compatible con el mercado interior por cumplir lo establecido en la Comunicación de la Comisión, de 2022, sobre las Directrices aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales, donde se expone literalmente que «La Comisión considerará las ayudas en favor de agricultores para el pago de primas de seguros compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado si cumplen lo dispuesto en el capítulo 3 de la parte I de las presentes Directrices y las condiciones establecidas en la presente sección». Además, se contabiliza dentro de las ayudas «de minimis» de la OMC.

II

La Comisión Europea lleva tiempo señalando que los riesgos, tanto los debidos a fenómenos climáticos, como los relacionados con la sanidad de animales o cultivo, y, también, los motivados por la volatilidad de los precios, son elementos inherentes a la actividad agraria. Razón por la cual los productores deben incorporar a la gestión de sus explotaciones las estrategias adecuadas para aminorar el impacto de dichos riesgos en sus resultados económicos, a su vez que se reconoce que deben tener a su disposición las herramientas adecuadas para poder hacer frente a los riesgos que superen su capacidad de autogestión.

Sin embargo, la experiencia disponible a lo largo de los años, y las actuales reclamaciones de los productores, demuestran que los instrumentos establecidos hasta este momento son insuficientes para que los agricultores hagan frente a los riesgos relacionados con la volatilidad de los ingresos que se presentan de manera creciente en los últimos años.

El Sistema de Seguros Agrarios Combinados está sometido a una revisión permanente, en las diferentes líneas del seguro y la publicación de los planes aprobados anualmente. En este sentido, se han puesto en marcha proyectos piloto experimentales, como el seguro de ingresos en patata (2003-2004), que pretendía garantizar tanto consecuencias derivadas de riesgos climáticos como el desfavorable comportamiento de precios en el mercado. La iniciativa española no fue aislada, pues otros países, como Estados Unidos, llevan tiempo implantando seguros de rentas o ingresos.

Por este motivo, durante los años 2017 y 2018, ENESA coordinó un Grupo de Trabajo para valorar la viabilidad de un seguro de ingresos o rentas en España, en el que participaron el Consorcio de Compensación, diferentes ministerios, Agroseguros y centros de estudio e investigación. Los resultados expuestos en el Observatorio de la Calidad del Seguro Agrario concluían que había una serie de condicionantes normativos y técnicos que dificultaban el desarrollo de este tipo de seguros, pero era factible su implantación. De este Grupo de Trabajo derivaron otras líneas de actuación, como la de determinar las características que tendría este tipo de seguros o simulaciones de modelos, que quedaron abandonadas por el siguiente Gobierno.

Los condicionales técnicos se centraban en la disponibilidad de información fiable para diseñar el sistema, las dudas sobre la distorsión en la formación de precio y la aceptación para algunas producciones o los costes.

Entre los condicionantes normativos destacaban que este tipo de riesgos de mercado no están recogidos en la legislación nacional. Más concretamente, el artículo 3 de la Ley de Seguros Agrarios Combinados, sólo contempla que los seguros agrarios cubran riesgos derivados de agentes naturales.

Por otra parte, la legislación comunitaria no permitía, en aquel momento, subvencionar este tipo de seguros, ni a través de Ayudas de Estado ni a través de la PAC. El mecanismo entonces vigente, el Reglamento (UE) n.º 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), reconociendo que los agricultores están expuestos a mayores riesgos económicos y ambientales como consecuencia del cambio climático y del incremento de la volatilidad de los precios, establecía en su Considerando 30 que «Debe cubrir, asimismo, un instrumento de estabilización de las rentas en forma de fondo mutual destinada a ayudar a los agricultores que sufran un fuerte descenso de sus ingresos.». Así, una de las principales modificaciones que, en el ámbito de la gestión del riesgo, incorporó la PAC para el periodo 2014-2020, fue la herramienta denominada «Instrumento de estabilización de los ingresos», definida en el artículo 39 del Reglamento (UE) 1305/2013.

El alcance de esta novedosa herramienta se define, en el artículo 36.1.c) del reglamento, como «la ayuda en virtud de esta medida (gestión del riesgo) abarcará (además de contribuciones financieras a primas de seguros y a fondos mutuales para adversidades climáticas, enfermedades o daños medioambientales) un instrumento de

estabilización de ingresos consistente en contribuciones financieras a fondos mutuales que ofrezcan compensaciones a los agricultores por una acusada disminución de sus ingresos».

Por otro lado, el informe «Mejora de los resultados de mercado» resultado del trabajo encargado por la Comisión Europea para examinar la posición de los agricultores en la cadena de suministro y hacer recomendaciones sobre cómo mejorar esa posición, relaciona las acciones que la Unión Europea debería tener en cuenta si se quisiera mejorar la implantación de esquemas de gestión de riesgos entre los Estados miembros. En concreto, se señala que «sería apropiado permitir a los Estados miembros una flexibilidad en la selección de los instrumentos (fondos mutuales o sistemas de seguros) para la aplicación de la herramienta del Instrumento de estabilización de los ingresos. Esta medida debería facilitar la evolución de las actuales estrategias nacionales de gestión de riesgos, así como la aplicación a las ayudas nacionales, destinadas a los esquemas nacionales de gestión del riesgo, de las mismas condiciones que se aplican a los instrumentos comunitarios de gestión del riesgo».

La última modificación de la PAC contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan abordar la cobertura de riesgo para los ingresos o rentas agrarias, a través de un sistema de seguros. El 6 de diciembre de 2021, se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los EEMM en el marco de la PAC (PEPAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013.

Así, en los considerandos 29 y 82, y en su artículo 76, se habilita la incorporación del seguro de ingresos en los sistemas nacionales de seguros agrarios para garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión. Este importante cambio en la normativa comunitaria, sobre la posibilidad de destinar apoyos públicos al establecimiento de seguros destinados a la estabilización de los ingresos de los agricultores, elimina las limitaciones existentes hasta este momento para incorporar al sistema español de seguros agrarios las coberturas de garantía de los ingresos y que dichos seguros se subvencionasen con fondos nacionales, como se viene haciendo con los seguros que garantizan otras coberturas, sin tener que utilizar la financiación de los fondos FEADER.

No sería entendible, bajo ninguna perspectiva, que se pudiera implantar un seguro de estabilización de ingresos en el marco de la PAC y subvencionable con fondos FEADER, y no pudiera incorporarse este mismo seguro al marco del Sistema español de seguros agrarios y financiable, como cualquiera de las otras líneas que lo integran, con presupuestos nacionales.

III

Ha quedado demostrado que España dispone de un potente y desarrollado Sistema de Seguros Agrarios, que nos sitúa en una de las primeras posiciones a nivel mundial en cuanto a la cobertura de los riesgos de la naturaleza en el sector agrario. Sin embargo, los seguros agrarios han estado enfocados en proteger la producción frente a eventos climáticos o sanitarios, pero no han cubierto de forma directa la pérdida de ingresos, que incluye también la caída de precios de mercado, por no estar contemplado en su normativa específica.

El objetivo de esta norma es incluir en la cobertura de los seguros, las eventuales pérdidas de ingresos de los productores, siendo una obligación del Estado potenciar la investigación estadística y actuarial, la prevención de riesgos y prestar asesoramiento en estos temas a los asegurados en colaboración con los Organismos competentes, manteniendo el carácter voluntario de la suscripción por parte de los agricultores.

IV

Esta ley se estructura en dos artículos. El primero modifica la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, para incluir los riesgos de ingresos o rentas entre los asegurables. Del mismo modo se modifica el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados.

Para dar continuidad a los trabajos realizados en 2018, se encomienda a ENESA la creación de un grupo de trabajo para el diseño y modelación del seguro.

Las disposiciones transitorias se dedican a la obligación de adaptar el Plan de Seguros Agrarios Combinados, en la siguiente edición tras la aprobación de la presente norma, siempre que estén concluidos los trabajos para el diseño de los seguros.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente Proposición de Ley.

Artículo primero. *Modificación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.*

El artículo 3 de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, queda modificado como sigue:

«Artículo 3.

1. Los riesgos cuya cobertura atenderán los presentes seguros serán los daños ocasionados en las producciones agrícolas, ganaderas, forestales y acuícolas a causa de variaciones anormales de agentes naturales, siempre y cuando los medios técnicos de lucha preventiva normales no hayan podido ser utilizados por los afectados por causas no imputables a ellos o hayan resultado ineficaces, y serán: pedrisco, incendio, sequía, heladas, inundaciones, viento huracanado o viento cálido, nevadas, escarchas, exceso de humedad, plagas y enfermedades y otras adversidades climáticas.

Podrán atenderse, asimismo, las consecuencias de dichos fenómenos sobre instalaciones y elementos productivos establecidos en la parcela afectada por el siniestro y que resultasen necesarios para el desarrollo de la producción asegurada.

2. Los riesgos vinculados con los ingresos o rentas agrarias, en los términos previstos en el artículo 76 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los EEMM en el marco de la PAC (PEPAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013 o en la norma comunitaria que lo sustituya.

3. Los riesgos antes enumerados se asegurarán de forma combinada o, excepcionalmente, aislada.»

Artículo segundo. *Modificación del Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados.*

Con salvaguarda de su rango, se modifica el artículo 6 del Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, que queda redactado como sigue:

«Artículo 6. *Riesgos agrícolas.*

1. Los riesgos agrícolas que podrá amparar el Seguro, en los términos que se determinen en la póliza, serán los de pedrisco, incendio, sequía, heladas, inundaciones y viento huracanado o cálido. No obstante, la relación de riesgos podrá ampliarse en los Planes Anuales del Seguro a las nevadas, escarchas, exceso de humedad, plagas, enfermedades y otros, siempre que se disponga de estudios suficientes que demuestren la posibilidad técnica y financiera de la cobertura.

2. Los riesgos vinculados con los ingresos o rentas agrarias, en los términos que se determinen en la póliza, sobre fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas, cambios en la demanda, problemas de acceso a mercados, que repercutan en los ingresos y que pueden afectar la rentabilidad de la explotación.

3. La cobertura de los riesgos que se aseguren se hará de forma combinada y, excepcionalmente, de forma aislada si así se determina en el Plan Anual del Seguro.»

Disposición adicional primera.

A fin de diseñar los métodos de cálculo de los seguros de ingresos o rentas agrarias a los que hace referencia el artículo 3.2 de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, se encomienda a ENESA, acorde a sus cometidos establecidos en el artículo octavo del Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, por el que se crea y estructura el Organismo autónomo Entidad Estatal de Seguros Agrarios, la creación de un Grupo de Trabajo cuyos resultados serán publicados en el plazo de seis meses.

Disposición final primera.

En el plazo de un año se procederá a la modificación del Plan de Seguros Agrarios Combinado, para adaptarlo y quedar ajustado a esta ley.

Disposición final segunda. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.11.^a y 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de seguros, lo cual incluye el diseño, regulación y supervisión del sistema de seguros agrarios y la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», salvo en aquellas disposiciones que puedan suponer un aumento de gasto o disminución de ingresos, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente.