FUNDACION BBV

EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA DE 1964 A 1995



Alfonso Barrada

Fundación BBV

En este libro se contemplan no sólo los aspectos económicos del Estado del Bienestar en España, sino también sus aspectos institucionales y los relativos a los logros alcanzados en la protección a lo largo de casi un tercio de siglo, de acuerdo con el siguiente esquema:

I. La evolución económica general de España de 1964 a 1995: Breve análisis de esta evolución en sus principales etapas.

II. La evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas españolas: Comportamiento de las principales partidas a lo largo del período.

III. La protección social y la evolución de sus instituciones: Se distinguen dos períodos: el anterior y el posterior a 1967, año en que se implantó el sistema de la Seguridad Social todavía vigente.

IV. La evolución del gasto público de bienestar social en España: Con distinción entre transferencias sociales en dinero y transferencias sociales en especie.

En la primera de estas áreas se examinan los gastos dedicados a pensiones, a subsidios, a asignaciones familiares y a las demás prestaciones en dinero. Se han separado las pensiones percibidas por personas de 65 años y más y las percibidas por personas de menos de esta edad, con reunión de todas las dedicadas a cada uno de estos dos grupos, fueran de jubilación, de invalidez o de supervivencia. La determinación del número de pensiones de cada una de estas clases y de sus importes ha llevado a la fijación de sus cuantías medias, cuya evolución se estudia además en términos reales.

En transferencias sociales en especie se distingue entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos.

V. La evolución del peso de los gastos en transferencias sociales de las administraciones públicas sobre el conjunto de sus gastos corrientes: Breve estudio de esta cuestión.

VI. La evolución de la financiación del gasto público de protección social: Se examina el peso de los distintos tipos de recursos en cada uno de los sectores de las administraciones públicas y en los diversos regímenes.

VII. Comparación de los gastos y los ingresos de protección social en España con los de los principales países de la actual Unión Europea: En los gastos, tanto en lo que respecta a las transferencias en dinero como a las transferencias en especie.

La obra se completa con diversos apéndices, entre los que destaca el estadístico, en el que se ofrecen, año por año, de 1964 a 1995, las distintas partidas del gasto, en el conjunto de las administraciones públicas y en sus principales sectores, a precios corrientes y a precios constantes, con el mayor detalle posible en lo que respecta a los gastos de protección social.

FUNDACION BBV
Documenta



FUNDACION BBV

EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA DE 1964 A 1995

Alfonso Barrada

Fundación BBV

La decisión de la Fundación BBV de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995
© Fundación BBV
Edita Fundación BBV. Documenta
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao
Depósito legal: M-6.681-1999
I.S.B.N.: 84-95163-10-1

© Ilustración de portada:
INEEDIT

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9 - 28027 Madrid

El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995

INDICE

Presentación 13

Agradecimientos 19

Introducción 21

I. La evolución económica general de España de 1964 a 1995 23

1.1. Principales fases de la evolución económica 25
1.2. La evolución del valor añadido bruto por sectores 26
1.3. La evolución de la distribución sectorial de la población ocupada 28
1.4. La evolución de la productividad del factor trabajo por sectores 32
1.5. La evolución de la formación bruta de capital fijo 35
1.6. La evolución de los precios y de la cotización exterior de la peseta 36
1.7. La evolución de la capacidad o necesidad de financiación de la nación 38
1.8. Resumen de la evolución económica de España de 1964 a 1995 40

II. La evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas españolas 43

2.1. Líneas generales de la evolución de la economía de las administraciones públicas 46
2.2. De la capacidad de financiación a la necesidad de financiación 51

2.3. La evolución del gasto de las administraciones públicas 56
2.31. La evolución del gasto corriente 57
2.311. La evolución del gasto en servicios colectivos 57
2.312. La evolución del gasto en intereses efectivos 61
2.313. La evolución de las subvenciones de explotación 63
2.314. La evolución de las transferencias corrientes entre administraciones públicas 74
2.315. La evolución de las transferencias corrientes diversas 77
2.316. La evolución del gasto corriente global en transferencias sociales. 78
2.32. La evolución del gasto de capital 84
2.321. La evolución de la formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos 85
2.322. La evolución de las transferencias de capital 90
2.4. La evolución de los ingresos de las administraciones públicas 95

III. La protección social y la evolución de sus instituciones en España 105

3.1. La noción de protección social 107
3.2. El registro de las operaciones de protección social en las cuentas nacionales 111
3.3. Regímenes de protección social y transferencias sociales en la Contabilidad Nacional de España. 115
3.4. La presentación de los datos en este trabajo... 117
3.5. Las instituciones de protección social en España hasta 1995 119
3.51. Las instituciones de protección social antes de 1967 119
3.510. Las instituciones de protección social antes de la aparición de los seguros sociales 119
3.511. La protección social instituida al margen de los seguros sociales. 121
3.512. La protección social de los empleados públicos 132

3.513. Los seguros sociales en sentido estricto 142
3.514. El panorama de instituciones de protección social de 1964 a 1966 . 165
3.52. Las instituciones de protección social desde 1967 169
3.521. La protección social instituida al margen de los seguros sociales . 171
3.522. La protección social de los empleados públicos 250
3.523. El sistema de la Seguridad Social. 279
3.524. El Fondo de Garantía Salarial. . . 379
3.525. El Instituto Nacional de Empleo. 382
3.526. El panorama de instituciones de protección social de 1967 a 1978. 395
3.527. El panorama de instituciones de protección social de 1979 a 1995. 398

IV. La evolución del gasto público de bienestar social en España 401

4.1. El gasto público en prestaciones sociales en dinero 404
4.11. Las pensiones 405
4.111. La evolución del gasto público global en pensiones 406
4.112. La distribución del gasto público en pensiones por funciones 412
4.113. La distribución del gasto público en pensiones por regímenes . . . 434
4.114. La evolución de las cuantías medias de las pensiones 449
4.12. Los subsidios. 455
4.121. La evolución del gasto público global en subsidios 455
4.122. La distribución del gasto público en subsidios por funciones. 457
4.123. La distribución del gasto público en subsidios por regímenes 461
4.124. La evolución de las cuantías medias de los subsidios. 468
4.13. Las asignaciones familiares 469
4.131. La evolución del gasto público global en asignaciones familiares. 470
4.132. La función de protección a la familia y sus peculiaridades 470

4.133. La distribución del gasto público en asignaciones familiares por regímenes 471
4.134. La evolución de las cuantías de las asignaciones familiares 474
4.14. Las demás prestaciones en dinero. 475
4.141. La evolución del gasto público global en otras prestaciones en dinero 475
4.142. La distribución del gasto público en otras prestaciones en dinero por funciones 476
4.143. La distribución del gasto público en otras prestaciones en dinero por regímenes 478
4.144. La evolución de las cuantías de ciertas prestaciones en dinero. . 481
4.2. El gasto público en prestaciones sociales en especie y en transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta. 481
4.21. El gasto público en asistencia sanitaria . . 482
4.211. La evolución del gasto público global en asistencia sanitaria . . . 482
4.212. Las dificultades para la distribución del gasto público en asistencia sanitaria por funciones 486
4.213. La distribución del gasto público en asistencia sanitaria por regímenes 487
4.214. Aproximación a la evolución de los costes de la asistencia sanitaria dispensada por las administraciones públicas. 490
4.22. El gasto público en transferencias sociales de enseñanza 494
4.221. La evolución del gasto público global en transferencias sociales de enseñanza 495
4.222. Las peculiaridades de la función de enseñanza 497
4.223. La distribución del gasto público en transferencias sociales de enseñanza por regímenes. 499
4.224. Aproximación a la evolución de los costes de la enseñanza dispensada por las administraciones públicas 501

4.23. El gasto público en servicios sociales. . . . 503
4.231. La evolución del gasto público global en servicios sociales 503
4.232. La distribución del gasto público en servicios sociales por funciones 505
4.233. La distribución del gasto público en servicios sociales por regímenes 507
4.234. Aproximación a la evolución de los costes de los servicios sociales dispensados por las administraciones públicas 510

V. La evolución del peso de los gastos en transferencias sociales de las administraciones públicas sobre el conjunto de sus gastos corrientes. 513

5.1. La distribución del consumo público entre consumo final individual y consumo final colectivo. . 516
5.11. En el conjunto de las administraciones públicas 517
5.12. En la Administración central 519
5.13. En la Administración territorial 519
5.14. En las Administraciones de seguridad social 520

5.2. La distribución de las transferencias corrientes de las administraciones públicas entre prestaciones sociales y otras transferencias. 521
5.21. En el conjunto de las administraciones públicas 522
5.22. En la Administración central 523
5.23. En la Administración territorial 524
5.24. En las Administraciones de seguridad social 524

VI. La evolución de la financiación del gasto público de protección social en España 525

6.1. La evolución de la financiación del gasto público de protección social en consideración global. . . 528

6.2. La evolución de la financiación del gasto público de protección social en los diversos sectores de las administraciones públicas 529

6.3. La evolución de la financiación del gasto público de protección social por regímenes 531
6.31. La financiación de los regímenes de seguros sociales 531
6.311. La financiación de los regímenes de seguridad social 532
6.312. La financiación de los regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos 534
6.313. La financiación de los regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos 535
6.32. La financiación de los regímenes de asistencia social 536
6.4. Las consecuencias para la financiación de la protección social pública de la universalización de las transferencias sociales 538

VII. Comparación de los gastos y los ingresos de protección social en España con los de los principales países de la actual Unión Europea. 543

7.1. Posibilidades y límites de la comparación de la protección social española con la de otros países europeos 545
7.2. Comparación de los gastos de protección social 547
7.21. La comparación en materia de prestaciones sociales en dinero 552
7.211. Las pensiones 552
7.212. Los subsidios 555
7.213. Las asignaciones familiares ... 557
7.214. Las demás prestaciones en dinero 558
7.22. La comparación en materia de transferencias sociales en especie 559
7.221. La asistencia sanitaria 560
7.222. La enseñanza 560
7.223. Los servicios sociales 561
7.3. Comparación de la financiación de los gastos de protección social 561

Conclusión 567
Apéndice legislativo 579
Apéndice estadístico 631
Apéndice bibliográfico 743

PRESENTACION

La obra que aquí se presenta responde a la pretensión de ofrecer una imagen de conjunto de lo que ha sido el gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995; es decir, prácticamente a lo largo de un tercio de siglo. Dicho gasto, en la mayor parte de este tiempo, ha representado más de la mitad del gasto corriente de las administraciones públicas, lo que da testimonio sobrado de la importancia del objeto del presente estudio.

Pero el mayor interés de la obra no radica en la magnitud de su objeto, sino en el hecho de que, por primera vez, se aborda el estudio de esta materia de manera global, para un período tan largo y con atención conjunta no sólo al volumen y a la clasificación del gasto, sino también a la evolución de las instituciones que lo han regulado y a los logros obtenidos.

El debate sobre el Estado del Bienestar es uno de los temas favoritos de la atención pública en las postrimerías del siglo XX. Sin embargo, quien pretenda informarse sobre él habrá de acudir, para conocer la regulación de estas materias, a tratados de Derecho de la Seguridad Social o de Derecho Administrativo; para hacerse cargo de la magnitud del gasto, a las cuentas de las administraciones públicas, o a estudios contables sobre aspectos parciales, como la sanidad, la enseñanza o los servicios sociales; para saber a qué categorías de personas, en qué número y en qué medida benefician de estos gastos, a las memorias de las instituciones de protección social o a monografías diversas y dispersas. Y, en todo caso, si la persona pretende comprender adecuadamente el fenómeno en su totalidad, lo cual significa conocerlo en su evolución histórica, tropezará con grandes dificultades para ello, ya que las obras jurídicas suelen limitarse a la exposición del Derecho vigente; las cuentas de las instituciones no suelen presentar largas series temporales, ni ofrecer la evolución más que en términos monetarios (y no en términos reales), y las memorias de

las instituciones no siempre contienen toda la información necesaria, o falta en ellas la homogeneidad deseable en el tratamiento de los datos a lo largo de los años.

Elementos importantes de este gasto, como son los relativos a las prestaciones sociales, aparecen en la Contabilidad Nacional desde que ésta existe. Pero, aparte de que el gasto de bienestar social no se canaliza todo él a través de prestaciones sociales, la mera consideración de las cifras destinadas a ellas podrá dar idea de su volumen y de su peso en el conjunto de los gastos, pero no de las funciones que han cumplido y cumplen. Otra parte muy importante de los gastos de bienestar social, la que se dedica a la financiación de servicios públicos de carácter social, como los de asistencia sanitaria o enseñanza, no se deja ver satisfactoriamente en la Contabilidad Nacional, ya que aparece por lo común englobada con otros gastos de las administraciones públicas, de los que es necesario desglosarla. La práctica de estos desgloses y la presentación de todos los gastos de bienestar social dentro del horizonte de la Contabilidad Nacional, de modo homogéneo, ha exigido aquí esfuerzos muy laboriosos.

Por otro lado, el conocimiento, aunque sea muy detallado, de los gastos de bienestar social, informa muy poco sobre los objetivos perseguidos y sobre los logros alcanzados. Por ello se ha incorporado al presente trabajo el estudio de la evolución histórica de las instituciones, que permite conocer la regulación de las acciones de protección social. Y se ha añadido además, dentro de la parte dedicada al análisis del gasto, la información imprescindible para conocer, en la medida de lo posible, el número de prestaciones, el número de beneficiarios y la evolución en términos reales de las cuantías medias de las prestaciones.

Con todo ello se ha realizado una obra de conjunto, que se echaba de menos en la bibliografía disponible sobre la materia, en que se contemplan tanto los aspectos económicos del Estado del Bienestar, como los institucionales y los relativos a los logros alcanzados en un largo período de tiempo.

De acuerdo con estos criterios, la obra se estructura del modo siguiente:

I. *La evolución económica general de España de 1964 a 1995:* Breve análisis de esta evolución en sus principales etapas.

II. *La evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas españolas:* Examen de las principales partidas y de su comportamiento a lo largo del período, con visión global resumida de las relativas al bienestar social.

III. *La protección social y la evolución de sus instituciones en España:* En esta parte se fijan primeramente las nociones de protección social y bienestar social. Luego, a efectos del análisis de la evolución institucional, se distinguen en ella dos períodos: el anterior y el posterior a 1967, por ser éste el año en que se implantó el sistema de la Seguridad Social todavía vigente. En la primera de estas dos etapas, tras una breve referencia a lo que ha sido la protección social antes de la aparición de los seguros sociales obligatorios, se estudia, de modo conciso pero suficiente, la regulación de todos los regímenes de protección que han venido aplicándose desde 1964, buena parte de los cuales se habían establecido y regulado bastantes años antes. No trata tan sólo de los regímenes de seguros sociales, como es lo habitual, sino que se tienen en cuenta además los regímenes de funcionarios públicos, la asistencia sanitaria pública, la enseñanza, las viviendas protegidas, la protección de las familias numerosas, etc. Lo mismo se hace en la etapa que va de 1967 a 1995. En casos como el de la enseñanza, en el que diversas funciones y servicios han sido transferidos desde 1980 a las Comunidades Autónomas, se presentan cuadros en que se recogen las competencias reconocidas a cada una de ellas en sus Estatutos, así como los Decretos de transferencias hasta el año 1995. En sendos cuadros sinópticos se presenta el panorama de las instituciones de protección social en los períodos que van de 1964 a 1966, de 1967 a 1978 y de 1979 a 1995, y se resumen sus rasgos esenciales. Otros cuadros sinópticos ofrecen las características básicas de la regulación de las prestaciones más importantes en los distintos regímenes.

La información contenida en esta parte de la obra se completa, al final de la misma, con un Apéndice legislativo en el que se incluye referencia de todas las disposiciones legales que han tenido importancia en la evolución de las instituciones de protección social en España, promulgadas algunas de ellas en tiempos muy anteriores al período aquí estudiado, pero que de algún modo han influido en él.

IV. *La evolución del gasto público de bienestar social en España:* Se analizan los gastos dedicados desde 1964 a las diversas áreas del bienestar social. A estos efectos se distingue entre transferencias sociales en dinero y transferencias sociales en especie.

En el área de las transferencias sociales en dinero se examinan separadamente los gastos dedicados a pensiones, a subsidios, a asignaciones familiares y a las demás prestaciones

en dinero. Dentro de cada uno de estos grandes apartados se tienen en cuenta las distintas clases de prestaciones y los distintos regímenes, tanto contributivos como no contributivos. Particular atención se ha prestado, en el caso de las pensiones, a la separación entre las percibidas por personas de 65 años y más y las percibidas por personas de menos de esta edad, con reunión de todas las dedicadas a cada uno de estos dos grupos de edad, fueran de jubilación, de invalidez permanente o de supervivencia. La determinación del número de pensiones de cada una de estas clases y de sus importes ha llevado a la fijación de sus cuantías medias, cuya evolución se ha estudiado además en términos reales.

En el área de las transferencias sociales en especie se distingue entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. En todos los casos, además de estudiarse los diversos regímenes, se analizan los diversos componentes del gasto. En asistencia sanitaria, con separación entre el coste de los servicios producidos por las propias instituciones públicas que prestan la asistencia, el de los servicios concertados con entidades públicas o privadas, el coste de la farmacia dispensada por recetas y el reembolso de gastos realizados por el beneficiario. En enseñanza, con distinción entre gasto de producción pública de servicios de enseñanza, subvenciones a centros privados, becas y otros gastos, como los dedicados a transporte escolar y a comedores. En el grupo de los servicios sociales diversos, con desglose del coste de la producción pública, de los conciertos con el sector privado y del reembolso de gastos a los particulares. El gasto en servicios sociales se clasifica además según se destine a ancianos, inválidos, familia o indigentes y marginados.

Completa la información sobre los aspectos económicos de la protección un Apéndice estadístico que ocupa más de un centenar de páginas.

V. *La evolución del peso de los gastos en transferencias sociales de las administraciones públicas sobre el conjunto de sus gastos corrientes:* Breve examen de esta cuestión, en el que se atiende, por un lado, a la distribución del consumo público entre consumo individual y colectivo, y, por otro, a la distinción entre prestaciones sociales y otras transferencias corrientes.

VI. *La evolución de la financiación del gasto público de protección social en España:* Se tiene en cuenta, de modo conciso, el peso de los distintos tipos de recursos, tanto en lo que

respecta a cada uno de los sectores de las administraciones públicas como a los diversos regímenes.

VII. *Comparación de los gastos y los ingresos de protección social en España con los de los principales países de la actual Unión Europea:* Posibilidades y límites de esta tarea y comparaciones básicas tanto en lo que respecta a las transferencias en dinero como a las transferencias en especie.

De las siete partes que componen la obra, la mayor extensión la ocupan, como es natural, las dedicadas a la evolución institucional y a la evolución del gasto.

Fundación BBV

AGRADECIMIENTOS

El autor quiere dejar constancia aquí del agradecimiento que debe a María Teresa Giráldez, hasta octubre de 1998 Subdirectora General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y a los funcionarios de esta Subdirección General Mercedes Alcalde y Juan Manuel Gutiérrez Hurtado, por las facilidades que le han dado para la consulta de la abundante documentación de la que dicha unidad dispone sobre esta materia y, en particular, por el acceso a la *Base de Datos del Seepros*, sin el cual no se hubieran podido elaborar partes muy importantes de esta obra. Debe el autor igualmente agradecer a Isabel Truyol, Subdirectora General de Financiación y Presupuestos del Ministerio de Sanidad y Consumo, el acceso a las *Cuentas Satélites del Gasto Sanitario Público* de los últimos años.

INTRODUCCION

En el presente estudio se pretende analizar la evolución reciente del gasto público de bienestar social en España a lo largo de un período lo suficientemente amplio como para procurar un panorama del fenómeno que contribuya a su mejor comprensión.

Como punto de partida se ha tomado el ejercicio económico del año 1964, por la sencilla razón de que, desde este año hasta la actualidad, se dispone de una serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España que garantiza un mínimo de homogeneidad [1].

---

[1] Las primeras estimaciones oficiales de la renta nacional española fueron realizadas por una Comisión creada para su estudio por Orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de abril de 1944 y vinculada al Consejo de Economía Nacional. Este publicó series de 1940 a 1964 *(cf.,* por ejemplo, Consejo de Economía Nacional: *La renta nacional de España en 1961 y avance de 1962,* Madrid, 1963). En 1953 se publicó en Nueva York la primera versión de la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas *(A System of National Accounts,* New York, United Nations, 1953). Posteriormente, un equipo dependiente del Ministerio de Hacienda, elaboró las cuentas nacionales de 1954 a 1964, con valoraciones que quedaban, por lo general, bastante por encima de las obtenidas por el Consejo de Economía Nacional (esta segunda serie fue publicada por el Instituto de Estudios Fiscales: *La Contabilidad Nacional de España. Años 1954 a 1964,* Madrid, 1969). Por Decreto 2592/1965, de 11 de septiembre, se encomendó la elaboración de la Contabilidad Nacional de España al Instituto Nacional de Estadística (INE), que es el que continúa realizando estas tareas. Los primeros resultados los publicó el INE en el volumen *Contabilidad Nacional de España. Año 1965 y avance 1966,* Madrid, 1967; posteriormente se tomó como primer año de esta tercera serie el de 1964 (INE: *Contabilidad Nacional de España. Años 1964 a 1970 y avance 1971,* Madrid, 1972); las bases iniciales de la elaboración fueron sustituidas más adelante por las de 1970, 1980 y 1985/1986. En 1979, el INE publicó la serie completa de 1964 a 1976 en la base de 1970 *(Contabilidad Nacional de España, base 1970. Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978,* Madrid, 1979) y en 1992, las principales magnitudes de la serie enlazada de 1964 a 1991 en la base de 1986 *(Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986,* Madrid, 1992). De gran interés para el enlace entre la serie del Ministerio de Hacienda y la del Instituto Nacional de Estadística es la de los años 1955 a 1975 realizada por el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, que figura en su obra *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975,* Bilbao, 1978. Sobre el panorama general económico de España, Tamames, R.: *Introducción a la economía española,* 21.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, S. A., 1994.

Con respecto al período inmediatamente anterior bastará con recordar las líneas más generales de la evolución económica.

El punto más bajo de la economía española, desde 1939, se registró en 1945, año en el que, como consecuencia de la guerra civil (1936-1939), de la II Guerra Mundial (1939-1945) y de circunstancias climáticas particularmente adversas, la renta nacional por habitante, en términos reales, fue apenas del orden del 71 por 100 de la de 1935. Hasta 1952 no se recuperó el nivel anterior a la guerra civil, recuperación que se consolidó en 1954 (por esta situación pasaron casi todos los países europeos, beligerantes y no beligerantes durante la II Guerra Mundial, con excepciones como las de Suecia o Suiza) [2]. Hasta 1959, la vida económica se desenvolvió con altibajos, bajo el régimen autárquico e intervencionista de los tiempos de guerra. Según las estimaciones del Consejo de Economía Nacional, la renta nacional por habitante de este último año se mostró, en términos reales, superior en un 80,9 por 100 a la de 1945, pero superior tan sólo en un 28,2 por 100 a la de 1935.

En 1959 iban a introducirse importantes novedades. Por el Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica, se autorizó la convertibilidad de la peseta y se puso en marcha un plan de liberalización y de estabilización de la economía que, de momento, significó un cierto retroceso, pero sentó las bases para un período de crecimiento que se mantuvo durante catorce años. Así, al acabar el año 1974, el producto interior bruto a precios de mercado por habitante (PIBpm/hab) de 1960 se había multiplicado, en términos reales, por el factor 2,3, lo que significa una tasa media de crecimiento anual del 5,9 por 100.

En cambio, de 1974 a 1995, el PIBpm/hab se ha multiplicado por el factor 1,4 y ha crecido a una tasa media anual de apenas el 1,7 por 100. De 1960 a 1974 se registró un ascenso continuo, y en el año más flojo, que fue el de 1967, el incremento del PIBpm/hab sobre el del año anterior fue del 3,1 por 100. Por el contrario, de 1974 a 1995, el PIBpm/hab, siempre en términos reales, ha sido inferior al del año anterior en 1975, en 1979, en 1981 y en 1993; y el crecimiento interanual más alto, el del año 1987 con respecto a 1986, fue del 5,4 por 100, es decir, inferior a la tasa media del período de 1960 a 1974.

Lo que interesa subrayar aquí es que el ejercicio de 1964 es el cuarto de un período de crecimiento de catorce años que arranca de 1960, por lo que sólo se le puede considerar punto de partida de una serie estadística, pero no de un período de la historia económica.

---

[2] *Cf.* a este propósito Postan, M.: *An Economic History of Western Europe 1945-1964*, London, Methuen, 1967.

I. LA EVOLUCION ECONOMICA GENERAL DE ESPAÑA DE 1964 A 1995

1.1. Principales fases de la evolución económica

Con la restricción de que, como se acaba de decir, el período objeto de este estudio no integra etapas completas de la evolución de la economía española, en los años que van de 1964 a 1995 se pueden distinguir cuatro fases, que se resumen en el cuadro siguiente, en el que las tasas de variación anual se refieren al PIBpm/hab a precios constantes, es decir, en términos reales.

Fases de la evolución económica de España de 1964 a 1995

Fase	Duración	Variación anual del PIBpm/hab. en términos reales	Mejores años	Peores años
		Tasa porcentual media de la fase		
I	1964-1974	5,29	1969 (tasa: 7,85) 1972 (tasa: 7,18)	1967 (tasa: 3,08) 1970 (tasa: 3,29)
II	1974-1985	0,74	1985 (tasa: 2,44) 1976 (tasa: 2,09) 1983 (tasa: 1,71)	1981 (tasa: –1,16) 1979 (tasa: –0,85) 1975 (tasa: –0,50)
III	1985-1991	3,89	1987 (tasa: 5,38) 1988 (tasa: 4,93)	1991 (tasa: 2,09) 1986 (tasa: 2,86)
IV	1991-1995	0,92	1995 (tasa: 2,57) 1991 (tasa: 2,09)	1993 (tasa: –1,36) 1992 (tasa: 0,46)

FUENTE: Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE): *Contabilidad Nacional de España*, serie enlazada en la base de 1986.

Como se ve, en las fases segunda y cuarta, las tasas de variación de los mejores años son, con frecuencia, inferiores a las de los peores años de las fases primera y tercera. Por otro lado, a diferencia de la primera, la fase tercera fue de muy corta duración. Aunque esto no se ve en los datos que se aportan aquí, no estará de más decir que estas fases se corresponden bastante bien con otras similares de la mayor parte de los países de la Europa occidental.

1.2. La evolución del valor añadido bruto por sectores

Ante todo, conviene examinar cómo ha contribuido cada uno de los grandes sectores de actividad a la evolución de la economía española en estos años. Para ello es útil registrar el valor añadido bruto a precios de mercado (VABpm), en pesetas constantes, aportado por cada uno de ellos en los años que sirven de hitos para separar cada una de las fases que se han distinguido a efectos de este análisis, y consignar las tasas medias anuales de variación en cada una de esas fases. Es lo que se hace en el cuadro adjunto.

Evolución de los valores añadidos brutos a precios de mercado de las principales ramas de la actividad económica

Año	Valor añadido bruto a precios de mercado							
	Rama agraria y pesquera		Construcción		Industria sin construcción		Servicios	
	Millones de pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Millones de pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Millones de pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Millones de pesetas de 1986	Tasa media de variación anual
1964	1.339.171	–	1.316.788	–	3.332.632	–	7.786.932	–
1974	1.701.352	2,42	2.480.210	6,54	7.929.330	9,05	13.155.032	5,38
1985	1.996.724	1,47	1.984.959	–2,00	8.995.423	1,15	16.595.119	2,13
1991	2.006.115	0,08	3.232.759	8,47	11.069.153	3,52	21.150.897	4,13
95 P	1.579.114	–5,81	3.101.979	–1,03	11.643.841	1,27	22.987.174	2,10

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España, serie enlazada en la base de 1986.

Los datos de este cuadro explican en qué medida y gracias a qué actividades son «buenas» las fases «buenas» de este período (las fases I y III) y en qué medida son «malas» y por qué actividades las «malas» (las fases II y IV).

Así, en la fase primera, de 1964 a 1974, las tasas de crecimiento más altas de todo el período las registraron las ramas industriales, excepto construcción, con un promedio anual del 9,0 por 100; en esta fase primera, la segunda posición la ocupa la rama de la

construcción, con crecimiento a una tasa media anual del 6,5 por 100, y la tercera posición, las ramas de servicios, con tasa media del 5,4 por 100; mucho más débil, del 2,4 por 100, fue la tasa de crecimiento de la rama agraria y pesquera (tasa que, con todo, fue la mejor de todo el período para el sector primario). Trátase, pues, de una fase de gran dinamismo económico, a lo largo de la cual el PIBpm/hab se incrementó en un 67,4 por 100 en términos reales, y a lo que contribuyeron todas las ramas de la economía, pero de modo más destacado las ramas industriales, que culminaron con ello la revolución industrial.

En la fase segunda, los crecimientos fueron mucho más débiles en todas las ramas. De 1974 a 1985. el PIBpm/hab se incrementó, en términos reales, apenas en un 8,5 por 100. En la rama de la construcción, el VABpm descendió a lo largo de once años a una tasa media anual del –2,0 por 100, debido, en buena parte, a la negativa política inversora de los gobiernos de la Unión de Centro Democrático. En esta fase, el ritmo de crecimiento de la rama agraria y pesquera, aunque mucho más débil que en la fase precedente, fue superior al de las ramas industriales sin construcción. La mayor tasa media de crecimiento anual, del 2,1 por 100, la tuvo el sector de servicios; pero es de subrayar que, en este sector, el peso de la rama de servicios no destinados a la venta pasó del 17,9 por 100, que tenía en 1974, al 23,0 por 100, en 1985, lo que indica el crecimiento de las administraciones públicas a lo largo de estos años.

En la fase tercera, en la que el PIBpm/hab se incrementó de 1985 a 1991 en un 25,7 por 100, en términos reales, destaca la alta tasa media de crecimiento anual de la rama de la construcción, del 8,5 por 100, con lo que, en 1991, supera en un 30,3 por 100 el VABpm en términos reales alcanzado en 1974; del 4,1 por 100 fue la tasa de crecimiento del sector de servicios, en el que, en 1991, el peso de la rama de servicios no destinados a la venta, prácticamente los servicios de las administraciones públicas, se situaba en el 25 por 100 del sector. La industria, sin construcción, creció a una tasa media del 3,5 por 100. En cuanto al sector agrario, prácticamente no crece desde 1985, y registra tan sólo las fluctuaciones de cada año agrícola. La rama de la construcción es la más dinámica en esta fase, seguida a distancia por la de servicios, mientras que el crecimiento de la industria, sin construcción, es mucho más modesto y el papel del sector primario, estacionario.

La fase cuarta vuelve a ser una fase baja: de 1991 a 1995, el PIBpm/hab en términos reales aumentó sólo en un 3,7 por 100, tras haber retrocedido a un nivel inferior al de 1991 en 1993. En ella, lo más llamativo es el retroceso del sector primario, que, en 1995, sitúa su VABpm en términos reales a nivel inferior al del año 1971, con un

descenso, desde 1991, a una tasa media anual de –5,8 por 100; aunque en este sector las condiciones climáticas determinan importantes fluctuaciones, el freno del crecimiento desde 1985 y el franco retroceso desde 1991 tiene que ser puesto en relación con las condiciones en las que el gobierno del Partido Socialista Obrero Español aceptó, en 1985, el ingreso de España en las Comunidades Europeas. También retrocede, aunque más suavemente, la rama de la construcción, mientras que la industria, sin construcción, y los servicios, crecen débilmente. Es llamativo el hecho de que, en las fases bajas, sea el sector de servicios el que más crece.

1.3. La evolución de la distribución sectorial de la población ocupada

Los valores añadidos por cada rama de la producción son debidos, como se sabe, a una organización que combina de una manera determinada diversos factores, entre los que interesa fundamentalmente examinar aquí ahora el llamado factor trabajo.

El conjunto de personas disponibles para participar en las tareas de la producción es lo que se entiende por «población activa». En 1964, la población activa española sumaba 12,577 millones de personas y representaba el 39,6 por 100 de la población total; en 1995, sumaba 15,625 millones y representaba el 39,9 por 100 de la población total. Sin embargo, en 1964, el 98,5 por 100 de la población disponible para el trabajo tenía una ocupación, mientras que en 1995 sólo la tenía el 77,1 por 100 de la población activa. En todos los años de este período, la población ocupada solamente rebasó, y en muy poco, los 13 millones de personas en 1973; la cifra más baja se registró en 1985, con 10,641 millones.

Evolución de la población ocupada en las principales ramas de la actividad económica

Año	Población ocupada, promedio anual							
	Rama agraria y pesquera		Construcción		Industria sin construcción		Servicios	
	Miles de personas	Tasa media de variación anual	Miles de personas	Tasa media de variación anual	Miles de personas	Tasa media de variación anual	Miles de personas	Tasa media de variación anual
1964	4.309,1	–	960.8	–	3.192,6	–	3.930,2	–
1974	3.191,1	–2,96	1.257,9	2,73	3.475,9	0,85	5.145,3	2,73
1985	1.949,0	–4,38	776,0	–4,30	2.593,1	–2,63	5.303,3	0,28
1991	1.345,1	–5,99	1.273,5	8,61	2.890,2	1,82	7.100,7	4,98
1995	1.106,1	–4,77	1.134,5	–2,85	2.486,0	–3,70	7.315,2	0,75

FUENTE: INE: *Encuesta de Población Activa (Epa);* los datos de 1964 y 1974 son de elaboración propia, teniendo en cuenta los de las distintas ediciones de la *Epa* y los publicados por el Banco de Bilbao en *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975,* Bilbao, 1978.

Un tema del mayor interés es conocer cómo se repartía la población ocupada entre los distintos sectores de la producción, ya que de este modo se puede conocer el rendimiento económico que se obtenía de esta ocupación. Es lo que se muestra en el cuadro adjunto.

Los transformaciones ocurridas de 1964 a 1995 en la distribución porcentual de la población ocupada son espectaculares. En 1964, esta población se repartía aproximadamente por terceras partes entre los tres sectores básicos de la actividad productiva, correspondiendo al primario el 34,8 por 100 de dicha población, al industrial el 33,5 por 100 y al de servicios el 31,7 por 100. En 1995, el sector primario ocupaba escasamente al 9,2 por 100 del total y el de servicios, al 60,7 por 100; sólo el sector industrial daba trabajo a un porcentaje de la población no muy distante del de 1964, aunque algo menor: concretamente, al 30,1 por 100. Si en este sector se separa la rama de la construcción (que ha aumentado su peso, del 7,8 por 100 de 1964 al 9,4 de 1995), se advierte que las demás ramas de la industria han bajado del 25,7 al 20,6 por 100.

Si la revolución industrial se considera hecha cuando la población ocupada en el sector primario de la economía pasa a un segundo plano, este proceso, que culminó, en el Reino Unido, en la primera mitad del siglo XIX y en Bélgica, país continental pionero en esta transformación, hacia 1880, no se logró en España hasta mediados de la década de los sesenta del siglo XX. Es de subrayar que, según los datos censales, la población activa del grupo de «agricultura, silvicultura, caza y pesca» era mayor, en cifras absolutas, en 1960 que en 1900 (4.696,4 millares de personas en 1960, frente a 4.568,3 millares en 1900), lo cual parece indicar una estabilización de la población en términos malthusianos, es decir, en el límite de las posibilidades de supervivencia.

En 1964, la situación no era muy diferente a la de 1960, ya que aún se ocupaban en el sector primario 4.309,1 millares de personas. Pero a lo largo de la fase primera del período aquí estudiado el sector primario dejó de ocupar al mayor porcentaje de la población activa española, y al finalizar dicha fase era ya el terciario el sector predominante. Es decir, que aproximadamente en el transcurso de una década España dejó de ser, como se solía decir, «predominantemente agrícola», para empezar a ser, como se dice ahora, «una sociedad de servicios». Bien es verdad que sociedades más atrasadas que la española, como la portuguesa y la griega, han entrado también en estos años por este mismo camino.

Esta rápida transformación se realizó en condiciones próximas al pleno empleo gracias a la absorción de mucha mano de obra por

los mercados de la Europa transpirenaica, ya que ni las nuevas industrias españolas, con predominio de las explotaciones intensivas en capital, ni la expansión del sector interno de servicios fueron capaces de absorber los enormes excedentes laborales del sector primario. Pero, como se comprueba por el cuadro anterior, el ritmo de amortización de puestos de trabajo en el sector primario, que respondió a una tasa media anual próxima al –3,0 por 100 de 1964 a 1974, fue mucho mayor en las fases siguientes. Ya se verá más adelante que la amortización de más de tres millones de puestos de trabajo, entre los años 1964 y 1995, en el sector primario no ha servido todavía para que el VABpm por persona ocupada del sector sea comparable con el de los demás sectores.

Es de advertir, sin embargo, que no siempre unos porcentajes relativamente altos de población ocupada en el sector primario indican que exista subempleo o paro encubierto en el sector. Este subempleo era evidente en España en 1964, pero ya no lo es tanto en los últimos años. A efectos de ilustrar este punto, en el cuadro adjunto se compara, en los 15 Estados miembros actuales de la Unión Europea, cuál era en 1991 la población ocupada en el sector primario por kilómetro cuadrado de superficie del país y qué representaba en porcentajes de la población ocupada total (empleo civil).

Población de la Unión Europea ocupada en el sector primario en 1991

Por kilómetro cuadrado y en porcentaje de la población ocupada total

	Población ocupada en el sector primario			Población ocupada en el sector primario	
	Personas por km^2	Porcentaje de la población ocupada		Personas por km^2	Porcentaje de la población ocupada
Alemania occ.	2,68	3,35	Irlanda . . .	2,19	13,84
Austria	3,06	7,40	Italia	6,05	8,51
Bélgica	3,21	2,66	Luxemburgo	2,31	3,06
Dinamarca . .	3,34	5,52	Países Bajos	7,11	4,55
España	2,66	10,67	Portugal . .	9,18	17,55
Finlandia . . .	0,59	8,50	Reino Unido	2,28	2,16
Francia	2,20	5,40	Suecia	0,32	3,23
Grecia	5,95	21,58			

FUENTE: Eurostat: *Statistiques de base de la Communauté*, 30.ª ed., Luxembourg, 1993. Elaboración propia.

Los datos de este cuadro ponen de manifiesto cómo es posible que una baja población ocupada en el sector primario por kilómetro cuadrado –casos de España e Irlanda– represente, sin embargo, un porcentaje relativamente alto dentro del conjunto de la población ocupada total del país; como lo es también que los Países

Bajos e Italia, con mayor número de empleos en el sector primario por kilómetro cuadrado que Grecia, tengan, a pesar de ello, tasas muy bajas de ocupación en dicho sector. Esto indica que el menor desarrollo se debe, más bien, a la incapacidad de los demás sectores de la economía para generar más empleo. Es significativo a este respecto que los cuatro países más atrasados de la Unión Europea sean los que en 1991 tenían más del 10 por 100 de su población ocupada empleada en el sector primario, con independencia de que tuviesen mucha o poca gente ocupada en el campo. Por otro lado, también habría que tener en cuenta las posibilidades que cada suelo ofrece y el tipo de explotación predominante: no es lo mismo la fértil y jugosa Francia que la seca España (cuya superficie es el 95 por 100 de la de Francia, pero, a efectos agrícolas, equivale, según Tamames, al 52 por 100 de la francesa); ni la agricultura intensiva de Italia que la ganadería de Irlanda.

En la rama de la construcción, la ocupación ha oscilado a lo largo del período, siendo ascendente en las fases «buenas» (la primera y la tercera) y descendente en las «malas» (la segunda y la cuarta). En la fase primera, la tasa media anual de crecimiento del empleo en esta rama fue de 2,7 por 100, la misma que en la rama de servicios, y muy superior a la del resto de las ramas industriales. Pero de 1974 a 1985 el empleo descendió a una tasa media del –4,3 por 100, situándose en 1985 en el nivel más bajo de todo el período, con 776 mil personas ocupadas (habría que remontarse a 1955 para encontrar cifras algo más bajas). De 1985 a 1991, el empleo en la rama creció a la fuerte tasa media anual del 8,6 por 100, debido, sobre todo, a los llamados «fastos de 1992», para decrecer otra vez, en la fase cuarta, a una tasa media anual del –2,8 por 100.

En el resto de las ramas industriales, el crecimiento del empleo ha sido débil en las fases «buenas», mientras que, en las fases «malas», las tasas medias anuales de decrecimiento han sido altas: del –2,6 por 100 de 1974 a 1985 y del –3,7 por 100 de 1991 a 1995. Sin embargo, como se verá más adelante, el VABpm por persona ocupada, en términos reales, ha crecido continuamente a un fuerte ritmo, lo que significa que las inversiones que se hacen en estas ramas no siempre van destinadas a crear empleo, sino que, en ocasiones, se destinan simplemente a destruirlo. En efecto, en la fase del crecimiento económico por antonomasia, de 1964 a 1974, el número de puestos de trabajo en estas ramas sólo aumentó en un 8,9 por 100, mientras que, en 1995, había en ellas casi un millón menos de puestos de trabajo que en 1974, cuando el VABpm se había incrementado, en términos reales, desde entonces, en un 46,8 por 100.

En cuanto al sector de servicios, es el único que no ha padecido disminución del empleo en ninguna de las fases, registrándose su

crecimiento más débil, sólo del 0,3 por 100 de tasa media anual, de 1974 a 1985, y el crecimiento más fuerte en la fase tercera, en que se ha alcanzado una tasa media anual de incremento próxima al 5,0 por 100. En lo que concierne a estas ramas es de advertir que el número de asalariados del sector público (administraciones públicas más empresas e instituciones financieras con participación pública mayoritaria) en ellas era de un millón de personas y representaba el 19,5 por 100 de su población ocupada en 1974, pero se incrementó hasta 1,5 millones en 1985, con el 28,4 por 100 del total, y hasta cerca de los 2 millones (1.946,4 millares) en 1991, con el 27,4 por 100 del total, manteniéndose desde entonces estabilizado en torno a estas cifras, con un máximo de 1.976,8 millares en 1992, y con 1.968,7 millares en 1995, representando en este año el 26,9 por 100 de la población ocupada en las ramas de servicios. Es decir, que, en ellas, el empleo hubiese retrocedido de 1974 a 1985 y el incremento hubiese sido mucho más débil de 1985 a 1991, de no ser por el fuerte crecimiento de la ocupación en el sector público.

La finalización de la fase de crecimiento, durante el año 1975, significó el comienzo del aumento del paro, hasta alcanzar España, ya desde finales de la década de los setenta, las tasas más altas de desempleo de los países de su entorno. La contracción de la economía europea como consecuencia de las crisis del petróleo hizo que la espita de la emigración dejara de funcionar como válvula reguladora del empleo. El desgobierno que caracterizó a los primeros años de la transición política, tras la muerte de Franco en 1975, con pérdida del control de la inflación y consiguientes reivindicaciones salariales, muchas veces inmoderadas, contribuyó también en gran medida al aumento del paro. Desde comienzo de la década de los ochenta es posible, por el contrario, que sea el esfuerzo por contener la inflación, con altos tipos de interés, uno de los factores que ha contribuido a elevar aún más los niveles de desempleo. En los últimos, años, España, con sus altísimas tasas de paro, ha pasado a ser curiosamente un país de inmigración.

1.4. La evolución de la productividad del factor trabajo por sectores

Para hacerse cargo adecuadamente de lo que ha representado en España la evolución del empleo y de la distribución sectorial de las ocupaciones a lo largo de los años objeto de este estudio es muy importante poner en relación en cada momento los VABpm, en términos reales, obtenidos por cada una de las grandes ramas de la producción con las personas ocupadas en ellas. Por esta vía se obtiene una cierta medida de la productividad del factor trabajo en cada rama. Es lo que se muestra en el cuadro adjunto.

Evolución de la productividad del factor trabajo por sectores

	Valor añadido bruto a precios de mercado por persona ocupada y año							
	Rama agraria y pesquera		Construcción		Industria sin construcción		Servicios	
	Pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa media de variación anual
1964	310.775	–	1.370.465	–	1.043.847	–	1.981.284	–
1974	548.631	5,85	1.971.781	3,70	2.281.208	8,13	2.556.724	2,58
1985	1.024.486	5,84	2.557.937	2,39	3.468.984	3,88	3.129.206	1,85
1991	1.491.424	6,46	2.538.484	–0,13	3.829.892	1,66	2.978.706	–0,82
95 P	1.427.641	–1,09	2.734.226	1,87	4.683.766	5,16	3.142.385	1,35

P = Estimación provisional.
FUENTE: Elaborado con datos del INE: *Contabilidad Nacional de España*, serie enlazada en la base de 1986, y *Encuesta de Población Activa.*

En este cuadro se puede observar la gran diferencia que había en 1964 entre el rendimiento por persona ocupada en el sector primario y en el de servicios, así como la aproximación paulatina de los rendimientos en los diversos sectores a lo largo del período. En 1964, la rama de la construcción superaba en rendimiento por persona al resto de las ramas del sector industrial, pero, desde 1985, estas últimas rinden más, no ya que la rama de la construcción, sino que el sector de servicios, que pasa a ocupar una posición secundaria en el cuadro. También se observa cómo, pese a los progresos realizados, el rendimiento por persona ocupada en el sector primario sigue distando mucho, todavía en los últimos años, del de los demás sectores.

De 1964 a 1995, el VABpm por persona ocupada, en términos reales, se ha multiplicado por 1,6 en las ramas de servicios, por 2,0 en la de la construcción, por 4,5 en la de la industria sin construcción y por 4,6 en la rama agraria y pesquera. Llama la atención el hecho de que estos coeficientes multiplicadores tienen, en general, poco que ver con los progresos técnicos. Así, la considerable extensión de los equipos y los procesos informáticos en muchas ramas de los servicios sólo ha llevado a que la productividad por persona ocupada en estas ramas haya aumentado en poco más de un 50 por 100 de 1964 a 1995 (bien es verdad que, en este campo, servicios como los de camareros son de difícil informatización); lo mismo ocurre en la rama de la construcción, donde la utilización de máquinas gigantescas, sobre todo en la construcción de carreteras, sólo ha servido para que el año 1995 duplique la productividad de 1964 (aunque habrá que recordar que en la construcción de viviendas las técnicas tradicionales siguen pesando lo suyo). Donde es de suponer que hayan influido grandemente las nuevas técnicas es en el progreso de la productividad del resto de las ramas industriales, que registraban en 1995 una productividad cuatro

veces y media mayor que en 1964. En cambio, en el sector primario –salvo en la pesca–, no son los grandes progresos técnicos los que han hecho multiplicar la productividad de 1964, sino la reducción del enorme subempleo existente en el sector.

Las diferencias entre el rendimiento por persona ocupada de las diversas ramas de la producción quedan más patentes en el cuadro adjunto, en el que se muestra el porcentaje que representa el VABpm por persona ocupada de cada rama con respecto al promedio del conjunto de los sectores.

Evolución del valor añadido bruto por persona ocupada

En porcentaje del VABpm medio para el total de la población ocupada

	Valor añadido bruto a precios de mercado por persona ocupada y año							
	Rama agraria y pesquera		Construcción		Industria sin construcción		Servicios	
	VABpm por persona ocupada en porcentaje del promedio nacional	Tasa media de variación anual	VABpm por persona ocupada en porcentaje del promedio nacional	Tasa media de variación anual	VABpm por persona ocupada en porcentaje del promedio nacional	Tasa media de variación anual	VABpm por persona ocupada en porcentaje del promedio nacional	Tasa media de variación anual
1964	27,96	–	123,29	–	93,91	–	178,24	–
1974	28,19	0,08	101,30	–1,95	117,20	2,24	131,35	–3,01
1985	36,80	2,45	91,87	–0,88	124,59	0,56	112,39	–1,41
1991	50,20	5,31	85,45	–1,20	128,92	0,57	100,27	–1,88
1995 P	43,73	–3,39	83,75	–0,50	143,47	2,71	96,26	–1,02

P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaborado con datos del INE: *Contabilidad Nacional de España*, serie enlazada en la base de 1986, y *Encuesta de Población Activa.*

Son varias las cosas que quedan de manifiesto en este cuadro. En primer lugar, la gran diferencia que había en 1964 entre los rendimientos por persona ocupada en las diferentes ramas de la producción. En segundo lugar, el que, aunque en los últimos años estas diferencias se hayan atenuado, todavía en el sector primario el VABpm por persona ocupada sea apenas la mitad del promedio de todos los sectores. En tercer lugar, la gran preeminencia que tenía el sector de servicios en 1964 y la progresiva pérdida de esta preeminencia a lo largo del período, hasta el extremo de situarse por debajo de la media nacional en 1995. En cuarto lugar, el proceso inverso que se observa en las ramas de la industria, sin construcción, en donde, a partir de una posición situada por debajo de la media nacional en 1964, se llega a una posición preeminente en 1995, casi comparable a la que disfrutaba el sector de servicios en 1964. En quinto lugar, el descenso progresivo de la posición ocupada por la rama de la construcción, descenso que tal vez habría que poner en relación con el aumento de la precariedad en el empleo en un sector en el que esta precariedad fue siempre alta.

Si se comparan las cifras de los distintos años a los que se refiere este cuadro, se llega a la conclusión de que, hasta 1991, se registraron estimables progresos en la aproximación entre los diversos sectores en lo relativo al rendimiento por persona ocupada; pero que, de 1991 a 1995, parece darse una evolución regresiva, al acentuarse el desequilibrio intersectorial.

1.5. La evolución de la formación bruta de capital fijo

Tras el examen de la evolución del factor trabajo es obligado atender a la evolución del factor capital. Esta se resume en el cuadro siguiente.

Evolución de la formación bruta de capital fijo

A precios constantes de 1986 y en porcentaje del PIBpm

Año	Formación bruta de capital fijo		Año	Formación bruta de capital fijo	
	En millones de pesetas-1986	En porcentaje del PIBpm		En millones de pesetas-1986	En porcentaje del PIBpm
1964	2.938.070	23,65	1987	7.180.994	20,80
1967	4.102.239	25,21	1990	9.905.533	24,45
1974	6.790.874	27,92	1991	10.065.874	23,79
1979	5.930.415	21,53	1993	8.608.892	19,85
1984	5.401.550	18,73	1994 P	8.814.137	19,82
1985	5.729.541	19,18	1995 P	9.504.370	20,67

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España, serie enlazada en la base de 1986.

De 1964 a 1974, la formación bruta de capital fijo representó más del 25 por 100 de PIBpm en todos los años menos en cuatro (1964, 1965, 1971 y 1972), y en estos cuatro no bajó del 23,6 por 100, mientras que en 1974 ascendió al 27,9 por 100. Desde entonces fue progresivamente descendente, hasta alcanzar su nivel más bajo en 1984, con el 18,7 por 100 del PIBpm. Tras una fase ascendente posterior, que culmina en el 24,5 por 100 de 1990, vuelve a descender en los últimos años, situándose por debajo del 20 por 100 en 1993 y 1994. No estará de más señalar que la fuerte caída de la inversión real de 1976 a 1984 coincide con un aún más marcado crecimiento del paro y que el aumento de la formación bruta de capital fijo de 1984 a 1991 se corresponde con una cierta disminución del desempleo [3]. Puestas en

[3] *Cf.* sobre esto, Pérez, F., Goerlich, Mas, M.: *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995,* Bilbao, Fundación BBV, 1996, y, con series desde 1964,

correlación lineal las cifras medias anuales de población ocupada, según las Encuestas de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística, con las de formación bruta de capital fijo, en pesetas constantes de 1986, de 1975 a 1984 muestran un coeficiente de correlación positiva de 0,93; para el período de 1984 a 1991, el coeficiente de correlación es de 0,96 y para el período de 1991 a 1995, de 0,94.

Pese a estas correlaciones, las fuertes inversiones de capital en este período no siempre han tenido como objetivo la creación de puestos de trabajo, sino la sustitución de explotaciones intensivas en mano de obra por explotaciones intensivas en capital, contribuyendo en buena medida al paro de estos años.

1.6. La evolución de los precios y de la cotización exterior de la peseta

Es de subrayar que, durante la fase primera, las tasas de inflación se mantuvieron moderadamente altas (entre el 5,6 por 100 de 1969 y el 9,7 por 100 de 1965, en los términos del PIBpm), pero en 1973 la tasa se situó en el 12,8 por 100, y continuó creciendo hasta que, ya en la fase segunda, de estancamiento, en los años 1977 y 1978, presidiendo el Gobierno don Adolfo Suárez, estas tasas se elevaron al 24,0 y al 20,9 por 100, respectivamente. Es el fenómeno que los economistas anglosajones han denominado *stagflaction*, término que, por respeto al idioma, parece preferible no traducir. Hasta 1987 no se volvió a las tasas de inflación de los años sesenta.

Resulta sumamente instructivo el análisis de la evolución del poder adquisitivo interior y del cambio exterior de la peseta en los años a los que se contrae este estudio. El Plan de Estabilización de 1959 se había acompañado de una devaluación de la peseta, dispuesta por el Decreto 1251/1959, de 17 de julio, por el que se fijó la paridad con el dólar estadounidense en 60 pesetas. Ocho años después, el Decreto 2731/1967, de 19 de noviembre, fijó dicha paridad en 70 pesetas. Desde comienzos de la década de los setenta, la paridad con el dólar dejó de ser una referencia segura [4].

Pérez, F., Mas, M. y Uriel, E. (Directores de Equipo Investigador): *El «stock» de capital en España y sus Comunidades Autónomas*, en 3 tomos, 2.ª ed., Bilbao, Fundación BBV, 1996.

[4] *Cf.* Bajo Rubio, O., Fernández Rodríguez, F. y Sosvilla Rivero, S.: *Medidas de volatilidad local en series temporales: teoría y aplicación a los tipos de cambio peseta-dólar y peseta-marco*, Bilbao, Fundación BBV, 1994.

Evolución de las equivalencias de la peseta de cada año con la peseta de 1964 y con las principales divisas

Año	Fecha del cambio en divisas	Peseta de 1964	Franco suizo corriente		Marco alemán corriente		Dólar EE.UU. corriente	
		Cambio en pts. ctes.	Cambio en pts. ctes.	Indice: 1964 = 100	Cambio en pts. ctes.	Indice: 1964 = 100	Cambio en pts. ctes.	Indice: 1964 = 100
1964	1 jun.	1,0000	13,8735	100,00	15,0675	100,00	59,8720	100,00
1968	8 jul.	1,3574	16,2280	116,97	17,4400	135,75	69,7090	116,43
1972	29 ago.	1,7695	16,7795	120,95	19,8785	131,93	63,4630	106,00
1975	28 jun.	2,6797	22,3590	161,16	23,8105	158,03	55,8920	93,35
1979	30 jun.	5,4329	39,7130	286,25	35,7010	236,94	66,0080	110,25
1982	29 jun.	7,9030	52,8630	381,04	45,1725	299,80	112,5040	187,91
1983	30 jun.	8,8326	69,0120	497,44	57,0510	378,64	144,8990	242,01
1986	28 jun.	11,7927	77,8555	561,18	63,8960	424,07	141,5490	236,42
1990	30 jun.	15,1556	72,3900	521,79	61,3620	407,25	102,5600	171,30
1992	29 jun.	17,3482	70,1560	505,68	63,1840	419,34	96,0080	160,36
1993	29 jun.	18,1011	86,0500	620,25	76,4690	507,51	129,8060	216,81
1994	29 jun.	18,8223	97,8560	705,34	82,2490	545,87	129,9530	217,05
1995	29 jun.	19,7284	105,2400	758,57	87,4710	580,53	121,8470	203,51

FUENTE: Cambios oficiales, primeramente del Instituto Español de Moneda Extranjera y, desde 1975, del Banco de España. Se consigna el valor medio entre el precio al comprador y al vendedor. Las pesetas a los precios de 1964 se han obtenido mediante el deflactor del PIBpm en la serie enlazada en la base de 1986 de la *Contabilidad Nacional de España.*

Entre las últimas devaluaciones destacan la de diciembre de 1982 y las de la etapa de 1993 a 1995, tras una larga e infructuosa resistencia que redujo a la mitad las reservas de divisas (72.368 millones de dólares en junio de 1992; 36.257 millones en la primavera de 1995).

Los datos del cuadro adjunto ponen de manifiesto la vaga relación existente entre el poder adquisitivo de la moneda en el interior del país y su cambio exterior. En general, por razón de la debilidad de la economía española, las divisas extranjeras han estado sobrevaloradas, y muy especialmente el dólar, salvo en los últimos tiempos. En 1982, cuando ya esta sobrevaloración había disminuido sensiblemente, el español que adquiría marcos con pesetas pagaba por ellos más de un 30 por 100 por encima de lo que representaba su poder adquisitivo interior con respecto a los bienes de consumo. Y en 1992, en uno de los momentos de cambios más favorables, esta operación implicaba pagar más del 14 por 100 por encima de su poder adquisitivo. Es de deplorar, sin embargo, que la mejora de los cambios se haya debido no tanto al fortalecimiento de la economía como a la debilidad que representa un fuerte endeudamiento del sector público, y a los altos intereses que por ello se han de pagar.

1.7. La evolución de la capacidad o necesidad de financiación de la nación

El saldo de la cuenta de capital mide la capacidad o la necesidad de financiación de una unidad al final de cada ejercicio económico. En el conjunto de la economía nacional española, de 1964 a 1995, se cerraron con capacidad de financiación los ejercicios de un total de doce años en un período de treinta y uno. Si estos saldos se convierten a pesetas de 1986 y se hace balance de todo el período, resulta lo que se advierte en el cuadro adjunto.

Por los datos de este cuadro se concluye que España ha estado casi siempre necesitada de financiación exterior. A lo largo del período estudiado, esta necesidad registró su nivel más bajo en 1973, año en el que los saldos acumulados desde 1964 representaron el 1,2 por 100 del PIBpm. Cuatro años después, en 1977, estos saldos representaban el 12,3 por 100 del PIBpm, y en 1983, el 19,3 por 100. La capacidad de financiación de los cuatro años siguientes situó el saldo acumulado hasta 1987 en el 12,6 por 100. Pero la escalada de los años últimos lo sitúa, en 1994, en el 24,5 por 100 del PIBpm, si bien la capacidad de financiación del ejercicio de 1995 hace descender este porcentaje al 22,6 por 100. El mejor comportamiento fue el del año 1971, en que la capacidad de financiación representó el 2,14 por 100 del PIBpm, y los peores comportamientos, los de los años 1974 a 1976, 1990 y 1991, en que la necesidad de financiación rebasó el 3 por 100 del PIBpm.

Evolución de la capacidad o necesidad de financiación de la nación

A los precios constantes de 1986 y en porcentaje del PIBpm

Año	Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación		Saldos acumulados	Año	Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación		Saldos acumulados
	En millones de pesetas-1986	En % del PIBpm	En millones de pesetas-1986		En millones de pesetas-1986	En % del PIBpm	En millones de pesetas-1986
1964	+24.318	+0,17	24.318	1980	–699.469	–2,41	–3.826.306
1965	–317.629	–2,10	–293.311	1981	–781.402	–2,70	–4.607.708
1966	–335.773	–2,07	–629.084	1982	–730.857	–2,48	–5.338.565
1967	–251.414	–1,48	–880.498	1983	–454.166	–1,51	–5.792.731
1968	–138.754	–0,77	–1.019.252	1984	+418.023	+1,37	–5.374.708
1969	–212.386	–1,08	–1.231.638	1985	+435.395	+1,39	–4.939.313
1970	+47.037	+0,23	–1.184.601	1986	+558.727	+1,73	–4.380.586
1971	+459.548	+2,14	–725.053	1987	+75.915	+0,22	–4.304.671
1972	+283.045	+1,22	–442.008	1988	–323.519	–0,90	–4.628.190
1973	+154.157	+0,74	–287.851	1989	–1.102.014	–2,93	–5.730.204
1974	–908.931	–3,44	–1.196.782	1990	–1.333.973	–3,42	–7.064.177
1975	–808.877	–3,04	–2.005.659	1991	–1.202.777	–3,01	–8.266.954
1976	–957.170	–3,49	–2.962.829	1992	–1.195.110	–2,97	–9.462.064
1977	–514.900	–1,82	–3.477.729	1993	–152.505	–0,38	–9.614.569
1978	+264.775	+0,92	–3.212.954	1994 P	–327.786	–0,81	–9.942.355
1979	+86.117	+0,30	–3.126.837	1995 P	+502.035	+1,20	–9.440.320

P = Estimación provisional.
FUENTE: Elaborado con datos de la *Contabilidad Nacional de España*. Deflactor: el del PIBpm.

Como es sabido, en las relaciones exteriores de España, la balanza de bienes es crónicamente deficitaria y suele tener un discreto superávit la de servicios, mientras que los saldos más favorables se obtienen en la relación entre las partidas de «consumo final en el territorio económico de hogares no residentes» y de «consumo final en el resto del mundo de los hogares residentes», es decir, en la balanza de turismo.

En principio, parece obvio que tener capacidad de financiación es mejor que no tenerla. De hecho, en el último tercio de siglo de la historia económica de España, y salvo algunas excepciones, la capacidad de financiación se ha producido en fases ascendentes del ciclo, cuando las tasas de crecimiento económico eran buenas. Las dos excepciones más relevantes son las de los años 1978 y 1979, dos años francamente flojos desde el punto de vista general. Pero también hay fases buenas con persistente necesidad de financiación, como la que va de 1965 a 1969. Si se ponen en relación los incrementos (o decrementos) anuales del PIBpm/hab en pesetas-1986 con las cifras anuales de capacidad o necesidad de financiación, también en pesetas-1986, se obtiene un coeficiente de regresión lineal de 0,11; es decir, una correlación prácticamente nula.

Los factores que han influido en esta evolución son múltiples y diversos. Así, la gran necesidad de financiación de los años 1974 a 1977 fue debida fundamentalmente al fuerte incremento del coste de las importaciones de bienes (un incremento de un 35,7 por 100 en términos reales, de 1973 a 1974), como consecuencia de la primera crisis del petróleo. A la segunda crisis del petróleo se debió también, en gran medida, la fuerte necesidad de financiación de los años 1980 a 1983 (incremento de un 25,2 por 100, en términos reales, del coste de las importaciones de 1980 a 1979), pero también empezó a pesar el incremento en el pago de intereses efectivos [5]. Pero no son sólo estos factores; así, las fuertes devaluaciones de la peseta, como la de diciembre de 1982 y las del período de 1993 a 1995, al encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones y los servicios de turismo, han tenido que ver con la capacidad de financiación de 1984 a 1987 y con la del año 1995. Incidencia diversa tienen también las fluctuaciones del cambio del dólar y las vicisitudes económicas de los países que son clientes destacados en la adquisición de bienes o en la utilización de servicios.

---

[5] Desde 1991, el importe de los «intereses efectivos» pagados al exterior supera el billón de pesetas corrientes; aunque es obligado consignar que, en este año, también los ingresos por «intereses efectivos» superaron el billón de pesetas, lo cual parece indicar que las instituciones financieras españolas obtienen buenos ingresos financiando el déficit público de otros países. *Cf.* Esteve, V. y Tamarit, C. R.: *Déficit públicos, expectativas inflacionarias y tipos de interés nominales en la economía española*, Bilbao, Fundación BBV, 1995.

1.8. Resumen de la evolución económica de España de 1964 a 1995

En el período de tiempo que va de 1964 a 1995, la economía española ha pasado por una primera década de crecimiento firme y sostenido del PIBpm/hab en términos reales, por una segunda década prácticamente de crecimiento cero, por un lustro de buen crecimiento y por otro lustro de estancamiento.

Ya se ha dicho que, a mediados de la década de los sesenta, España logró completar su revolución industrial, tempranamente iniciada (a finales del siglo XVIII o principios del siglo XIX) pero desmayadamente conducida durante más de siglo y medio, y abandonar con ello los patrones del subdesarrollo. Desde entonces, y tanto en las épocas de crecimiento como en las de estancamiento, se ha proseguido la transformación de la distribución sectorial de la población, aunque sólo últimamente la población ocupada en el sector primario ha llegado a representar menos del 10 por 100 de la población ocupada total, cuando en el Reino Unido, ya en 1967, representaba el 3,1 por 100 y en Bélgica, el 5,8 por 100.

En 1995, la población activa española superaba en más de tres millones de personas a la de 1964, pero había 351.000 puestos de trabajo menos. En este tiempo disminuyeron en 3,2 millones los puestos de trabajo del sector primario y aumentaron en cerca de 3,4 millones los del sector de servicios (en buena medida, debido al crecimiento de las administraciones públicas), pasando a representar la población ocupada en este sector más del 60 por 100 de la población ocupada total. En el sector industrial, el número de puestos de trabajo aumentó en cerca de 0,7 millones de 1964 a 1975 y disminuyó en cerca de 1,3 millones de 1975 a 1995: sólo de 1965 a 1967 ostentó este sector el cetro del empleo, para ser destronado inmediatamente después por el sector de servicios.

En cuanto al VABpm, el del conjunto de los sectores se multiplicó por 2,85 de 1964 a 1995; para el sector industrial (con construcción) el multiplicador fue de 3,17 y para el sector de servicios, de 2,95. En cambio, en el sector primario, el multiplicador, en 1995, fue sólo de 1,18, aunque, en 1991, casi fue de 1,5. Los progresos fueron, pues, muy débiles en el sector primario, y mucho más lucidos en los otros dos sectores.

En lo que concierne a la productividad del factor trabajo, para el conjunto de los sectores ésta se triplicó de 1964 a 1995. En el sector primario, el crecimiento se hizo a ritmo muy intenso de 1964 a 1991, como corresponde a una intensa cancelación de puestos de trabajo, para estancarse, e incluso retroceder, de 1991

a 1995. En el sector de servicios, el crecimiento se hizo a ritmo moderado hasta 1985, para descender en 1991 y crecer levemente en los años siguientes. En las ramas industriales, la evolución de la productividad se manifiesta con altibajos: las fases de crecimiento más brillantes fueron las de la industria sin construcción, de 1964 a 1974 y de 1991 a 1995; la productividad de la rama de la construcción creció moderadamente hasta 1985, se mantuvo estacionaria hasta 1991 y volvió a crecer moderadamente después. Hasta comienzo de los años ochenta, la productividad más alta por persona ocupada la había ostentado siempre el sector de servicios; pero ya en 1985 el primer puesto lo ocupan las ramas industriales sin construcción, que aumentan su distancia con respecto a las demás ramas en los años siguientes. En el sector primario, los extraordinarios progresos experimentados de 1964 a 1991 solamente consiguieron que su valor añadido bruto por persona ocupada se situara en este año en el 50 por 100 del promedio nacional.

La formación bruta de capital fijo tuvo sus mejores momentos hasta 1974 y los peores, en los últimos años de los setenta y primeros de los ochenta, así como al comienzo de los noventa. Parte de las inversiones no ha servido para crear puestos de trabajo, sino para cancelarlos.

El control sobre los precios no ha sido, por lo general, muy severo. La fase de crecimiento discurrió con tasas de inflación en torno al 8 por 100 anual. La época de mayor descontrol correspondió a los gobiernos de don Adolfo Suárez. Luego, ante la perspectiva de ingresar en las Comunidades Europeas, se aumentaron los esfuerzos en este sentido. Siendo uno de los factores de inflación el déficit de las administraciones públicas, no se ha pretendido nunca actuar por este lado, sino solamente por el de los tipos de interés. El dominio ha sido sólo relativo, pues en el primer lustro de los años ochenta la inflación se mantuvo en torno al 12 por 100 anual y en el segundo lustro, en torno al 7 por 100; sólo a partir de 1993 se ha conseguido descender por debajo del 5 por 100. Este relativo dominio de la inflación ha resultado muy costoso, ya que ha encarecido el dinero, dificultando la inversión privada y gravando muy onerosamente la deuda pública, con el efecto añadido de mantener una cotización de la peseta poco favorable para las exportaciones, aunque conveniente para las importaciones.

En las relaciones exteriores, España, como país que no tiene materias primas de interés internacional y es pobre en técnicas propias de alto nivel [6], se encuentra en una posición desventajosa;

[6] España nunca ha sido un país puntero en la historia de los progresos técnicos. Pero cuando ha hecho alguna aportación de mérito en este campo, tampoco ha

posición de desventaja que, con cierta frecuencia, se agrava por determinadas actuaciones políticas. Esta posición de desventaja se ha venido manifestando, al menos en el último medio siglo, entre otras cosas, en la cotización de la peseta muy por debajo de su poder adquisitivo interior. En un país con déficit crónico en la balanza de bienes esto significa que ha tenido que pagar siempre un sobreprecio por sus importaciones. El lado ventajoso de esta situación sería la posibilidad de abrir mercados exteriores a los productos nacionales; pero ello hubiera exigido disponer de una clase empresarial verdaderamente emprendedora, cosa que sólo se ha dado por excepción [7]. La otra ventaja es la de atraer a una clientela turística interesada fundamentalmente en la obtención de servicios baratos; esta ventaja sí ha sido aprovechada, por lo que España es, desde hace ya muchos años, el paraíso turístico del proletariado europeo. Sería interesante investigar, sin embargo, cómo se reparten esta ventaja las empresas españolas con los inversores y los *tour-operators* extranjeros. La cotización de la peseta ha mejorado cuando la política española ha puesto en los mercados internacionales un nuevo producto: deuda pública con altos intereses.

---

sabido sacarle partido. El submarino, el destructor y el helicóptero fueron inventos españoles. Pero España compraba los submarinos en el extranjero, construía sus destructores con planos británicos y confiaba la fabricación de los autogiros a una compañía inglesa. Más recientemente, cuando ha dispuesto de la importante aportación técnica al transporte ferroviario de viajeros que significa el tren talgo, de gran economía en los costes de tracción por su poco peso, ha seguido dando preferencia al material pesado convencional y ha concedido el suministro de trenes de alta velocidad a empresas extranjeras en condiciones que han hecho pasar el asunto por los juzgados de lo penal. Otros inventos españoles, como el chupa-chup y la fregona, parece que han tenido mejor fortuna.

[7] «Ahora nos preocupamos mucho más por la incompetencia de las empresas que por el poder que tienen» (Galbraith, J. K.: «Hacia un nuevo orden económico mundial», en el diario *El Mundo*, 4 de febrero de 1994).

II. LA EVOLUCION DE LOS GASTOS Y DE LOS INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESPAÑOLAS

El análisis del comportamiento económico de las administraciones públicas españolas de 1964 a 1995 se va a realizar sobre la base que suministra la Contabilidad Nacional de España, como instrumento que puede garantizar, hasta cierto punto, la homogeneidad del tratamiento de los datos a lo largo de tantos años. El objetivo último de este análisis es situar en este campo los gastos y los ingresos de bienestar social. Por lo tanto, se prestará particular atención a los aspectos de los gastos y de los ingresos públicos que puedan iluminar mejor esta perspectiva.

En la evolución económica general del país se han distinguido cuatro fases, de acuerdo con los diferentes ritmos de variación del PIBpm por habitante en términos reales. Al analizar ahora el comportamiento económico de las administraciones públicas se plantea el problema de si el análisis se ha de acomodar a esas cuatro fases o si se han de distinguir las que resulten de las variaciones experimentadas por dicho comportamiento. La propia dinámica de éste permite distinguir, ante todo, dos etapas fundamentales: la que va de 1964 a 1975, en que la gestión de las administraciones públicas, en su conjunto, fue equilibrada, y en que todos los ejercicios, menos el de 1971, se cerraron con capacidad de financiación, y la que va de 1975 a 1995, de gestión progresivamente desequilibrada, y en la que todos los ejercicios, sin excepción, se cerraron con necesidad de financiación. En estas circunstancias, parece preferible mantener la distinción entre las cuatro fases señaladas para la evolución general de la economía, ya que la primera de éstas coincide prácticamente en el tiempo con la etapa de gestión equilibrada de las administraciones públicas, y para la segunda etapa de la historia de éstas será bueno analizar separadamente su comportamiento en las fases de estancamiento y en las de crecimiento de la economía.

2.1. Líneas generales de la evolución de la economía de las administraciones públicas

Lo primero que interesa conocer son las líneas generales de la evolución de los gastos y los ingresos de las administraciones públicas (en realidad, *empleos* y *recursos*, ya que la Contabilidad Nacional registra, por lo general, cantidades devengadas, y no entradas y salidas de caja), en sus componentes básicos, en los años que jalonan las fases de la evolución de la economía española de 1964 a 1995. Además de los datos de estos años se han añadido los de 1980 y 1993. El primero, porque el cambio es tan radical de 1974 a 1985 que conviene tener presente algún año intermedio; el segundo, por ser el año más *bajo* de esta última fase. El cuadro adjunto ofrece este resumen, con los datos expresados en porcentajes del PIBpm.

Evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas

Base 1986 — En porcentaje del PIBpm

Año	Empleos corrientes y de capital					Recursos corrientes y de capital			Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación
	Total	Consumo final	Prestaciones sociales	Otros gastos corrientes	Gastos de capital	Total	Cotizaciones sociales	Impuestos y demás ingresos	
1964	17,28	8,19	2,88	2,21	4,00	17,61	3,48	14,13	+0,36
1974	23,51	9,89	7,90	2,23	3,49	23,70	9,07	14,63	+0,18
1980	33,20	13,24	12,33	4,21	3,42	30,57	13,17	17,40	–2,63
1985	42,69	14,72	14,51	7,48	5,98	35,91	13,15	22,76	–6,76
1991	44,99	16,17	15,09	7,31	6,42	40,58	13,69	26,89	–4,44
1993	49,38	17,56	16,80	9,00	6,02	42,63	14,91	27,72	–6,78
1995 P	47,10	16,70	15,74	8,93	5,73	40,63	13,65	26,98	–6,49

P = Estimación provisional.
FUENTE: Serie homogénea propia elaborada a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España*, en las bases de 1970, 1980 y 1986; para prestaciones y cotizaciones sociales, Cuadro IV del Apéndice estadístico. Véase la nota al Cuadro II-A de este Apéndice.

Ante todo, hay que advertir que, en lo que hace a los gastos corrientes, la rúbrica de «consumo final» coincide prácticamente con la de «producción de servicios no destinados a la venta» de las administraciones públicas mientras que las otras dos partidas reflejan operaciones de reparto: las «prestaciones sociales» son transferencias corrientes a los hogares, mientras que, en los «otros gastos corrientes», se recogen «subvenciones de explotación», «intereses efectivos» y «transferencias diversas». En los gastos de capital se incluyen las partidas de «formación bruta de capital fijo», «adquisiciones netas de terrenos» y «ayudas a la inversión / otras transferencias de capital».

Como ya se ha señalado, lo que más llama la atención en este cuadro es el contraste entre la fase primera y las demás, así como los graves déficit de esta segunda etapa, frente al equilibrio de la primera (sólo en 1971 hubo necesidad de financiación, del 0,5 por 100 del PIBpm). También llama la atención el fuerte crecimiento de los gastos, que, en 1993, aproximan su importe al de la mitad del PIBpm. Hasta 1980, la cifra de cotizaciones sociales supera a la de prestaciones sociales.

En el cuadro siguiente se muestran las tasas medias de variación anual a las que han evolucionado las grandes rúbricas de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas en los términos del PIBpm.

Evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas

En tasas porcentuales medias de variación anual, en los términos del PIBpm

Año	Empleos corrientes y de capital					Recursos corrientes y de capital		
	Total	Consumo final	Prestaciones sociales	Otros gastos corrientes	Gastos de capital	Total	Cotizaciones sociales	Impuestos y demás ingresos
1964	–	–	–	–	–	–	–	–
1974	3,13	1,90	10,62	0,09	–1,35	3,01	10,05	0,35
1980	5,92	4,98	7,70	11,17	–0,34	4,33	6,41	2,93
1985	5,16	2,14	3,31	12,18	11,82	3,27	–0,03	5,52
1991	0,88	1,58	0,66	–0,38	1,19	2,06	0,67	2,82
1993	4,77	4,21	5,51	10,96	–3,17	2,49	4,36	1,53
1995 P	–2,34	–2,48	–3,21	–0,39	–2,44	–2,37	–4,32	–1,34

P = Estimación provisional.
FUENTE: El cuadro anterior.

Como se comprueba por este cuadro, por lo general, las tasas de crecimiento son más moderadas en las fases de 1964 a 1974 y de 1985 a 1991, es decir, en las etapas en las que el PIBpm creció a buen ritmo; esto es obvio al medir las operaciones en porcentajes de éste. Como elemento de contraste conviene decir que, en pesetas constantes de 1986, el crecimiento del consumo final de las administraciones públicas se desarrolló a las tasas medias anuales siguientes: de 1964 a 1974, del 4,5 por 100; de 1974 a 1985, del 4,6 por 100; de 1985 a 1991, del 6,5 por 100, y de 1991 a 1995, del 1,8 por 100. Estos datos parecen indicar que, salvo en estos últimos años (al menos, en lo que concierne al consumo final), el gasto de las administraciones públicas ha continuado imperturbable su marcha creciente, a lo largo de los años, con independencia de los avatares de la coyuntura económica.

También queda de manifiesto que el déficit de las administraciones públicas, crónico desde hace dos décadas, no se debe a un estan-

camiento de los ingresos, que han crecido fuertemente (salvo las cotizaciones sociales, de 1980 a 1991), sino a un crecimiento mucho mayor de los gastos.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la evolución de la distribución de los gastos y de los ingresos entre las grandes rúbricas. Es lo que muestra el cuadro adjunto.

Evolución de los gastos y de los ingresos de las administraciones públicas

En porcentaje del total

Año	Empleos corrientes y de capital					Recursos corrientes y de capital			Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación *
	Total	Consumo final	Prestaciones sociales	Otros gastos corrientes	Gastos de capital	Total	Cotizaciones sociales	Impuestos y demás ingresos	
1964	100,00	47,42	16,67	12,77	23,14	100,00	19,76	80,24	+2,10
1974	100,00	42,07	33,61	9,50	14,82	100,00	38,27	61,73	+0,77
1980	100,00	39,86	37,14	12,71	10,29	100,00	43,08	56,92	–7,92
1985	100,00	34,49	34,00	17,51	14,00	100,00	36,62	63,38	–15,83
1991	100,00	35,94	33,55	16,24	14,27	100,00	33,74	66,26	–9,86
1993	100,00	35,55	34,03	18,23	12,19	100,00	34,98	65,02	–13,73
1995 P	100,00	35,44	33,41	18,98	12,17	100,00	33,60	66,40	–13,78

* En porcentaje del gasto total.
P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del primero de los dos cuadros anteriores.

Como se advierte por este cuadro, a lo largo de los años el peso de los gastos se desplaza de los dedicados a operaciones de producción de servicios (los de consumo final) o de formación de capital hacia los dedicados a operaciones de reparto. La partida de consumo final desciende desde el 47,4 por 100 de 1964, hasta situarse, desde 1985, en torno al 35 por 100 del gasto total. Peso fluctuante, pero, en general, decreciente es el de los gastos de capital, que parte de un 23,1 por 100 en 1964, para alcanzar su valor más bajo en 1980, con un 10,3 por 100. La partida de prestaciones sociales, desde el 16,7 por 100 de 1964, asciende hasta el 37,1 por 100 de 1980, para descender y estabilizarse en los años posteriores en torno a un tercio del gasto total; desde 1980 (en realidad, desde antes) su peso es similar al del consumo público. Creciente, desde 1974, es el peso de la partida de los otros gastos corrientes, que, desde el 9,5 por 100 de este año se eleva hasta casi el 19 por 100 en 1995; engrosamiento debido sobre todo, desde 1980, al volumen creciente de los intereses que hay que pagar por el endeudamiento que se arrastra desde 1976, y cuyo peso queda registrado en la última columna del cuadro; tampoco hay que olvidar que también forman parte de esta rúbrica las subvenciones de explotación, destinadas, en mayor o menor medida, a cubrir la ineficiencia de empresas públicas y privadas.

Del lado de los ingresos, las cotizaciones sociales (reales y ficticias) han seguido, como es natural, la misma línea de evolución que las prestaciones sociales, para estabilizarse en los últimos años en torno a un tercio del total de los ingresos.

Conviene también examinar cómo se han venido distribuyendo las grandes rúbricas del gasto entre los distintos subsectores de dichas administraciones, a saber, el de la Administración central, el de la Administración territorial y el de las Administraciones de seguridad social. A este fin responde el cuadro adjunto.

Evolución de la distribución del gasto entre los subsectores de las administraciones públicas

Base 1986 — En porcentaje del PIBpm

Año	Consumo final			Prestaciones sociales			Otros gastos corrientes*			Gastos de capital*		
	Central	Territorial	Seguridad social	Central	Territorial	Seguridad social	Central	Territorial	Seguridad social	Central	Territorial	Seguridad social
1964	6,38	1,38	0,43	1,13	0,08	1,67	1,97	0,21	0,02	3,39	0,54	0,07
1974	6,54	1,44	1,91	1,34	0,06	6,50	2,04	0,18	0,01	2,40	0,69	0,40
1980	7,98	2,16	3,10	1,73	0,10	10,50	3,76	0,44	0,01	2,66	0,62	0,14
1985	6,91	4,71	3,10	1,69	0,11	12,71	6,02	1,34	0,12	3,08	2,72	0,18
1991	6,17	5,96	4,04	1,57	0,08	13,44	5,28	1,85	0,17	2,38	3,72	0,32
1993	6,55	6,34	4,67	1,61	0,10	15,09	6,53	2,28	0,21	2,54	3,21	0,27
95 P	6,12	6,27	4,31	1,48	0,10	14,16	6,69	2,07	0,17	2,63	2,87	0,23

* Consolidadas las transferencias entre administraciones.
P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

Los datos contenidos en este cuadro, pese a su esquematismo, ilustran ampliamente sobre el reparto de papeles entre los distintos subsectores de las administraciones públicas y sobre la evolución experimentada por ellos durante más de treinta años.

En primer lugar se observa cómo el consumo final de la Administración central, es decir, el coste de sus servicios, crece, en los términos del PIBpm, hasta 1980, para disminuir en los años siguientes (con un cierto repunte en 1993, debido al bajo PIBpm de este año). Esta disminución es concomitante con la fuerte crecida que tiene el coste de los servicios de la Administración territorial, sobre todo, desde 1980, hasta superar al de la Administración central en 1995. Es el efecto de la creación de las Comunidades autónomas y del aumento de sus competencias desde ese año. También crece de modo importante el consumo público de las Administraciones de seguridad social, como consecuencia, sobre todo, del aumento del coste de sus servicios sanitarios.

A diferencia de lo ocurrido en el área de la producción de servicios, en el campo de las prestaciones sociales, el reparto de papeles entre los tres subsectores de las administraciones públicas se mantiene el mismo a lo largo de los años; es decir, se mantiene el lógico protagonismo de las Administraciones de seguridad social y el papel marginal de los otros dos subsectores. Pero así como el gasto de estos últimos no ha variado muy sensiblemente, en términos del PIBpm, desde comienzos del período, el del subsector de las Administraciones de seguridad social ha crecido hasta 1993, para retroceder luego, hasta 1995.

En el campo de los demás gastos corrientes, hasta 1980, tanto las Administraciones de seguridad social como la Administración territorial han jugado un papel secundario; pero, desde entonces, la asunción por esta última de funciones que antes realizaba la Administración central hace que su papel en este campo vaya siendo cada vez más importante. El endeudamiento progresivo de estos dos subsectores y la consiguiente carga creciente de los intereses que se han de pagar por ello, así como las fuertes subvenciones de explotación, hacen que esta partida, casi insignificante hasta 1974, tenga cada vez más peso en ambos.

También en el área de los gastos de capital se han producido cambios notables con la creación del llamado «Estado de las Autonomías». Ya en 1985, el gasto de capital de la Administración territorial se aproximaba al de la Administración central, para superarlo en los años siguientes. Después de este año desciende en los términos del PIBpm el gasto de capital de la Administración central. Casi insignificante es el gasto de capital de las Administraciones de seguridad social, que, desde hace más de veinte años, no ha vuelto a igualar el 0,4 por 100 del PIBpm de 1974.

Tras este esbozo de las líneas generales de la evolución económica de las administraciones públicas es necesario entrar en más pormenores. Para ello, dado que el grueso del presente estudio se dedicará al examen de los gastos de bienestar social, se tratará primeramente de los restantes gastos corrientes y de capital. Pero, antes de nada, se abordará el importante tema de la capacidad y de la necesidad de financiación de estas administraciones, ya que, en cierto modo, representa algo así como el resultado final de su gestión.

2.2. De la capacidad de financiación a la necesidad de financiación

De las líneas generales de la evolución del gasto de las administraciones públicas en España se saca la impresión de que así como un gasto de éstas equivalente, como el de los últimos años, a la mitad del PIBpm parece excesivo, también parece muy bajo el que se registraba al comienzo del período estudiado. Con datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se advierte que, en el gasto de las administraciones públicas, la España de hace un cuarto de siglo se parecía más al Japón que a sus vecinos europeos. Pero, a comienzo de los años ochenta, así el Japón como España se iban aproximando a los patrones de la Europa occidental, tanto en el volumen de los gastos como en los niveles de endeudamiento.

Gasto total de las administraciones públicas, capacidad o necesidad de financiación e intereses de la deuda, en algunos países de la OCDE

En porcentaje del PIBpm

	Año 1970			Año 1981		
	Gasto total	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	Intereses de la deuda pública	Gasto total	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	Intereses de la deuda pública
Japón	19,4	+1,8	0,6	34,5	–4,4	3,6
España	22,1	+0,7	0,6	35,7	–3,9	0,8
Alemania occ.	38,7	+0,2	1,0	49,3	–3,9	2,2
Reino Unido .	39,3	+2,5	4,0	43,2	–3,2	4,6
Italia	34,2	–3,5	1,8	51,2	–11,7	7,2
Países Bajos .	46,0	–0,8	5,3	61,1	–5,3	5,4

FUENTES: OCDE: *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; para España, *Contabilidad Nacional de España*. Los datos del Reino Unido anotados en las columnas del año 1981 corresponden, en realidad, al año 1979.

Como se ve por el cuadro siguiente, en 1981, Japón y España se habían situado en la posición que tenía Italia en 1970, tanto en el volumen del gasto como en el de la necesidad de financiación. También se ve que, con un gasto de las administraciones públicas de un volumen superior al de la Italia de 1970 y al de Japón y España de 1981, Alemania occidental y el Reino Unido cerraron sus ejercicios de 1970 con capacidad de financiación.

Pero estos tiempos ya pasaron, y, en 1995, la situación en los países de la Unión Europea es la que se refleja en el cuadro siguiente.

Deuda pública y déficit de las administraciones públicas en los Estados miembros de la Unión Europea en 1995

En porcentaje del PIBpm

	Deuda pública	Déficit público		Deuda pública	Déficit público		Deuda pública	Déficit público
Bélgica ...	134,4	–4,5	Países Bajos...	78,4	–3,1	Finlandia	63,2	–5,4
Italia	124,9	–7,4	Dinamarca....	73,6	–2,0	Alemania	58,8	–2,9
Grecia ...	114,4	–9,3	Portugal.....	70,5	–5,4	Reino Unido ...	52,5	–5,1
Irlanda ...	85,9	–2,7	Austria.....	68,0	–5,5	Francia.....	51,5	–5,0
Suecia....	81,4	–7,0	España.....	64,8	–5,9	Luxemburgo ...	6,3	0,4

FUENTE: Comisión Europea.

Contemplando este cuadro se llega a sospechar que los requisitos de Maastricht sobre endeudamiento de las administraciones públicas para entrar en la moneda única europea (máximo de un 60 por 100 del PIBpm en deuda pública y déficit de las administraciones públicas no superior al 3 por 100 del PIBpm) se han fijado tomándole las medidas a Alemania; pero ni siquiera este país tenía visos de cumplirlos: sólo Luxemburgo podía sentirse tranquilo. Al final, gracias a una amable componenda, sólo ha quedado fuera de la moneda única quien no ha querido entrar en ella.

Volviendo a España, hay que decir que uno de los problemas del endeudamiento es que sus efectos se notan con retraso, y cuando empiezan a hacerse realmente sensibles se ha entrado ya por una vía de difícil retorno. Así, la carrera de este endeudamiento se inició, recién muerto Franco, en 1976; pero en 1980 los intereses que había que pagar por ello no pasaban del 0,73 por 100 del PIBpm, por lo que se seguía viviendo bajo un clima de ciudad alegre y confiada. En 1976, la necesidad de financiación de las administraciones públicas fue del 1,16 por 100 del gasto total y representó el 0,3 por 100 del PIBpm; pero en los años siguientes creció considerablemente hasta llegar a 1985: 15,9 por 100 del gasto total y 6,8 por 100 del PIBpm. El crecimiento económico de los años siguientes moderó algo este déficit, pero en 1993 llegó al 13,7 por 100 del ingente gasto público y al 6,8 por 100 del PIBpm. Desde 1981, año en que, con un déficit del 3,9 por 100 del PIBpm, se rebasó el mítico 3 por 100 de Maastricht, sólo en 1987, con un 2,97 por 100 del PIBpm, y en 1989, con un 2,55 por 100, se estuvo por debajo de esa cota.

Para hacerse cargo de lo que este déficit crónico significa conviene hacer algunas comparaciones.

Como se ve por el cuadro siguiente, uno de los peligros del endeudamiento es que sus consecuencias son de efecto retardado: aunque la necesidad de financiación fue grave desde comienzos de la década de los ochenta, sus efectos sobre los intereses a pagar sólo

Evolución de la necesidad de financiación de las administraciones públicas y de los intereses efectivos pagados por ello, y comparación con el gasto de asistencia sanitaria de la Seguridad Social

En millones de pesetas corrientes

Año	Necesidad de financiación	Intereses efectivos	Asistencia sanitaria de la Seguridad Social	Año	Necesidad de financiación	Intereses efectivos	Asistencia sanitaria de la Seguridad Social
1981	–664.638	135.551	639.967	1989	–1.148.224	1.560.477	1.750.561
1982	–1.099.938	190.457	737.625	1990	–1.889.710	1.866.902	2.017.826
1983	–1.067.060	290.390	825.347	1991	–2.436.153	2.159.145	2.226.208
1984	–1.378.124	509.325	877.582	1992	–2.106.295	2.469.966	2.807.607
1985	–1.905.642	970.475	985.152	1993	–4.132.928	3.171.180	2.953.880
1986	–1.881.643	1.278.471	1.116.691	1994 P	–4.097.560	3.311.078	3.209.268
1987	–1.071.927	1.255.868	1.278.070	1995 P	–4.526.778	3.728.712	3.303.134
1988	–1.223.410	1.345.928	1.468.051				

P = Estimación provisional.
FUENTES: Contabilidad Nacional de España y Cuadro XVII-8 del Apéndice estadístico.

empezaron a resultar alarmantes a partir de 1984. En varios años, los importes del endeudamiento fueron similares a lo pagado por intereses, como si se pidiera prestado para pagar intereses. Desde 1985, lo que se paga de intereses es una cantidad similar a lo que cuesta toda la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Evolución de la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las administraciones públicas

En millones de pesetas corrientes y en porcentaje del PIBpm

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm
1964	+4.390,8	0,36	+1.468,9	0,12	–1.832,4	0,15	+5.313,8	0,44
1974	+9.329,0	0,18	+12.024,8	0,23	–14.034,9	0,27	+15.081,0	0,29
1976	–22.072,6	0,30	+27.453,3	0,38	–45.855,0	0,63	–8.973,5	0,12
1980	–398.723	2,63	–380.248	2,51	–1.337	0,09	–17.138	0,11
1985	–1.905.642	6,76	–1.700.606	6,03	–181.426	0,64	–23.610	0,08
1991	–2.436.153	4,44	–1.365.077	2,49	–897.255	1,63	–173.821	0,32
1993	–4.132.928	6,78	–3.694.160	6,06	–763.741	1,25	+324.973	0,53
1995 P	–4.526.778	6,49	–3.834.779	5,50	–465.551	0,67	–226.448	0,32

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España.

El cuadro precedente permite ver en qué medida se distribuye la capacidad o necesidad de financiación entre los diversos subsectores de las administraciones públicas. Este cuadro muestra cómo la necesidad de financiación de la Administración territorial viene de más atrás de 1976 [8]. En realidad, de 1964 en adelante este subsec-

[8] Sobre el caso concreto del endeudamiento de las Comunidades autónomas, *cf.* Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J.: *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Bilbao, Fundación BBV, julio 1993.

tor solamente registró capacidad de financiación en los años 1966, 1967 y 1968. Dada esta tradición, resulta sorprendente la baja necesidad de financiación del año 1980.

En principio, el endeudamiento de cualquier unidad sólo parece razonable cuando tiene por objeto realizar inversiones en bienes duraderos. De acuerdo con este criterio ortodoxo, el importe anual del endeudamiento no podría rebasar el límite marcado por la suma de la formación bruta de capital fijo más la adquisición neta de terrenos de ese ejercicio, y lo prudente sería que nunca se llegase a dicha cota. Sin embargo, por los datos del cuadro siguiente, la Administración central española ni siquiera en 1980 respetó este límite. Con todo, en este año, una pequeña parte de sus operaciones de capital (el 12,6 por 100) fue financiado con el ahorro obtenido en las operaciones corrientes. Casi el 60 por 100 del importe de estas operaciones de capital consistió en transferencias, la mayor parte de ellas destinadas a empresas no financieras; a la Administración territorial se destinó el 11,3 por 100 de las transferencias.

Pero conviene tener en cuenta que, en virtud de los curiosos sistemas de financiación del «Estado de las Autonomías», en buena medida la Administración central se va endeudar para transferir recursos a la Administración territorial. En el mismo cuadro se ponen en parangón la necesidad de financiación de la Administración central, los empleos de la cuenta de capital de ésta y sus transferencias corrientes y de capital a la Administración territorial.

Necesidad de financiación de la Administración central, empleos de su cuenta de capital y transferencias a la Administración territorial

En millones de pesetas corrientes

Año	Necesidad de financiación de la Administración central (A)	Empleos de la cuenta de capital de la Administración central		Transferencias de la Administración central a la Administración territorial			100 B/A
		Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Ayudas a la inversión / Otras transferencias de capital	Total (B)	Transferencias corrientes netas	Transferencias de capital del Estado	
1980	−380.248	175.246	259.566	33.606	4.412	29.194	8,84
1985	−1.700.606	342.250	745.851	855.249	653.801	201.448	50,29
1986	−1.663.578	339.080	886.667	1.256.638	976.183	280.455	75,54
1987	−1.250.240	401.717	797.777	1.641.486	1.356.943	284.543	131,29
1988	−1.173.092	503.321	781.154	1.703.061	1.443.744	259.317	145,18
1989	−984.936	640.297	999.136	2.056.896	1.691.846	365.050	208,84
1990	−1.445.334	847.265	933.624	2.261.862	1.848.684	413.178	156,49
1991	−1.365.077	893.840	896.109	2.477.974	2.098.563	379.411	181,53
1992	−1.350.467	742.066	1.049.517	2.913.259	2.580.709	332.550	215,72
1993	−3.694.160	884.763	1.381.168	2.958.977	2.687.223	271.754	80,10
1994 P	−3.322.756	848.045	739.189	3.120.311	2.890.061	230.250	93,91
1995 P	−3.834.779	981.656	1.096.167	3.256.576	2.998.843	257.733	84,92

P = Estimación provisional.

FUENTE: Contabilidad Nacional de España. En las transferencias de capital no se han podido deducir las transferencias de la Administración territorial al Estado por no figurar desglosadas en la CNE.

De 1980 a 1985, el panorama había cambiado sustancialmente, como lo acreditan los hechos siguientes:

1.° La necesidad de financiación de la Administración central pasó a representar el 6,0 por 100 del PIBpm, desde el 2,5 por 100 del año 1980.

2.° Dicha necesidad de financiación superó en un 56,3 por 100 el importe del total de las operaciones de capital, lo cual indica que más de un tercio del endeudamiento se dedicó a financiar operaciones corrientes.

3.° La formación bruta de capital fijo más la adquisición neta de terrenos representó tan sólo poco más del 20 por 100 del importe del endeudamiento.

4.° El 27 por 100 de las transferencias de capital fue a parar a la Administración territorial.

5.° La suma de estas transferencias más las transferencias corrientes netas a la Administración territorial representó más del 50 por 100 de todo el endeudamiento de la Administración central.

Ahora bien, este fenómeno no había hecho más que empezar: en 1990 y 1991 casi la mitad de las transferencias de capital de la Administración Central se destinó a la territorial y se puede decir que, desde 1993, en torno al 60 % de las transferencias corrientes netas y de capital de la Administración Central a la territorial se ha financiado mediante el recurso al endeudamiento.

Estos hechos revelan un cambio muy importante en los papeles de la Administración central, al que ya se ha aludido anteriormente. Si en el gasto de este subsector se pone a un lado lo que se destina a producción de servicios no destinados a la venta y a formación bruta de capital fijo más adquisición neta de terrenos, y a otro, lo que se destina a operaciones de reparto (intereses, subvenciones, prestaciones sociales y transferencias diversas a otros sectores públicos o privados) resulta lo siguiente: en 1964, las operaciones de reparto significaban el 35,7 por 100 del gasto total; en 1974 este porcentaje fue del 39,1 por 100; en 1980 ya más de la mitad del gasto, el 50,3 por 100, se dedicaba a operaciones de reparto; en 1985 este porcentaje se elevó al 67,5 por 100, en 1991 al 69,1 y en 1995, al 72,7 por 100. Es decir, que, en el transcurso del período que aquí se estudia, la Administración central ha pasado de ser una unidad de producción de servicios y de realización de obras públicas y otras inversiones en equipamiento, con ciertas

funciones añadidas de distribución, a ser una unidad de allegamiento de recursos para su reparto, con ciertas funciones de producción y de inversión. Por lo tanto, desde hace más de una década, este subsector recauda y se endeuda, en gran medida, para que otros gasten, por lo que a la actual Administración central se le podría aplicar la famosa moraleja pseudovirgiliana:

Sic vos nec vobis nidificatis aves,
Sic vos nec vobis vellera fertis oves,
Sic vos nec vobis mellificatis apes,
Sic vos nec vobis fertis aratra boves.

Hay que señalar, sin embargo, que las facultades de decisión sobre el gasto en los recursos que se transfieren no es la misma en todos los casos. Así, en las transferencias a las Administraciones de seguridad social, la Administración central conserva las facultades de decisión sobre el gasto, al menos en los casos en los que la gestión no está transferida a Comunidades autónomas; pero no es así, por lo general, en las transferencias a la Administración territorial.

2.3. La evolución del gasto de las administraciones públicas

Tras el examen de conjunto sobre la relación entre los gastos y los ingresos que se acaba de hacer, es preciso analizar separadamente la evolución de unos y otros. De acuerdo con lo que es habitual en estos casos, se examinarán separadamente los gastos corrientes y los de capital. Ahora bien, dada la finalidad última del presente trabajo, que es el estudio de los gastos de bienestar social, a los que se dedica el mayor espacio, en esta parte general solamente se hará de ellos una consideración muy escueta.

La separación entre las diferentes partes del gasto se hará siguiendo las grandes rúbricas de la Contabilidad Nacional de España, con la novedad de que como gasto en «transferencias sociales» se tomará no solamente el que corresponde a la rúbrica de «prestaciones sociales» de ésta, sino, además, la parte de consumo final de las administraciones públicas que es, en realidad, consumo individual, y que en este trabajo se ha conseguido segregar y constituye tal vez la principal aportación del mismo.

2.31. La evolución del gasto corriente

En la Cuenta de Renta de las administraciones públicas, la Contabilidad Nacional distingue los empleos siguientes:

– Subvenciones de explotación,
– Intereses efectivos,
– Prestaciones sociales,
– Transferencias corrientes entre administraciones públicas,
– Cooperación internacional corriente,
– Transferencias corrientes diversas.

Además, también se ha de reputar gasto corriente el de la única rúbrica de empleo de la Cuenta de Utilización de Renta, la de «consumo final nacional». En ella se recoge el consumo final de los servicios producidos por las administraciones públicas y no destinados a la venta. A diferencia de las rúbricas de la Cuenta de Renta, que recogen operaciones de reparto, en esta rúbrica se resume lo que las administraciones gastan en la producción de servicios. Por ello, será la primeramente examinada, pero no en su integridad, sino en la parte referente a servicios estrictamente colectivos, ya que los servicios prestados de modo individualizado a la población se examinarán, según ya se ha dicho, junto con los demás gastos en transferencias sociales.

Seguidamente se analizarán las rúbricas referentes a intereses efectivos, a subvenciones de explotación, y a transferencias corrientes entre administraciones públicas, mientras que la cooperación internacional corriente se analizará conjuntamente con las transferencias corrientes diversas.

Esta parte concluirá con una breve consideración global de lo que son «transferencias sociales» según la cuarta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, es decir, las operaciones incluidas en la rúbrica de «prestaciones sociales» más las de «consumo final» dedicadas a servicios individuales.

2.311. La evolución del gasto en servicios colectivos

La primera partida del gasto corriente de las administraciones públicas cuya evolución se va a someter a examen es, como se acaba de decir, la de su gasto como productoras de servicios colectivos.

Este análisis ha obligado a practicar una segregación que las cuentas nacionales, en su presentación actual, no ofrecen.

Esta segregación está prevista, como se acaba de decir, por las Naciones Unidas en la cuarta revisión, publicada en 1993, de su metodología del *Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA-1993), y adaptada a las necesidades de la Unión Europea en la nueva versión del *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas* (SEC-1995), editado en España en 1996. Hasta ahora, la producción por las administraciones públicas de servicios no destinados a la venta y su utilización, como consumo final, se registraba de manera global en las cuentas nacionales, sin separación entre los servicios propiamente colectivos, como los de defensa, y los servicios que se prestaban a la población de modo individualizado, como los de enseñanza y los de asistencia sanitaria. Las futuras cuentas nacionales ofrecerán estos datos separadamente; pero ni para hoy, ni mucho menos para el pasado, se dispone de tal separación.

Sin embargo, en un estudio que pretenda conocer y valorar la totalidad de los gastos de bienestar social que se realizan, y se han venido realizando desde antiguo, por las administraciones públicas, no se puede prescindir de practicar esta separación. De aquí que no haya habido más remedio que acometer la tarea de segregar, del conjunto del «consumo final» de las administraciones públicas, la parte correspondiente a estos servicios individualizados. Para ello se han tenido en cuenta los criterios de las metodologías del SNA-1993 y del SEC-1995, así como la información contenida en las distintas ediciones de la Contabilidad Nacional de España, sobre todo en la clasificación de los empleos de las administraciones públicas por funciones, amén de la información que ofrecen las cuentas del Estado, las del sistema de la Seguridad Social, las cuentas españolas de protección social elaboradas en los términos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros), etc. Gracias a ello, es posible presentar aquí ahora separadamente los importes de los servicios estrictamente colectivos de las administraciones públicas.

Aunque en el Apéndice estadístico a este trabajo se presentan estos datos año por año, en los cuadros que seguirán solamente se recogerán, por lo general, los de los mismos años que se han tenido en cuenta para la exposición de las líneas generales de la evolución de los ingresos y gastos de las administraciones públicas, sin perjuicio de que se puedan hacer referencias a los demás años en el texto. Pero, a diferencia de lo que se ha hecho al exponer la evolución en líneas generales, aquí no se tomará como magnitud de medida el porcentaje sobre el PIBpm, sino el gasto por habitante en pesetas constantes de 1986, que es la unidad monetaria que la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986 toma para la evolución a precios constantes. La diferencia entre uno y otro tratamiento es que, cuando se miden los gastos o los ingresos en

porcentaje del PIBpm se está midiendo el esfuerzo que en cada año se ha pedido al país en proporción a su rendimiento económico, por lo que, en los años *malos* (en el período estudiado, los peores fueron los de 1981 y 1993), la onerosidad puede ser mayor sin que el gasto se haya realmente incrementado, mientras que cuando se mide el gasto o el ingreso en pesetas constantes por habitante se está midiendo la evolución del coste de los servicios, en términos reales y en relación con el número total de los destinatarios de los mismos.

En el cuadro adjunto se presenta, en estos términos, la evolución del coste de los servicios no destinados a la venta de las administraciones públicas que tienen un carácter colectivo, es decir, que no se han aplicado a la satisfacción individualizada de las necesidades de la población. Estos servicios son los que corresponden a las siguientes rúbricas de la clasificación de los empleos de las administraciones públicas por funciones:

- Servicios generales de la administración pública,
- Defensa nacional,
- Orden público y seguridad,
- Vivienda y ordenamiento público y urbanístico,
- Servicios recreativos, culturales y religiosos,
- Servicios económicos (combustibles y energía; agricultura, silvicultura, pesca y caza; minería y recursos minerales excepto combustibles; transportes y comunicaciones; otros).

Evolución en términos reales del gasto de consumo final colectivo efectivo de las administraciones públicas

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual
1964	47.048	–	38.517	–	7.474	–	1.057	–
1974	52.739	1,15	41.017	0,63	8.921	1,79	2.800	10,23
1980	60.444	2,30	44.550	1,39	12.884	6,32	3.009	1,21
1985	72.652	3,75	45.532	0,44	24.206	13,44	2.914	–0,64
1991	98.371	5,18	51.214	1,98	40.414	8,92	6.743	15,01
1993	99.911	0,78	50.999	–0,21	39.824	–0,73	9.088	16,09
1995 P	98.064	–0,93	50.642	–0,35	41.179	–1,69	6.244	–17,11

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

Lo primero que queda de manifiesto en este cuadro es el fuerte crecimiento del gasto por habitante, en términos reales, de 1980 a 1993. La alarma producida por el hecho de que el gasto de las

administraciones públicas se situara en la mitad del PIBpm y por la enorme dificultad para cumplir los requisitos de Maastricht ha llevado, en los últimos años, a ciertas medidas restrictivas del gasto, como la congelación del sueldo de los funcionarios públicos, que ha determinado el freno que se advierte de 1993 a 1995.

Si se examina la evolución de este gasto en los distintos subsectores se advierte que las tasas más moderadas de crecimiento se han dado siempre en la Administración central. Sin embargo, la transferencia de funciones a las Comunidades autónomas no ha servido para reducir el gasto en ella, sino simplemente a detener su crecimiento de 1980 a 1985, ya que, de 1985 a 1991, la tasa media de crecimiento anual fue superior a la de la etapa de 1974 a 1980.

En cambio, el nuevo «Estado de las Autonomías» ha supuesto un crecimiento extraordinario del gasto en la Administración territorial. Ya de antes, las tasas de crecimiento del gasto en el subsector eran superiores a las del de la Administración central, pero, de 1980 a 1985, la tasa media de crecimiento anual, en términos reales y por habitante, se eleva por encima del 13 por 100, y se aproxima al 9 por 100 de 1985 a 1991. No se sabe si este nuevo Estado es mejor o peor que el unitario, pero lo que sí se sabe es que es mucho más caro.

Las tasas de variación más difíciles de explicar son las del subsector de Administraciones de seguridad social. Dentro de este subsector institucional se integran no solamente las entidades del llamado sistema de la Seguridad Social, sino también, de 1961 a 1993, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (Munpal) y desde finales de los años setenta, el Fondo de Garantía Salarial (Fogasa), el Instituto Nacional de Empleo (Inem) y las mutualidades generales de funcionarios del Estado, a saber: la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas) y la Mutualidad General Judicial (Mugeju) [9]. Pues bien, las tasas de variación del gasto de consumo final colectivo son un tanto extrañas. La de crecimiento medio anual superior al 10 por 100 que se registra de 1964 a 1974 se podría explicar por el crecimiento de la Seguridad Social en esta fase, pero entonces no se explican las módicas tasas o los retrocesos que se registran de 1974 a 1985, ya que en esta fase la Seguridad Social ha continuado creciendo; y menos aún se explican los fuertes crecimientos de 1985 a 1993. Parte de estas «rarezas» se pueden deber, tal vez, a voluntarismos en la elaboración de los presupuestos (el sistema

[9] La Contabilidad Nacional de España divide este subsector en otros dos: el de «Sistema de seguridad social», en el que se integran las entidades del sistema de la Seguridad Social, Fogasa e Inem, y el de «Otras administraciones de seguridad social», constituido por las mutualidades generales de funcionarios.

de la Seguridad Social está sometido a disciplina presupuestaria desde el ejercicio de 1978) y consecuentes anomalías en la contabilización del gasto; causas determinantes, entre otras, de los famosos «agujeros» que, de vez en cuando, afloran: como los regularizados por la Ley 3/1983, de 29 de junio, o los aparecidos en tiempos más recientes. Si estos «agujeros» afloran y se colman cuando ya la Contabilidad Nacional ha dado su versión reputada definitiva de un ejercicio económico, o cuando no se tiene seguridad de a qué ejercicio corresponden exactamente, no es raro que estas anomalías se transmitan a las cuentas nacionales. En principio, esta partida debería reflejar los gastos de administración de las prestaciones y el coste de algunos servicios, como los de colocación del Inem.

2.312. La evolución del gasto en intereses efectivos

La partida del gasto corriente de las administraciones públicas que ha crecido de una manera más exorbitante a lo largo del período es la del empleo en «intereses efectivos», partida en la que se engloban los intereses de la deuda pública. Esto se ve claramente en el cuadro adjunto, en el que los importes de los intereses efectivos pagados por las distintas administraciones se han consignado en porcentajes del PIBpm y en pesetas constantes por habitante a los precios de 1986, con las tasas medias anuales a las que han variado en términos reales, esto es, a precios constantes.

Evolución del gasto en intereses efectivos de las administraciones públicas

En porcentaje del PIBpm y en pesetas constantes de 1986 por habitante

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	% del PIB pm	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas 1986 por habitante	Tasa media de variación anual
1964	0,59	2.656	–	2.178	–	478	–	–	–
1974	0,49	3.718	3,42	3.144	3,74	573	1,83	0	–
1980	0,73	5.674	7,30	4.155	4,76	1.511	17,54	8	84,93
1985	3,44	28.064	37,67	24.482	42,58	3.570	18,76	12	8,45
1991	3,93	40.302	6,22	32.583	4,88	7.271	12,59	448	82,82
1993	5,20	52.858	14,52	42.098	13,66	10.070	17,68	689	24,01
1995 P	5,35	56.844	3,70	46.548	5,15	9.931	–0,69	365	–27,22

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

Hasta 1980, los «intereses efectivos» pagados por el conjunto de las administraciones públicas se mantuvieron por debajo de 1 por 100 del PIBpm, porcentaje realmente muy llevadero. Pero, desde entonces, se disparan hasta rebasar el 5 por 100 del PIBpm en 1993. El crecimiento, de 1980 a 1985, a una tasa media anual del gasto en términos reales y por habitante, del 37,7 por 100 es

realmente impresionante. Este fuerte crecimiento es debido, naturalmente, al crecimiento del endeudamiento de las administraciones públicas, del que ya se ha hablado. En 1995, los «intereses efectivos» pagados por ellas representaron el 13,1 por 100 de sus ingresos no financieros.

Prescindiendo de los intereses pagados por las Administraciones de seguridad social, que, por su carácter esporádico, dan tasas de variación que carecen de significación, en los otros dos subsectores el gasto en «intereses efectivos», muy moderado hasta 1974, en términos del PIBpm, deja de serlo después. En realidad, aunque no se refleja en el cuadro, estos fuertes crecimientos no vienen desde 1974, sino desde 1978 y 1979. De 1977 a 1980, la tasa media anual de crecimiento de los «intereses efectivos», en términos reales y por habitante, fue del 10,8 por 100 en la Administración central y del 21,5 por 100 en la territorial. Con posterioridad a 1980, los intereses pagados por la Administración territorial siguen creciendo a tasas muy altas: la menor, de 1985 a 1991, no baja del 12,5 por 100. En la Administración central, los crecimientos más fuertes se dan de 1980 a 1985, con la respetable tasa media anual del 42,6 por 100. Ahora bien, dado que, desde 1980, más de la mitad del gasto de la Administración central, como ya se ha visto, se dedica a operaciones de reparto (y últimamente casi el 75 por 100), no se puede imputar su fuerte gasto en intereses a costes de financiación de sus propias actividades, sino a una organización del Estado en la cual los órganos que recaudan tienen escaso control sobre los órganos que gastan. En el análisis anteriormente realizado, cuando se ha examinado el endeudamiento de las administraciones públicas, se han aportado datos que ayudan a comprender esta situación, tan vinculada al original «Estado de las Autonomías», y que lleva a la conclusión de que las originalidades se pagan. Y conste que no se critica aquí la lógica autonomía de las instituciones que integran la Administración territorial, sino la forma en que se ha organizado esta autonomía.

Con independencia de las consideraciones que se puedan hacer sobre la oportunidad o inoportunidad de las diferentes partidas del gasto de las administraciones públicas, es evidente que el abandono de la disciplina presupuestaria que, hasta 1975, mantuvo el equilibrio entre los gastos y los ingresos, al menos en el ámbito de la Administración central (ya se ha visto no era lo mismo en la Administración territorial), ha generado la pesada carga de unos intereses que coartan gravemente las facultades de decisión de los gestores de las administraciones públicas, ya que una parte importante de lo que se ingresa no se puede destinar a lo que se tenga por conveniente, sino forzosamente a remunerar a prestamistas.

2.313. La evolución de las subvenciones de explotación

Las subvenciones de explotación, como su nombre indica, están destinadas, en principio, a cubrir desequilibrios que se producen en la cuenta de explotación, y, por lo tanto, en la gestión ordinaria, de diversas unidades productivas. Pero, como se verá, no siempre es así.

Lo primero que hay que examinar es la evolución de los importes de esta partida en el conjunto de las administraciones públicas y en sus principales subsectores, lo que se pone de manifiesto en el cuadro adjunto.

Evolución de las subvenciones de explotación de las administraciones públicas

En porcentaje del PIBpm y en porcentaje del gasto total del sector

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	En % del PIBpm	En % del gasto total del sector	En % del PIBpm	En % del gasto total del subsector	En % del PIBpm	En % del gasto total del subsector	En % del PIBpm	En % del gasto total del subsector
1964	0,84	4,42	0,77	5,87	0,06	3,00	–	–
1974	0,94	4,07	0,84	6,37	0,10	4,04	–	–
1980	2,08	6,26	1,90	10,35	0,18	5,22	0,12	0,86
1985	2,44	5,72	1,74	6,95	0,59	6,45	0,11	0,64
1991	1,81	3,99	0,93	3,71	0,76	6,18	0,12	0,66
1993	2,10	4,26	1,04	3,58	0,92	7,27	0,14	0,70
1995 P	1,94	4,12	1,00	3,64	0,82	6,79	0,12	0,65

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

Por él se ve, por de pronto, cómo las subvenciones de explotación de las administraciones públicas, desde 1980, representan, en términos del PIBpm, más del doble de lo que representaban en la primera fase del período aquí estudiado. El que el peso de estas subvenciones en el conjunto del gasto de las administraciones públicas sea similar al comienzo y al final del período es consecuencia del fuerte aumento de dicho gasto en los últimos años. Hasta 1980, las subvenciones estaban, en su mayor parte, a cargo de la Administración central, pero, desde entonces, crecen progresivamente en la Administración territorial, hasta alcanzar en los últimos años volúmenes similares a los de aquélla, como consecuencia del traspaso de funciones de la una a la otra.

Para hacerse cargo de lo que estas subvenciones significan es preciso conocer a qué entidades han ido destinadas y en qué cuantías. Es lo que se muestra, primeramente de modo muy es-

quemático, en el cuadro siguiente. En él se ha procurado separar las subvenciones destinadas a entidades públicas de las destinadas a entidades privadas, distinguiendo, dentro de éstas, entre centros de enseñanza y otras entidades. Es importante decir, sin embargo, que la frontera entre empresas públicas y privadas no está nada clara, y plantea un problema al ofrecer una serie temporal. Y es que ciertas empresas privadas, que ya eran subvencionadas de antiguo, han terminado por convertirse en empresas públicas. Es el caso de las Minas de Figaredo, que, como otras compañías dedicadas a la minería del carbón, comenzaron a ser subvencionadas a mediados de los años sesenta. En tal caso, las subvenciones a dichas empresas cuando todavía eran de propiedad privada (años 1964 y 1974) se han anotado como si fueran subvenciones a empresas públicas. Similar a éste es el caso de las subvenciones a explotaciones agrarias, contabilizadas hasta 1969 como subvenciones a empresas privadas, y anotadas, desde 1970, entre las subvenciones a empresas públicas, al ser canalizadas a través del organismo público Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrarios (FORPPA).

El desglose de las subvenciones de la Administración central entre sus destinatarios principales se ofrece posteriormente, en cuadro aparte. En cuanto a la partida correspondiente a las Administraciones de seguridad social, se trata fundamentalmente de subvenciones otorgadas a las empresas privadas como medidas de fomento del empleo; es de advertir que la correspondiente al año 1980 no figura en la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980, y se ha estimado con los criterios de la base de 1986, teniendo en cuenta datos del Instituto Nacional de Empleo.

Evolución de las subvenciones de explotación de las administraciones públicas según sus destinatarios

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administración central				Administración territorial				Administraciones de seguridad social
	Total	Empresas y entidades públicas	Centros privados de enseñanza	Otras unidades privadas	Total	Empresas y entidades públicas	Centros privados de enseñanza	Otras unidades privadas	Empresas privadas
64	110.336	103.358	–	6.978	9.137	9.137	–	–	–
74	222.993	188.184	20.953	13.856	25.640	25.640	–	–	–
80	551.946	344.065	98.667	109.214	51.023	51.023	–	–	35.530
85	545.038	327.873	54.032	163.133	185.325	84.664	91.549	9.112	33.028
91	369.891	239.830	63.048	67.013	303.003	153.209	123.551	26.243	47.910
93	413.520	250.726	69.579	93.215	365.142	196.892	138.451	29.799	56.723
95 P	417.505	239.104	65.701	112.700	340.835	176.080	131.056	33.699	51.878

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. El deflactor es el del PIBpm.

En la evolución de las subvenciones de explotación de las administraciones públicas marcan cambios importantes la entrada en vigor de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, la aparición de las Comunidades autónomas, desde 1980, y el ingreso de España en las Comunidades europeas, en 1986. Estos cambios se advierten claramente en el resumen de esta evolución que ofrece el cuadro precedente.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Educación, las subvenciones a los centros de enseñanza privados cobran una gran importancia. En 1964 no se registran subvenciones a estos centros; en 1974, estas subvenciones representaron el 8,4 por 100 de las subvenciones de explotación otorgadas por las administraciones públicas; en 1980, el 15,5 por 100; en 1985, el 19,1 por 100; en 1991, el 25,9 por 100, y en 1993, el 29,4 por 100. Esto es particularmente llamativo, sobre todo si se tiene en cuenta que, de 1980 a 1993, la población menor de 20 años ha disminuido en más de 2,6 millones de personas [10].

Al aparecer en escena las Comunidades autónomas, parte de las subvenciones antes concedidas directamente por el Estado comienzan a ser pagadas por aquéllas, previa transferencia de los fondos correspondientes por parte de éste, naturalmente. En el cuadro adjunto esto se hace visible en las subvenciones a centros de enseñanza privados. Antes de la aparición de las Comunidades autónomas, las subvenciones de las entidades de la Administración territorial iban destinadas fundamentalmente al sostenimiento de empresas municipales, señaladamente las de transportes.

El ingreso en las Comunidades europeas se acusa en la partida de subvenciones por la reducción de las destinadas a ciertas empresas y también por la reducción de las subvenciones al sector agrario. En el primer caso, esto se debe al criterio de no subvencionar empresas deficitarias; en el segundo, a que las antiguas subvenciones nacionales son sustituidas en parte por otras de la Comisión europea.

El detalle que se ofrece de las subvenciones de la Administración central a entidades públicas en el cuadro siguiente permite hacerse cargo de los que han sido principales puntos de atención. Son éstos el sector agrario, el de la minería del carbón y el de las comunicaciones y transportes.

---

[10] Cifra estimada según datos del Instituto de Demografía: *Proyección de la población española. España 1991-2026. Comunidades autónomas 1991-2006 y Provincias 1991-2006*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, marzo de 1994.

Evolución de las subvenciones de explotación de la Administración central a ciertas empresas o entidades públicas

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total	Sector agrario	Minería		Comunicaciones y transportes				Sectores diversos
		Senpa, Cat y Forppa	Hunosa	Minas de Figaredo y otras de carbón	Correos y Telégrafos	Renfe y Feve	Compañía Trasmediterránea	Iberia y Aviaco	Otras empresas o entidades públicas
1964	103.358	51.196	–	–	–	36.811	7.038	–	8.313
1974	188.184	64.949	23.079	8.616	24.252	46.289	7.993	2.248	10.758
1980	344.065	51.816	42.435	2.580	31.869	148.690	11.335	2.673	52.667
1985	327.873	37.565	30.623	4.223	27.042	167.018	6.773	3.886	50.743
1991	239.830	2.278	32.347	9.665	20.680	134.240	1.042	1.135	38.443
1993	250.726	2.647	36.391	2.329	9.076	125.420	2.141	9.279	63.443
95 P	239.104	6.625	27.465	1.557	16.006	121.224	1.414	8.365	56.448

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. El deflactor es el del PIBpm.

En este cuadro se han clasificado como subvenciones al sector agrario las dirigidas al Servicio Nacional de Productos Agrarios (Senpa), a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT) y al Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrarios (FORPPA). Ya se ha dicho anteriormente que las subvenciones de explotación a este sector se clasificaban inicialmente en la Contabilidad Nacional de España como subvenciones a empresas privadas, pero, por homogeneidad de la serie, aquí se han clasificado todas como públicas.

Lo mismo se ha hecho con las destinadas a la minería del carbón y, en parte también, con las dirigidas a empresas del sector de transportes.

Un caso peculiar es el relativo a los servicios de Correos y Telégrafos, que han sido, por lo general, servicios públicos, pero que la Contabilidad Nacional trata como si fueran producidos por una empresa pública.

El Servicio Nacional de Productos Agrarios (Senpa), denominado así por el Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, se había llamado, desde el Decreto 161/1968, de 1 de febrero, Servicio Nacional de Cereales, nombre que recibió, desde este último Decreto, el Servicio Nacional del Trigo, creado por Decreto-ley de 23 de agosto de 1937, para la ordenación de la producción, importación, exportación y distribución interior de este cereal, organismo interventor que pasó por diversos avatares desde su creación.

La Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT) fue creada, días antes de terminar la guerra civil, por Ley de 10 de

marzo de 1939, para sustituir al anterior Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes, establecido para atender a los problemas de abastecimiento a la población generados por la guerra. Desempeñó un papel fundamental durante la II Guerra Mundial, al tener bajo su responsabilidad el racionamiento de artículos de primera necesidad. Concluida dicha guerra y pasados los primeros duros años de postguerra, por un fenómeno de inercia burocrática, se mantuvo en España dicho racionamiento, cuando ya no existía ni en la vencida Alemania. Hubo de hacerse cargo del Ministerio de Comercio, en julio de 1951, don Manuel Arburúa de la Miyar para que desapareciera el racionamiento. Pero la CAT continuó existiendo hasta su supresión por Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, pasando a hacerse cargo de sus funciones el Servicio Nacional de Productos Agrarios.

El Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA) fue creado por la Ley 26/1968, de 20 de junio, con facultades de propuesta, fomento, vigilancia y ejecución de medidas de política de producción y precios agrarios, «con la doble finalidad de que se establezca una ordenada estructura de éstos y que se tienda a satisfacer la demanda del mercado». Las subvenciones a «explotaciones agrarias» de 1964, clasificadas como subvenciones a empresas privadas, y canalizadas desde 1968 a través del FORPPA, se han anotado aquí como si fueran del FORPPA.

Según se ve por esta breve reseña, estos tres organismos se solapaban en sus funciones, que estaban a caballo entre los intereses de la producción y los del consumo, fundamentalmente, de productos agrarios (pero no exclusivamente: la CAT, por ejemplo, administró, en tiempos, el racionamiento de la gasolina). Por Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, FORPPA y Senpa se han refundido en un nuevo y solo organismo denominado Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Como subvenciones al sector de la minería del carbón se han clasificado las concedidas a Hunosa y a otras empresas dedicadas a esta actividad. Las concedidas a estas últimas en 1974 figuran en la Contabilidad Nacional como subvenciones a empresas privadas.

La empresa nacional Hulleras del Norte, S. A. (Hunosa), se constituyó en 1966 como consorcio, con el Instituto Nacional de Industria (INI) como socio mayoritario. En este consorcio se integró la mayor parte de las empresas asturianas de la minería del carbón, arruinadas por su descapitalización, mala gestión y mala calidad del carbón (desde el principio, Carbones de Asturias, Compañía de Carbones, Industria y Navegación, Compañía Industrial Minero Astur, Duro Felguera, Fábrica de Mieres, Hullera Española,

Nueva Montaña Quijano y Santa Bárbara; más adelante también Carbones de la Nueva, Hullera del Turón, Hulleras de Veguín y Olloniego). Este consorcio, gigantesco dispositivo de socialización de pérdidas, hubiese tenido sentido como medida transitoria para resolver el grave problema social que supondría el cierre inmediato de tantas explotaciones, si se hubiese mantenido durante unos pocos años, hasta que, por jubilación o por otras vías hubiese quedado resuelto el problema de los trabajadores activos de las mismas. No sólo no se ha hecho esto, sino que se ha seguido, año tras año, contratando nuevo personal (en un accidente ocurrido en enero de 1996 fallecieron algunos obreros checos y en otro, en octubre de 1998, un obrero polaco), personal minero que, se dice, es el mejor pagado de Europa. Todo esto, con las pérdidas que se reflejan en el cuadro adjunto. Minas de Figaredo, en el Concejo de Mieres, no integrada en el consorcio, ha seguido percibiendo subvenciones de explotación, antes y después de su nacionalización.

En cuanto a las subvenciones al sector de comunicaciones y transportes, en él se integran, además de las destinadas a los servicios de Correos y Telégrafos, las dedicadas a empresas públicas de transportes ferroviarios, marítimos y aéreos.

La Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) fue creada por Ley de 21 de enero de 1941 para la explotación de los ferrocarriles de vía ancha (1,672 m, esto es, 6 pies castellanos, frente al ancho común europeo de 1,435 m). Ya eran propiedad del Estado, además de algunas pequeñas líneas, las de la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste (Oeste), que se había hecho cargo en 1928 de las de la Compañía del Ferrocarril de Madrid a Cáceres y Portugal (MCP), fundada en 1889, y en 1936 de las de la Compañía de los Ferrocarriles Andaluces (Andaluces), formada en 1877. En 1941 fueron rescatadas y pasadas a la Renfe las líneas de la Compañía de Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y Alicante (MZA), constituida en 1856, de la Compañía de Caminos de Hierro del Norte de España (Norte), creada en 1858, así como las de los ferrocarriles Central de Aragón, Murcia a Guadix, Santander-Mediterráneo, Huelva a Zafra y otras de menor entidad.

Por el Decreto-ley 11/1965, de 23 de septiembre, se creó, como organismo autónomo del Estado, la entidad Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE), para la gestión concertada de los de estas características propiedad del Estado.

La Compañía Trasmediterránea, S. A., se constituyó en 1916, dependiente del grupo financiero de don Juan March y Ordinas (1884-1962); fue nacionalizada en 1979. Esta compañía, en virtud de con-

trato con el Estado, era la concesionaria del Servicio de Comunicaciones Marítimas Rápidas y Regulares de Soberanía entre la Península, las Islas Baleares y Canarias, las Plazas de Soberanía del Norte de Africa, el Sahara español y los Territorios Españoles del Golfo de la Guinea, así como de los servicios interinsulares de Canarias. Estos servicios incluían los de carácter comercial, postal, de transportes del Estado, auxiliares de la Marina Militar y extraordinarios de guerra. El Estado subvencionaba estos servicios con el fin de equilibrar los ingresos y gastos. Como casa consignataria de la compañía actuaba en los puertos la Compañía Auxiliar de Comercio y Navegación (Aucona). El efecto práctico de esta relación entre consignador y consignatario era que, mientras la compañía consignataria era rentable, la compañía concesionaria era siempre deficitaria.

La compañía Iberia, Líneas Aéreas de España, S. A., creada en 1927, se fusionó poco después con la Compañía Española de Tráfico Aéreo (CETA), fundada en 1921, pasando ambas a constituir la Concesionaria de Líneas Aéreas Subvencionadas, S. A. (CLASSA). En tiempos de la II República ésta se denominó Líneas Aéreas Postales Españolas (LAPE). Tras la guerra civil, con capital mayoritario del Estado, recuperó su nombre de Iberia. Por el número de viajeros transportados llegó a ser la segunda empresa europea de líneas aéreas regulares, detrás de British Airways.

La Sociedad de Transportes Aviación y Comercio (Aviaco) se constituyó en 1948 con capital privado, pero años después el socio mayoritario era Iberia. Sirve fundamentalmente líneas regulares dentro del territorio nacional.

Las compañías del Metropolitano de Madrid y de Barcelona, tras ser convertidas en empresas públicas, también han recibido subvenciones del Estado. Actualmente las reciben de las respectivas Comunidades autónomas.

En Europa es corriente que las grandes empresas de transporte ferroviario y aéreo sean entidades públicas. La nacionalización de las compañías ferroviarias se inició en Europa después de la Primera Guerra Mundial. Estas empresas están, por lo común, fuertemente subvencionadas, lo cual significa que los precios de sus servicios de transporte son precios políticos. La razón de esto es probablemente, por un lado, la carestía de la explotación, que la hace poco rentable, y, por otro, el criterio de los Estados, favorable a considerar de interés nacional mantener una red de comunicaciones como la ferroviaria. Lo cierto es que, a finales del siglo XX, el ferrocarril es casi una especie relicta, acorralada por la competencia de la carretera y del transporte aéreo. De aquí que en todas partes se hayan clausurado numerosas líneas ferroviarias de carácter secundario. De aquí

también que sus gestores dediquen ahora mayormente su atención al transporte urbano y suburbano de las grandes ciudades, en donde la densidad del tráfico puede hacer rentable la explotación. En cuanto al transporte de viajeros por líneas de largo recorrido, parece que sólo pueden tener porvenir, en su competencia con las líneas aéreas y de carretera, los trenes de alta velocidad, para la comunicación diurna entre ciudades muy populosas que no disten entre sí más allá de 500 ó 600 kilómetros. Es de desear que sobrevivan los trenes nocturnos rápidos para distancias en torno a los 1.500 kilómetros, como los que enlazan París con Copenhague, Roma o Madrid, aunque es muy mal síntoma que, en 1996, la Sociedad Nacional de los Ferrocarriles Franceses haya suprimido su tren «La Puerta del Sol», tras veintisiete años de servicio, por lo que sólo queda como, servicio nocturno directo entre Madrid y París, el que mantiene la Renfe con trenes talgo.

Las subvenciones de explotación que reciben en España la Renfe y FEVE pueden parecer muy altas, y probablemente lo son (aunque no mayores que las que reciben otros ferrocarriles europeos), pero no estará de más recordar que las empresas privadas de autopistas reciben subvenciones de explotación muy cuantiosas (puestas en pesetas-1986: 34.971 millones en 1982, 57.255 millones en 1983, 65.584 millones en 1984, 93.111 millones en 1985 y 36.108 millones en 1986; en 1995 recibieron 19.225 millones de pesetas-1986); y la red de autopistas no es de 12.000 kilómetros, como la ferroviaria de la Renfe.

Dada la movediza frontera entre lo público y lo privado en este campo de las subvenciones, es preferible no conceder excesiva importancia a dicha distinción a efectos de este análisis y reparar más bien en cómo se han distribuido a lo largo del tiempo las subvenciones entre ramas de la actividad, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Evolución de la distribución de las subvenciones de explotación de las administraciones públicas entre algunas ramas de la actividad económica

En tantos por ciento del total

Año	Total	Agricultura y ganadería	Minería del carbón	Correos y Telégrafos	Transportes	Ramas públicas diversas	Enseñanza	Hogares (vivienda)	Ramas privadas diversas
1964	100,00	42,85	–	–	36,70	14,61	–	–	5,84
1974	100,00	26,12	12,75	9,75	22,74	14,64	8,43	–	5,57
1980	100,00	8,12	7,05	4,99	25,48	16,24	15,45	–	22,67
1985	100,00	4,92	4,56	3,54	23,28	17,74	19,07	–	26,89
1991	100,00	0,32	5,83	2,87	18,92	26,59	25,89	5,52	14,06
1993	100,00	0,32	4,63	1,09	16,38	31,16	24,90	4,72	16,80
1995 P	100,00	0,82	3,58	1,98	16,17	21,00	24,28	6,81	25,36

P = Estimación provisional.
FUENTE: Las de los cuadros anteriores.

Este cuadro muestra las grandes variaciones que se han dado en la distribución de las subvenciones de explotación a lo largo del período estudiado. Además de los desgloses ya realizados, en este cuadro se han segregado, del grupo de las subvenciones a unidades privadas diversas, las correspondientes a la bonificación de intereses a «compradores de viviendas» que, desde 1986, la Contabilidad Nacional de España incluye entre las subvenciones del Estado; se computan aquí las cantidades que el Estado abona a las entidades de crédito para bonificar los intereses que vienen obligados a pagar ciertos compradores de viviendas a plazos. Como se ve, se trata de una prestación de protección social considerada como subvención de explotación.

En 1964, año en que las subvenciones de explotación de las administraciones públicas no llegaban a significar el 1 por 100 del PIBpm, entre el sector agrario y el de transportes se repartía casi el 80 por 100 del importe de las subvenciones. En 1974, también sin llegarse al 1 por 100 del PIBpm, ya entraban en el reparto la minería del carbón, con el 12,8 por 100 del total, los servicios de Correos y Telégrafos, con el 9,7 por 100 y los centros de enseñanza privados, con el 8,4 por 100. Gracias al importante aumento del PIBpm entre 1964 y 1974, la disminución de los porcentajes de las ramas agraria y de transportes no supuso para ellas menores subvenciones en términos reales. El porcentaje recibido en ambos años por las restantes ramas públicas y privadas fue muy similar: del 14,6 por 100 las primeras y algo menos del 6 por 100 las segundas.

En 1980, año en que el importe de estas subvenciones, en términos del PIBpm, multiplicó por 2,34 el de 1974, la distribución entre las distintas ramas varió grandemente: el primer puesto, que antaño lo había ostentado el sector agrario, pasó al sector del transporte, con más de la cuarta parte del total de las subvenciones, mientras el segundo puesto lo ocupó el grupo de ramas diversas del sector privado, con cerca del 23 por 100 del total; también aumentaron algo su participación el grupo de ramas diversas del sector público, con más del 16 por 100 del total, y los centros de enseñanza privados, con algo menos del 16 por 100.

En 1985, las subvenciones llegaron a representar casi el 2,5 por 100 del PIBpm.; el primer puesto lo ocupaba ya (con un gobierno socialista) el grupo de las ramas privadas diversas, con cerca del 27 por 100 del total; si a este porcentaje se le suma el recibido por los centros de enseñanza privados, superior al 19 por 100, resulta que las subvenciones al sector privado representaron cerca del 46 por 100 del total, cuando este sector en 1964 no había recibido ni el 6 por 100 del importe total de las subvenciones. El

segundo puesto lo ocupó el sector del transporte, con más del 23 por 100 del total. Este año de 1985, cuando aún no se había ingresado en las Comunidades europeas, el sector agrario recibió menos del 5 por 100.

Seis años después, en 1991, las subvenciones recibidas de las administraciones públicas españolas por este sector quedaban reducidas al 0,32 por 100 del total, si bien las recibía en el marco de la política agraria de las Comunidades Europeas. En este año de 1991, el primer puesto, con más del 26 por 100 del total, lo ocupó el grupo de las ramas públicas diversas, seguido muy de cerca por el de centros de enseñanza privados, con algo menos del 26 por 100; el tercer puesto fue para el sector del transporte, pero ya con menos del 19 por 100; el grupo de ramas privadas diversas descendió fuertemente, situándose en algo más del 14 por 100, pero las subvenciones a compradores de viviendas, con el 5,5 por 100, se situaron ligeramente por detrás de las recibidas por el sector minero, con un 5,8 por 100. En 1993, se acentuaron las tendencias advertidas en 1991, repitiéndose las posiciones relativas de las diversas ramas. En 1995 más del 56 por 100 de las subvenciones fueron al sector privado.

No estará de más advertir que el descenso del peso de las subvenciones al sector público del transporte no significa disminución de las subvenciones asignadas a la totalidad del sector, ya que, desde 1980, las autopistas privadas reciben importantes subvenciones. También puede ser engañoso el descenso de peso de las subvenciones dedicadas al sector de la minería del carbón, pues, como se puede comprobar por los datos de un cuadro anterior, en términos reales este sector ha estado recibiendo subvenciones cuyos importes oscilan, en millones de pesetas-1986, entre los 31.695 de 1974 y los 45.015 de 1980.

Si se quisiera resumir esta evolución, se podría decir que ha caminado en el sentido de que cada vez tengan más peso las subvenciones de carácter *social* sobre las de carácter *económico* (con toda la vaguedad que ambos adjetivos tienen). En efecto, se les puede adjudicar carácter *social* a las subvenciones a los centros privados de enseñanza, a la bonificación de intereses en favor de compradores de viviendas y a las subvenciones de fomento del empleo concedidas a las empresas por el sector de Administraciones de seguridad social. El conjunto de los importes de estas transferencias representó el 8,4 por 100 del total en 1974, el 21,0 por 100 en 1980, el 23,4 por 100 en 1985, el 38,0 por 100 en 1991, y el 40,9 por 100 en 1993. Sin embargo, algún fin *social* se le puede atribuir a casi todas las subvenciones de explotación, ya que las dirigidas al sector agrario tienden a elevar las rentas de un

sector de escaso rendimiento, las de la minería del carbón a mantener el empleo en una zona, las del transporte a hacer más asequible el precio de éste para la población, etc. Probablemente, las subvenciones que no tienen un fin social, sino político, son las dirigidas a las entidades públicas de radio y televisión, así como a la prensa. Estas subvenciones no se han desagregado del resto aquí porque la información contenida en la Contabilidad Nacional de España no permite ofrecer una serie medianamente coherente. De 1980 a 1982, las subvenciones de explotación del Estado a «Radio y Televisión» y a «Medios de Comunicación Social», sumaron, en pesetas-1986, los importes siguientes: en 1980, 18.291 millones (3,3 por 100 de las subvenciones de explotación de la Administración central); en 1981, 16.067 millones (3,1 por 100), y en 1982, 16.268 millones (2,6 por 100).

En general, se considera que la rúbrica de subvenciones de explotación es de las menos deseables en el capítulo de gastos de las administraciones públicas, ya que entraña, en principio, el fomento de la ineficiencia de la unidad que la recibe. Y esto es fundamentalmente verdad; lo cual no quiere decir que determinadas subvenciones en ciertos casos no puedan estar justificadas. Por otro lado, es un expediente muy expuesto a los abusos.

A este respecto resulta significativo el hecho que, pese a la ineficiencia que generalmente se achaca a la gestión pública, las subvenciones de explotación a la Compañía Trasmediterránea han terminado descendiendo, en términos reales, después de haberse ésta nacionalizado. Otra observación a hacer es que una política de reducción de subvenciones puede conseguir importantes reducciones en el dispendio de los caudales públicos, pero exige una gran continuidad en el tiempo y la ausencia de medidas contradictorias. Una de las medidas menos operantes de los últimos lustros ha sido la de establecer subvenciones para fomento del empleo; afortunadamente es una medida que se puede rectificar casi de raíz sin mayores perturbaciones. En otros casos, en cambio, como en el de la minería del carbón, exige un plan a varios años, plan que se debería haber adoptado hace más de veinticinco, con lo que el problema estaría ya resuelto. Otro problema, que se ha agigantado en los últimos quince años, es el de las subvenciones a los centros de enseñanza privados. Este problema se abordará cuando se trate de las cuestiones relativas a los gastos de bienestar social.

2.314. La evolución de las transferencias corrientes entre administraciones públicas

La de «transferencias corrientes entre administraciones públicas» es una rúbrica que se reduce a cero, como es natural, cuando se consolidan las cuentas de los subsectores.

Evolución en términos reales de las transferencias corrientes netas entre administraciones públicas

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Subsector de origen	Año	Al resto de las administraciones públicas		A las Comunidades autónomas	A las Corporaciones locales	A las Administraciones de seguridad social
		En % de sus ingresos corrientes *	En millones de pesetas de 1986			
De la Administración central	1964	0,89	23.291	–	11.601	11.689
	1974	5,59	200.661	–	45.006	155.655
	1980	11,89	511.566	1.522	6.559	503.486
	1985	33,86	1.884.544	460.243	248.101	1.176.201
	1991	38,39	3.357.478	1.030.515	515.596	1.811.368
	1993	46,17	4.079.756	1.242.997	507.761	2.329.197
	1995 P	47,01	4.196.150	1.242.557	578.305	2.375.288
De las Comunidades autónomas	1980	–	–	–	–	–
	1985	–	–	–	–	–
	1991	13,39	99.440	–	–	99.440
	1993	2,96	21.258	–	–	21.258
	1995 P	0,77	6.229	–	–	6.229
De las Corporaciones locales	1964	–	–	–	–	–
	1974	–	–	–	–	–
	1980	0,36	2.760	2.760	–	–
	1985	9,61	104.901	104.901	–	–
	1991	12,68	179.174	179.174	–	–
	1993	11,26	165.797	165.797	–	–
	1995 P	11,41	170.940	170.940	–	–
De las Administraciones de seguridad social	1964	–	–	–	–	–
	1974	–	–	–	–	–
	1980	1,71	57.027	–	57.027	–
	1985	1,43	52.941	26.994	25.948	–
	1991	0,56	29.823	–	29.823	–
	1993	0,42	23.574	–	23.574	–
	1995 P	0,42	23.212	–	23.212	–

* Exceptuadas las transferencias corrientes de otras administraciones públicas.
P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Deflactor: el del consumo público.

Ya al tratar del tema de la necesidad de financiación de la Administración central se ha señalado que, en el gasto total de ésta, ha venido adquiriendo un peso cada vez mayor el conjunto de sus transferencias a los otros dos subsectores. En el cuadro adjunto se puede ver la composición de estas transferencias. Los datos de este cuadro ponen de manifiesto las hondas transformaciones que se han producido en las administraciones públicas españolas a lo largo del período que aquí se estudia. En efecto, en 1964, al

comienzo del período, las transferencias entre sus subsectores eran prácticamente insignificantes. Diez años después seguían teniendo un alcance muy modesto, pese a la alta cifra que, según la Contabilidad Nacional, en 1974 representaron las transferencias netas de la Administración central a la territorial. Aún en 1980, el crecimiento de las transferencias se debe exclusivamente al aumento de las destinadas a las Administraciones de seguridad social. El gran cambio se produce de 1980 a 1985. En 1980, las transferencias corrientes netas de la Administración central a las demás administraciones públicas equivalían a menos del 12 por 100 de sus ingresos corrientes; en 1985, a más del 33 por 100, y en 1995, a más del 47 por 100.

Es de destacar que, desde 1980, cobran importancia creciente las transferencias netas de las Corporaciones locales a las Comunidades autónomas, hasta estabilizarse en los años noventa en torno al 12 por 100 de sus ingresos corrientes. En 1980 y en 1985, las transferencias netas de las Corporaciones locales a las Comunidades autónomas representaron más del 42 por 100 de las recibidas por dichas Corporaciones de la Administración central; en 1991 este porcentaje fue del 34,8 por 100 y en 1995, del 29,6 por 100.

Las transferencias netas de las Administraciones de seguridad social a las Comunidades autónomas y a las Corporaciones locales se deben fundamentalmente a la compensación por servicios concertados de asistencia sanitaria y, en medida mucho menor, de servicios sociales, prestados por dichos subsectores a las personas protegidas por la Seguridad Social. Desde 1991 hay transferencias netas de las Comunidades autónomas a las Administraciones de seguridad social, vinculadas esencialmente a prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

Del cuadro anterior se desprende que el único sector realmente emisor de transferencias corrientes es el de la Administración central, ya que los demás sectores reciben de la Administración central mucho más de lo que transfieren. Como principal sector receptor de transferencias corrientes figura, a todo lo largo del período, el de las Administraciones de seguridad social; le sigue, desde 1980, el de Comunidades autónomas. Es de destacar, sin embargo, que, en 1964, el importe de lo recibido por las Administraciones de seguridad social era muy similar al de lo recibido por las Corporaciones locales, y en ambos casos de muy modesto alcance. En 1980, lo recibido de la Administración central por la Administración territorial representó el 1,6 por 100 de lo que recibió el sector de las Administraciones de seguridad social; en 1991, este porcentaje se elevó al 85,4 por 100; en 1995, fue del 76,7 por 100.

El alto porcentaje que representan las transferencias a las Comunidades autónomas desde 1985 se debe a que su financiación se hace, en gran medida, a través de la transferencia de ingresos fiscales obtenidos por el Estado. Esto es una consecuencia del régimen de financiación de estas entidades, establecido en sus Estatutos de autonomía y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en cuyo artículo 4.°, 1, c) se dispone que los recursos de estas Comunidades estarán constituidos, entre otros, por «los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado». Este sistema, aunque en proporciones mucho más modestas, se seguía de antiguo en la financiación de las Corporaciones locales. En cuanto a las transferencias a las Administraciones de seguridad, se basan en lo establecido por la Ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966, en disposición que, de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 24/1972, de 21 de junio, quedó redactada en el sentido de que, como primer recurso para su financiación, figurarán «las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura» (Texto refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, artículo 51, 1, a, y Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, artículo 86, 1, a).

Aunque en todos estos supuestos se puede hablar genéricamente de «transferencias corrientes», no todos los casos son lo mismo. La diferencia fundamental se establece entre las transferencias a las Administraciones de seguridad social y las transferencias a la Administración territorial, y estriba en que las unidades que componen esta última son, según la Constitución de 1978, *entidades autónomas,* mientras que las de la seguridad social son simplemente gestoras, esto es, *entidades heterónomas* de un dominio regulado por el Estado, entidades cuya «dirección, vigilancia y tutela» corresponde al Gobierno. Lo cual significa que, en el caso de las de seguridad social, la administración del Estado tiene un control muy directo e inmediato sobre las unidades que desempeñan la gestión, mientras que, en el caso de las entidades que integran la Administración territorial, sean Comunidades autónomas o Corporaciones locales, podría hablarse, a lo sumo, de «control remoto». Sin embargo, como se verá más adelante, al analizarse la financiación del gasto de las administraciones públicas, mientras en las Administraciones de seguridad social (como en las Corporaciones locales) el peso de las transferencias de otras administraciones en el conjunto de sus recursos se sitúa entre la cuarta parte y un tercio de éstos, en el caso de las Comunidades autónomas dichas transferencias representan en torno a los dos tercios.

2.315. La evolución de las transferencias corrientes diversas

Aquí se considerarán conjuntamente las rúbricas de «cooperación internacional corriente» y de «transferencias corrientes diversas» de la Contabilidad Nacional. Como en el caso de las transferencias entre administraciones públicas, se anotan las transferencias netas, es decir, previa compensación de los gastos con los ingresos por el mismo concepto. En el cuadro adjunto se muestra la evolución de los principales componentes de la segunda de estas rúbricas: en este cuadro de «gastos», las cifras con signo negativo representan ingresos.

En él queda de manifiesto que, así como en el área de la «cooperación internacional corriente» sólo excepcionalmente los ingresos superan a los gastos, en la de las «transferencias corrientes diversas» siempre los ingresos han superado a los gastos, con importes muy regulares, en términos reales, desde 1974. Esto se comprende bien en cuanto se conocen sus principales partidas: lotería nacional, lotería primitiva y quinielas; en la parte de «empleos» de la cuenta de renta se registran los premios de estas loterías y apuestas mutuas. Por cierto que en el cuadro se hace ostensible la disminución de ingresos por quinielas desde que aparece la lotería primitiva. En el grupo de «multas, tasas y varios», sin embargo, el saldo unas veces es positivo y otras negativo, ya que si multas y tasas son siempre ingresos, en «varios» hay ingresos, pero también transferencias a hogares, a instituciones privadas sin fines de lucro y a organizaciones no gubernamentales, a veces un tanto extrañas, que absorben parte importante de unos recursos escasos. En 1995, estos dispendios han reducido casi a la mitad los ingresos, tradicionalmente estables en términos reales, de la rúbrica de «transferencias corrientes diversas».

Evolución de los gastos netos de las administraciones públicas en cooperación internacional corriente y en transferencias corrientes diversas

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Cooperación internacional corriente neta	Transferencias corrientes diversas netas				
		Total	Lotería nacional	Quinielas	Lotería primitiva	Multas, tasas y varios
1964	914	–41.115	–52.979	–16.287	–	28.152
1974	1.819	–149.287	–78.023	–37.395	–	–33.869
1980	6.196	–149.517	–105.329	–34.148	–	–10.041
1985	15.185	–147.195	–104.011	–31.717	–4.689	–6.778
1991	–58.283	–135.833	–112.998	–8.711	–62.755	48.630
1993	18.795	–144.658	–109.840	–14.099	–66.551	45.831
1995 P	–29.213	–83.921	–106.484	–17.036	–69.003	108.602

P = Estimación provisional.

FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Como deflactor se ha empleado el del consumo público, que es el que se ha aplicado con carácter general al bloque de las transferencias corrientes entre administraciones públicas y otras transferencias corrientes. Los signos negativos representan ingresos.

2.316. La evolución del gasto corriente global en transferencias sociales

Dentro de los gastos corrientes de las administraciones públicas sólo queda por examinar la parte destinada a transferencias sociales. Dicha parte constituye el núcleo central de este trabajo, por lo que aquí únicamente se ofrecerá una panorámica muy general del mismo. En el esquema de la Contabilidad Nacional de España, el gasto corriente en transferencias sociales se contiene en dos rúbricas: la de «prestaciones sociales» y la de «consumo final» público. En esta última, sin embargo, como ya se ha dicho, el gasto en transferencias sociales se encuentra englobado con el relativo a servicios colectivos. También se ha dicho que una parte muy importante del presente trabajo ha consistido en separar ambos componentes, gracias a lo cual aquí se pueden ofrecer desglosados.

Un problema que se plantea en una serie larga es el de los diferentes criterios que han presidido la elaboración de la Contabilidad Nacional en sus distintas bases: la de 1970, con datos de 1964 a 1982; la de 1980, con datos de 1980 a 1987, y la de 1985/86, con datos desde 1985. El Instituto Nacional de Estadística ha elaborado una serie enlazada en la base de 1986, desde 1964, pero solamente se refiere a los componentes esenciales del PIBpm desde los puntos de vista de la oferta y de la demanda, por lo que se dispone de la serie homogénea del consumo público, pero no de las prestaciones sociales. El tratamiento de la rúbrica de «prestaciones sociales» es completamente diferente en las tres bases mencionadas.

Dado que en el presente trabajo se pretende analizar, en las mejores condiciones posibles de homogeneidad, el gasto público de bienestar social dentro del marco que procura la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en la base de 1986, ha habido que elaborar *ex professo,* con los criterios de dicha base, una serie de la rúbrica de «prestaciones sociales» y otra de la parte del «consumo público» que corresponde a «consumo final individual efectivo». Para ello se ha tropezado con el problema de que la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986 trata como consumos intermedios de las entidades públicas los conciertos de asistencia sanitaria, cuando según el SEC estos conciertos se deben tratar como prestaciones sociales en especie, tratamiento que permite separar lo que realmente es producción pública de servicios de lo que es producción del sector empresarial. Desde este punto de vista era más correcto el tratamiento de la base de 1980. Para obviar esta dificultad, se han elaborado también ambas series con los criterios de la base de 1980. En el Apéndice estadístico se ofrece, pues, para todos los años, la versión en la base de 1980 y

en la de 1986. Cuando se suman «prestaciones sociales» con «consumo final individual efectivo» de las administraciones públicas no hay diferencia alguna entre las bases de 1980 y de 1986, pues lo que en un caso está en la primera rúbrica en el otro está en la segunda.

Las mayores diferencias se registran entre los importes de las «prestaciones sociales» en la Contabilidad Nacional de España en la base de 1970 y los de la serie homogénea propia en la base de 1986. En el cuadro resumen que se ofrece a continuación se ha procurado poner en parangón los datos de la Contabilidad Nacional de España en sus distintas bases con las series homogéneas elaboradas expresamente para el presente trabajo.

En este cuadro y en los siguientes se han consignado los datos del año 1967, en que inició su andadura el actual sistema de la Seguridad Social, que asume las prestaciones del antiguo Plus Familiar, a cargo de las empresas. De este modo se evita que dicho cambio estructural induzca a error sobre la evolución de las transferencias sociales.

Evolución del gasto corriente de las administraciones públicas en transferencias sociales

En millones de pesetas de cada año

Año	Contabilidad Nacional de España, prestaciones sociales			Serie homogénea propia, transferencias sociales		
	Base de 1970	Base de 1980	Base de 1986	Prestaciones sociales, base de 1980	Prestaciones sociales, base de 1986	Total transferencias sociales*, bases de 1980 y de 1986
1964	64.567,0	–	–	35.090,8	34.803,5	50.368,6
1967	115.756,6	–	–	106.732,9	105.127,4	143.107,0
1974	437.078,7	–	–	418.807,6	406.418,4	572.210,4
1980	2.082.994,7	1.926.252	–	1.938.919	1.870.497	2.644.303
1985	–	4.150.986	4.039.454	4.181.379	4.092.469	5.668.620
1991	–	–	8.370.429	8.489.570	8.290.334	11.975.610
1993	–	–	10.293.516	10.461.509	10.242.955	14.949.534
1995 P	–	–	10.980.547	11.230.737	10.980.182	16.294.676

* Prestaciones sociales más consumo final individual efectivo.
P = Estimación provisional.
FUENTES: Contabilidad Nacional de España y Apéndice estadístico.

Como se ve por este cuadro, en la Contabilidad Nacional, el importe de las prestaciones sociales es mayor según la base de 1970 que según la de 1980, y mayor en esta base que en la de 1986. La razón está en que, en la base de 1970, se clasificaban como prestaciones sociales lo que, en realidad, eran servicios públicos individualizados, mientras que en la base de 1986 se clasifican como servicios públicos lo que son prestaciones sociales en especie.

El orden de magnitud de estas diferencias se hace patente en los años para los que se dispone de los importes de las «prestaciones sociales» en dos bases distintas de la CNE. Así, en el año 1980, el importe de esta rúbrica en la CNE-1980 es inferior en un 7,5 por 100 al de la misma rúbrica en la CNE-1970; en el año 1985, el importe en la CNE-1986 es inferior en un 2,7 por 100 al de la misma rúbrica en la CNE-80. Esto significa que, aproximadamente, si el importe de las prestaciones sociales según los criterios de la CNE-1970 equivalía a 100, con los criterios de la CNE-1980 dicho importe se ve reducido a 92,5 y, con los criterios de la CNE-1986, a 90.

Cuando se trabaja en la misma base, las diferencias de las cifras de las estimaciones propias con respecto a las cifras de la CNE son, por lo general, porcentualmente pequeñas: en la base de 1980, la estimación propia supera a la de la CNE-1980 en un 0,66 por 100 para el año 1980 y en un 0,73 por 100 para el año 1985; en la base de 1986, la estimación propia para este mismo año de 1985 supera a la de la CNE-1986 en un 1,31 por 100; pero se sitúa un 0,96 por 100 por debajo de la de la CNE-1986 para el año 1991 y un 0,49 por 100 por debajo para el año 1993. En 1995 casi no hay diferencia.

Las diferencias más notables son las de los años 1964 a 1966. Ello se debe a que, en los años anteriores a 1967, la Contabilidad Nacional anotó como prestaciones de las Administraciones de seguridad social las prestaciones del Plus Familiar, que, en realidad, eran pagadas directamente por las empresas.

Por otro lado, en la estimación propia se han clasificado como «prestaciones sociales en especie» las becas de estudio, que la Contabilidad Nacional, siguiendo los criterios del SEC vigente antes del nuevo SEC-1995, clasifica como «transferencias corrientes diversas a los hogares». Se han dejado en donde estaban, sin embargo, las subvenciones de explotación de carácter social, como las subvenciones a centros de enseñanza privados de la Administración central y la territorial y las de fomento del empleo de las Administraciones de seguridad social, ya que no son transferencias a los hogares. Además se han modificado a la baja las prestaciones sociales de la Administración territorial, por entender que, en cierta medida, se solapan con las de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (Munpal), que forma parte de las «otras administraciones de seguridad social» de la Contabilidad Nacional.

Dentro de los servicios no destinados a la venta objeto de «consumo final individual efectivo» se han incluido no solamente los de asistencia sanitaria y los servicios sociales diversos, sino también los de enseñanza.

La evolución del importe de las transferencias sociales y de su distribución entre prestaciones sociales, en dinero y en especie, y servicios no destinados a la venta de carácter individualizado, hecha de modo homogéneo, en pesetas constantes de 1986, es la que se muestra en el cuadro adjunto. Como base se ha elegido la de 1986.

Evolución en términos reales del importe de las transferencias sociales de las administraciones públicas y de su distribución entre prestaciones sociales y servicios individualizados no destinados a la venta

Base de 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total transferencias sociales		Prestaciones sociales			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta (B)
	En millones de pesetas de 1986 (A + B)	En % del gasto corriente de las administraciones públicas	Total (A)	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	
1964	670.034	31,38	391.536	339.958	51.579	278.498
1967	1.370.119	44,85	951.112	832.648	118.464	419.007
1974	3.000.168	55,56	2.103.921	1.749.665	354.256	896.247
1980	5.041.245	58,53	3.623.976	3.300.662	323.314	1.417.269
1985	6.185.176	54,76	4.477.537	4.133.004	344.533	1.707.639
1991	8.897.741	56,53	6.182.624	5.623.762	558.863	2.715.117
1993	9.865.274	56,56	6.798.882	6.193.093	605.790	3.066.392
1995 P	9.866.080	56,46	6.639.182	6.000.390	638.791	3.226.898

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

Como se ve, en 1964, año en que la importante protección familiar de la época se suministraba, en su mayor parte, por los propios empresarios, el gasto de las administraciones públicas en transferencias sociales representaba poco más del 31 por 100 del gasto corriente de las mismas; pero en 1967 significaba ya casi el 45 por 100 de dicho gasto y, desde 1971, fue siempre superior al 52 por 100. El porcentaje más alto, del 60,1 por 100, se registró en el año 1981. Después descendió hasta el 54,1 de 1986, para situarse luego en torno al 56 por 100.

En lo que respecta a la distribución entre los distintos tipos de transferencias sociales, salvo en 1964, que es un año atípico, por lo ya dicho sobre las prestaciones familiares, en los demás años alrededor del 70 por 100 son prestaciones sociales y en torno al 30 por 100, servicios individuales no destinados a la venta. En cuanto a las prestaciones sociales, la mayor parte son prestaciones en dinero; el importe de las prestaciones sociales en especie representa solamente en torno al 10 por 100 del importe de las prestaciones en dinero.

La evolución del gasto se conoce mejor si se consideran los importes correspondientes a precios constantes por habitante, tal como se presentan en el cuadro siguiente.

Evolución en términos reales del importe de las transferencias sociales de las administraciones públicas y de su distribución entre prestaciones sociales y servicios individualizados no destinados a la venta

Base de 1986 — En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Año	Total transferencias sociales		Prestaciones sociales			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta (B)
	En pesetas de 1986 por habitante (A + B)	En % del gasto corriente de las administraciones públicas	Total (A)	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	
1964	21.109	31,38	12.335	10.710	1.625	8.774
1967	41.708	44,85	28.953	25.347	3.606	12.755
1974	85.360	55,56	59.860	49.781	10.079	25.500
1980	134.843	58,53	96.934	88.286	8.648	37.909
1985	161.040	54,76	116.579	107.609	8.970	44.461
1991	228.617	56,53	158.855	144.496	14.359	69.762
1993	252.399	56,56	173.946	158.447	15.499	78.452
1995 P	251.623	56,46	169.325	153.033	16.292	82.298

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

En este cuadro se pone de manifiesto que el gasto global en transferencias sociales por habitante, en términos reales, casi triplicaba en 1995 el gasto de 1974. También se comprueba cómo, en prestaciones sociales en dinero y en servicios no destinados a la venta, el coeficiente multiplicador era superior a 3, mientras que en prestaciones sociales en especie era sólo de 1,6. Como el porcentaje que representaba el gasto en transferencias sociales sobre el total de los gastos corrientes de las administraciones públicas al final del período era prácticamente el mismo que en 1974, esto significa que los gastos de bienestar social han crecido aproximadamente al mismo ritmo que el resto de los gastos corrientes de estas administraciones.

Si se ponen en relación los datos de este cuadro sobre consumo final individual efectivo con los de consumo final colectivo (cuadro VIII-A del Apéndice estadístico) que se han ofrecido al tratar de esta parte del gasto, se puede conocer cómo ha evolucionado a lo largo de los años la distribución del consumo final entre el individual y el colectivo. Se comprueba así que en 1964 el consumo individual representó el 15,7 por 100 del consumo final total, en 1974 este porcentaje fue ya del 32,6 por 100, y en 1995 ascendió al 45,6 por 100. Esto muestra el peso creciente que ha ido teniendo

la producción de servicios de bienestar social en las administraciones públicas.

Es importante también conocer cómo se ha distribuido el gasto de protección social entre los distintos sectores de las administraciones públicas y a qué ritmo ha crecido en conjunto y en cada uno de ellos. A este objeto responde el cuadro siguiente.

Evolución en términos reales del gasto en transferencias sociales de las administraciones públicas, por subsectores

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Adm. de seguridad social	
	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual
1964	21.109	–	9.771	–	2.303	–	9.036	–
1967	41.708	25,48	13.078	10,20	2.195	–1,59	26.435	43,02
1974	85.360	10,77	20.922	6,94	2.950	4,31	61.487	12,82
1980	134.843	7,92	28.351	5,19	3.964	5,05	102.529	8,90
1985	161.040	3,61	23.049	–4,06	14.156	28,99	123.835	3,85
1991	228.617	6,01	29.572	4,24	22.382	7,93	176.662	6,10
1993	252.399	5,07	32.081	4,16	24.312	4,22	196.006	5,33
1995 P	251.623	–0,15	31.401	–1,07	26.207	3,82	194.016	–0,51

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las del Apéndice estadístico.

Prescindiendo de la evolución de 1964 a 1967, en cuyas tasas de variación influye el cambio estructural reiteradamente aludido, se comprueba cómo el mayor ritmo de crecimiento se registró de 1967 a 1974 y el menor, de 1980 a 1985.También se aprecia la tendencia a la estabilización del gasto después de 1993, tendencia que no ha hecho más que insinuarse. Otro cambio estructural importante lo denuncia esa tasa media anual próxima al 29 por 100 a la que crecieron las transferencias sociales en la Administración territorial de 1980 a 1985, mientras decrecen las de las Administración central. Trátase de la puesta en marcha del llamado «Estado de las Autonomías». Lo curioso del caso es que la Administración central, que después de 1985 continuó traspasando competencias a las Comunidades autónomas, ha seguido, sin embargo, aumentando a buen ritmo su gasto en transferencias sociales hasta llegar a las restricciones posteriores a 1993.

También es de notar que, en 1964, el importe de las transferencias sociales era mayor en la Administración central que en las Administraciones de seguridad social: 46,3 por 100 del total, frente a un 42,8 por 100. Lo cual indica el escaso desarrollo del subsector teóricamente especializado en transferencias sociales. Esto cambia al entrar en funcionamiento el sistema de la Seguridad Social en

1967, año en que dicho subsector procura ya el 63,4 por 100 de las mencionadas transferencias; en 1974 le corresponde el 72,0 por 100 y, desde 1980, entre el 76 y el 77 por 100.

2.32. La evolución del gasto de capital

Los empleos de la cuenta de capital de las administraciones públicas en la Contabilidad Nacional de España se anotan en tres rúbricas: la de «formación bruta de capital fijo», la de «adquisiciones netas de terrenos» y la de «ayudas a la inversión / otras transferencias de capital». De estas tres rúbricas, las dos primeras recogen inversiones en equipo de dichas administraciones, pero la tercera supone simplemente traspaso de recursos a otras unidades públicas o privadas, en unos casos para que éstas formen su capital fijo y en otros para cubrir sus pérdidas de capital. Con lo cual no se quiere decir que el gasto en las dos primeras rúbricas sea siempre «bueno» y el gasto en la tercera siempre «malo», aunque parece, en principio, deseable que la mayor parte del gasto de las administraciones públicas en operaciones de capital sea para la formación de su capital fijo propio, inversiones en infraestructuras, etc.

De 1964 a 1995, el mayor peso de las operaciones de capital en el conjunto de los gastos de las administraciones públicas se registró en los años 1964 a 1967; en estos años dicho peso se situó en torno al 20 por 100 del gasto total y en torno al 4 por 100 del PIBpm. Su menor peso se registró en 1979, año en el que no se llegó al 10 por 100 del gasto total, ni al 3 por 100 del PIBpm; este bajo nivel se dio también de 1978 a 1981. Tales operaciones representaron más del 14 por 100 del gasto total y más del 6 por 100 del PIBpm de 1989 a 1991.

La distribución del gasto de capital entre sus tres rúbricas ha sido la que muestra el cuadro adjunto. Es interesante observar en él cuál ha sido, a lo largo de estos años, el porcentaje de los empleos de la cuenta de capital dedicado a «ayudas a la inversión / otras transferencias de capital». Este porcentaje registró su cota más alta en 1980, con más del 47 por 100 del total, en un año en el que la formación bruta de capital fijo registró uno de los importes más bajos del período, en términos reales. Dichas transferencias alcanzaron su porcentaje más bajo en 1991, con poco más del 22 por 100, año en que la formación bruta de capital fijo alcanzó su importe más alto. Es significativo el hecho de que, en los dos períodos de estancamiento, las tasas medias anuales de variación de la formación bruta de capital fijo han sido negativas, mientras que han sido más altas las de transferencias de capital.

Evolución en términos reales de la distribución del gasto de capital de las administraciones públicas entre formación bruta de capital fijo, adquisiciones netas de terrenos y transferencias de capital

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Año	Total		Formación bruta de capital fijo		Adquisiciones netas de terrenos		Ayudas a la inversión / Otras transferencias de capital		
	Pesetas de 1986 por habitante (A)	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante	Tasa media de variación anual	Pesetas de 1986 por habitante (B)	Tasa media de variación anual	100 B/A
1964	16.448	–	10.153	–	34	–	6.260	–	38,06
1974	24.691	4,15	16.661	5,08	876	38,22	7.155	1,34	28,98
1980	25.448	0,50	13.087	–3,94	378	–13,09	11.983	8,98	47,09
1985	47.342	13,22	27.419	15,94	1.391	29,80	18.532	9,11	39,14
1991	68.864	6,44	52.344	11,38	1.231	–2,01	15.288	–3,16	22,20
1993	65.123	–2,75	45.093	–7,18	2.307	36,87	17.723	7,67	27,21
1995 P	65.119	–0,00	42.281	–3,17	2.552	5,18	20.286	6,99	31,15

P = Estimación provisional.
FUENTE: Elaborado a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España*. Deflactores: el de formación bruta de capital fijo, salvo para ayudas a la inversión y otras transferencias de capital, en que se ha empleado el del PIBpm.

2.321. La evolución de la formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos

Dadas las cuantías relativamente no muy importantes de la rúbrica de «adquisiciones netas de terrenos» y la función que cumplen estas adquisiciones, se examinarán aquí conjuntamente con los importes de la de «formación bruta de capital fijo». En el cuadro adjunto se muestra la evolución conjunta de ambos importes, según su distribución por sectores.

Evolución en términos reales de la formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos, y de su distribución por subsectores de las administraciones públicas

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante y en porcentaje de PIBpm

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Pesetas de 1986 por habitante	En % del PIBpm	Pesetas de 1986 por habitante	En % del PIBpm	Pesetas de 1986 por habitante	En % del PIBpm	Pesetas de 1986 por habitante	En % del PIBpm
1964	10.194	2,60	8.256	2,09	1.675	0,44	263	0,07
1974	17.623	2,53	10.590	1,52	4.825	0,69	2.208	0,32
1980	13.494	1,87	8.328	1,16	4.156	0,58	1.010	0,14
1985	28.876	3,70	9.462	1,21	18.061	2,32	1.354	0,17
1991	53.511	4,93	17.649	1,63	32.631	3,00	3.231	0,30
1993	47.400	4,27	16.105	1,45	28.553	2,57	2.742	0,25
1995 P	44.833	3,82	16.501	1,41	25.997	2,22	2.335	0,20

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Deflactor: el de formación bruta de capital fijo.

Los datos de este cuadro ilustran sobre los importantes cambios que se han dado en la formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas. En la primera fase del período estudiado, la formación bruta de capital de las administraciones públicas venía a representar en torno al 2,5 por 100 del PIBpm, y la mayor parte corría a cargo de la Administración central. Posteriormente, en el año 1980, registra una de las cotas más bajas, con el 1,9 por 100 del PIBpm, y poco más del 1 por 100 a cargo de la Administración central. En los años siguientes, este gasto crece hasta aproximarse al 5 por 100 del PIBpm, pero la protagonista no es ya la Administración central, sino la Administración territorial, que llega a gastar ella sola el 3 por 100 del PIBpm en 1991. En cambio, las inversiones de capital de las Administraciones de seguridad social son siempre relativamente modestas.

Ante elevaciones tan fuertes del gasto en la Administración territorial, que pasa de 4.156 pesetas-1986 por habitante, en 1980, a 18.061 en 1985, y a 32.631 en 1991, interesa conocer cómo se reparte este gasto entre Comunidades autónomas y Corporaciones locales. Pues bien, en 1985 correspondió a Comunidades autónomas el 48,0 por 100 del total, y más de la mitad en los últimos años. Lo que significa que, en estos últimos años, la formación bruta de capital fijo más las adquisiciones netas de terrenos son de un orden de magnitud similar en la Administración central, en las Comunidades autónomas y en las Corporaciones locales. En la Administración central, este gasto, en los términos del PIBpm, en los últimos años, es del mismo orden que el de 1974, bastante inferior al de 1964, y superior al bajísimo de 1980. Las Corporaciones locales, en cambio, han duplicado, en los mismos términos reales, sus gastos de 1980 y años anteriores.

Para completar este análisis aporta luces el cuadro siguiente, en el que se muestra la distribución funcional de la formación bruta de capital fijo más las adquisiciones netas de terrenos de los tres subsectores básicos de las administraciones públicas, en importes por habitante en pesetas a los precios constantes de 1986.

Los datos de este cuadro permiten hacerse una idea acerca del destino de estos gastos. Sin embargo, conviene tener en cuenta que la clasificación de los empleos de las administraciones públicas por funciones de la Contabilidad Nacional dista de ser suficientemente ilustrativa de la naturaleza de las inversiones realizadas. Tampoco es homogénea a lo largo de los años, y falta con anterioridad a 1970. En estas circunstancias, dichos datos se deben tomar con todas las reservas. Además, como mera referencia orientadora, se puede decir que, en 1985, del gasto en la función de transportes y comunicaciones de la Administración central, el

Distribución en términos reales por funciones del gasto en formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos de las administraciones públicas

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Subsector	Año	Total	Servicios generales de la administración pública	Orden público y seguridad	Enseñanza	Sanidad	Vivienda y ordenamiento público y urbanístico	Transportes y comunicaciones	Otras funciones
Administración central	1964	8.256	*592*	*28*	*425*	*36*	*132*	*2.088*	4.955
	1974	10.590	441	–	1.468	144	1.026	3.500	4.011
	1980	8.328	869	–	2.127	95	201	2.347	2.689
	1985	9.462	824	1.319	1.206	72	171	2.836	3.034
	1991	17.649	1.119	1.833	2.105	35	198	9.148	3.211
	1993	16.105	793	1.485	1.215	23	461	8.823	3.305
	1995 P	16.501	654	1.045	1.072	14	506	7.715	5.495
Administración territorial	1964	1.675	:	:	:	:	:	:	:
	1974	4.825	:	:	:	:	:	:	:
	1980	4.156	*580*	:	:	*126*	*1.383*	*852*	*1.215*
	1985	18.061	2.263	94	1.742	490	5.400	3.326	4.746
	1991	32.631	2.243	459	3.347	507	12.066	7.376	6.633
	1993	28.553	1.159	725	2.598	321	8.047	9.533	6.170
	1995 P	25.997	1.142	680	2.395	212	7.406	8.684	5.478
Administraciones de seguridad social	1964	263	–	–	*1*	229	–	–	*33*
	1974	2.208	–	–	*11*	*1.922*	–	–	*275*
	1980	1.010	–	–	5	879	–	–	126
	1985	1.354	–	–	1	1.145	–	–	208
	1991	3.231	–	–	16	2.057	–	–	1.158
	1993	2.742	–	–	9	1.781	–	–	952
	1995 P	2.335	–	–	6	1.649	–	–	680

P = Estimación provisional.
Las cifras en cursiva son de estimación propia.
FUENTE: Para 1964 y 1974, Instituto de Estudios Fiscales: *Cuentas del Estado Español. 1958 a 1975*, Madrid, 1990. Para el resto, INE: *Contabilidad Nacional de España*. Elaboración propia.

42 por 100 se destinó a infraestructuras de carreteras, el 33 por 100 a infraestructuras ferroviarias, el 16 por 100 a puertos marítimos y el 9 por 100 a aeropuertos [11]. Las inversiones en obras hidráulicas se hallan incluidas bajo la rúbrica de «otras funciones». Estas inversiones representaron, en 1964, 3.164 pesetas-1986 por habitante, 4.239 en 1965 y 1.901 en 1974. Alcanzaron su nivel más bajo, a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta, bajo los gobiernos de la Unión de Centro Democrático [12].

[11] *Cf.* a este propósito, Martín Antón, M. y Camacho Rojas, E.: «Algunos aspectos del transporte en la Comunidad Europea», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3/1991, pp. 85-113.

[12] «En los últimos años, un indudable rechazo a las reiteradas "inauguraciones hidráulicas" de la época anterior, ha supuesto un decrecimiento notable de la actuación sobre los ríos españoles. El reflejo es claro en la reducción del ritmo de las tierras puestas en regadío y en el menor incremento de la tasa de regulación fluvial. No obstante, la promulgación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, que entró en vigor el primero de enero de 1986, parece indicar que el espíritu que iluminó a los regeneracionistas y guió a sus seguidores, todavía está lejos de extinguirse, aunque, lógicamente, se apoye ahora en nuevos modelos, más acordes con la situación actual». (Arenillas Parra, M. y Sáenz Ridruejo, C.: *Guía física de España. 3. Los ríos*, Madrid, Alianza Editorial, S. A., 1987, p. 97, nota 10).

En el mismo cuadro quedan de manifiesto las fuertes inversiones realizadas por la Administración territorial desde 1980. El traspaso de funciones, desde entonces, de la Administración central a las Comunidades autónomas debería lógicamente representar una disminución del gasto de la primera en favor de las últimas. Dicha disminución se da en algún caso, pero el aumento que se produce en la misma función de la Administración territorial es, por lo general, muchísimo mayor del que cabría esperar. Así, de 1980 a 1985, el gasto total de la Administración central crece a una tasa media anual del 2,6 por 100, pero el de la Administración territorial aumenta a la tasa media anual del 34,2 por 100.

De 1985 a 1991, la tasa media anual de crecimiento es, en la Administración central del 10,9 por 100, y en la Administración territorial, casi igual: del 10,4 por 100. En la Administración central, los fuertes crecimientos responden, sobre todo, al aumento en la función de «transportes y comunicaciones», debido a la construcción de autovías y a la de la línea férrea de Alta Velocidad Española (AVE) de Madrid a Sevilla. En la Administración territorial, los gastos en esta función superan a los de la Administración central en 1985, y casi los igualan en 1991, aunque sin líneas de alta velocidad. En la función de «servicios generales de la administración pública», la Administración territorial gasta, en estos últimos años, más del doble de lo que la Administración central haya gastado en cualquier época. Pero en donde el gasto en formación bruta de capital de la Administración territorial llega a las más altas cimas es en la función de «vivienda y ordenamiento público y urbanístico». Por esto es interesante recoger aquí el gasto de formación bruta de capital fijo en estas dos funciones, en pesetas corrientes y en pesetas constantes, tanto en la Administración central como en la territorial, según resulta de la Contabilidad Nacional de España. Así se hace en el cuadro adjunto.

A este propósito hay que hacer, ante todo, una advertencia, y es que, en la rúbrica «vivienda, y ordenamiento público y urbanístico», en contra de lo que se podría pensar, la inversión en construcción de viviendas sociales es mínima.

En «transportes y comunicaciones» se acusa, en lo que respecta a la Administración central, el Plan General de Carreteras 1984-1991, pero, sobre todo, como ya se ha dicho, la construcción de la línea del AVE, iniciada en octubre de 1987 y terminada en 1992 [13]. Desde 1991, destaca la construcción de autovías. En este

[13] Un juicio crítico sobre estas inversiones en Maestro, A.: «La aberración del "AVE"», en *Razón española*, n.º 56, marzo 1993, pp. 177-191. En materia de carreteras, la Ley 25/1988, de 29 de julio, vino a dar nueva regulación a la

Evolución de la formación bruta de capital fijo en las funciones de «transportes y comunicaciones» y «vivienda y ordenamiento público y urbanístico»

A precios corrientes y a precios constantes de 1986

Año	Transportes y comunicaciones				Vivienda y ordenamiento público y urbanístico			
	Administración central		Administración territorial		Administración central		Administración territorial	
	Millones de pesetas de cada año	Millones de pesetas de 1986	Millones de pesetas de cada año	Millones de pesetas de 1986	Millones de pesetas de cada año	Millones de pesetas de 1986	Millones de pesetas de cada año	Millones de pesetas de 1986
1985	102.818	108.917	119.329	126.408	6.185	6.552	184.905	195.874
1986	114.231	114.231	116.831	116.831	10.667	10.667	228.506	228.506
1987	146.254	139.696	131.896	125.981	14.598	13.943	261.405	249.683
1988	217.659	195.983	159.384	143.511	10.452	9.411	334.318	301.024
1989	304.704	260.467	242.670	207.439	8.919	7.624	455.750	389.584
1990	440.413	355.795	313.479	253.249	11.339	9.160	548.269	442.928
1991	424.303	326.864	370.023	285.050	10.000	7.704	603.485	464.898
1992	388.019	289.553	375.621	280.301	8.869	6.618	538.500	401.846
1993	411.473	292.753	515.968	367.098	25.275	17.983	426.408	303.378
1995 P	386.442	254.701	497.661	328.005	29.794	19.637	422.294	278.331

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España.

cuadro se ve en detalle el importe de las fuertes inversiones de estos años. En «transportes y comunicaciones», el crecimiento del gasto en formación bruta de capital de la Administración central se realizó al fuerte ritmo que marca la tasa media anual del 26,7 por 100, en términos reales, de 1985 a 1990, año este último en que el gasto representó el 0,88 por 100 del PIBpm; de 1990 a 1992, la tasa media anual de variación en términos reales es negativa, del –9,8 por 100; en 1995 el esfuerzo fue del 0,55 por 100 del PIBpm.

El crecimiento del gasto realizado por la Administración territorial en esta misma función fue también muy fuerte, pues se realizó a una tasa media anual del 14,5 por 100, en términos reales, de 1985 a 1991, con un gasto de un orden de magnitud similar al de la Administración central, a la que supera en 1985, en 1986 y desde 1993. Viajando por España se tiene la impresión de que, en esta política de inversiones, la asignación de recursos no ha estado siempre presidida por la racionalidad, pues hay magníficas carreteras en zonas de poco tránsito y vías notoriamente insuficientes en tramos de gran circulación. En esto, la menor racionalidad se advierte, por lo general, en las Comunidades autónomas, es decir, en lo que algunas de éstas denominan «carreteras autonómicas».

Así como el gasto en infraestructuras del transporte ha redundado visiblemente en una mejora de éste, con independencia de que la

---

planificación, proyección, construcción, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales, derogando la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, anteriormente vigente.

asignación de recursos haya distado de ser óptima, la cosa no está tan clara en lo que respecta a la función de «vivienda y ordenamiento público y urbanístico». Aquí la Administración central ha jugado, en estos años, un papel mínimo y decreciente, salvo el repunte de 1993 a 1995, y la responsabilidad de la mayor porción del gasto se la reparten entre las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales. De 1985 a 1991, el gasto de la Administración territorial en esta función ha crecido a la tasa media anual del 15,5 por 100, en términos reales; en este último año, su gasto fue del 1,1 por 100 del PIBpm. ¿En qué se han gastado Comunidades autónomas y Corporaciones locales tan ingentes sumas? Resulta difícil precisarlo. No, desde luego, en la eliminación de barrios de latas, que sobreviven en los alrededores de muchas grandes ciudades. Tampoco en la resolución pulcra y racional del problema de la eliminación de sus basuras. En la memoria de todos estará la reciente «catástrofe ecológica» ocasionada por el derrumbamiento sobre parte de su población de la gran pirámide del vertedero de basuras que ostentaba en todo lo alto, al fondo de uno de sus más bellos paisajes, una ciudad norteña que ha gastado, en estos últimos años, ingentes cantidades de dinero, no sólo en un necesario y hermoso paseo marítimo, sino también en diversas obras faraónicas de dudoso gusto, realizada alguna de ellas por arquitecto de importación, de esos en cuyas obras, como ocurre con ciertos cuadros, lo que más sube el precio es la firma. Sería interesante realizar un inventario para saber lo que ha costado hacer más feas a ciertas ciudades españolas.

2.322. La evolución de las transferencias de capital

Ya se ha dicho que hubo año en que casi la mitad del gasto de capital de las administraciones públicas se fue en transferencias de capital. Cumple ahora ver cómo ha evolucionado esta partida y en qué se ha gastado el dinero. Para ello se seguirán las mismas pautas usadas hasta ahora, examinando, en primer lugar, las líneas más generales de su evolución. Afortunadamente, la Contabilidad Nacional desglosa en detalle estas transferencias desde 1970.

Bajo la rúbrica de «ayudas a la inversión / otras transferencias de capital» se engloban, como expresamente se dice, dos operaciones de capital muy distintas: la que tiene por finalidad contribuir al equipamiento de una entidad (por ejemplo, una empresa pública que se constituye o que amplía sus actividades) y la que tiene por objeto, simplemente, traspasar recursos de capital; en este último caso, la finalidad más frecuente es la de «sanear» las finanzas de una entidad, es decir, subvenir a su descapitalización. Al quedar englobadas en una misma rúbrica ambas operaciones es muy difícil saber, con el solo instrumento de la Contabilidad Nacional, qué parte corresponde a cada una de esas dos operaciones.

Como ocurre en los demás campos del gasto público, hasta la instauración del llamado «Estado de las Autonomías» el grueso de estas transferencias las hacía la Administración central, y, sobre todo, el Estado. Al principio del período que aquí se estudia, el Estado español, como casi todos los europeos, parecía percatado de la excelencia que representaba tener un sector empresarial público fuerte. En los últimos años de este siglo predomina, por el contrario, la convicción de que el Estado no ha de meterse en estas cosas, y debe hacer almoneda de sus bienes, no se sabe bien si por convicción racional o por hacer de la necesidad virtud, ya que los Estados muy endeudados, como las familias muy endeudadas, sobreviven a base de malvender su patrimonio [14]. El caso es que, al comienzo del período aquí estudiado privaba la nacionalización, como ahora goza del favor público la privatización.

Para el análisis que aquí se va a realizar se comenzará por exponer la evolución de las transferencias de capital del conjunto de las administraciones públicas, en pesetas de cada año y en pesetas constantes de 1986, así como en porcentaje del PIBpm, tanto en lo que respecta a los empleos brutos como a los empleos con medios propios, es decir, tras la deducción de los importes de las transferencias de capital recibidas por dichas administraciones. Como se puede comprobar por el cuadro siguiente, las transferencias de capital recibidas por las administraciones públicas han adquirido, desde el ingreso de España en la actual Unión Europea, una magnitud considerable. De todos modos, la expresión aquí adoptada de empleos «con medios propios» no significa que el resto de la financiación se haga exactamente con medios ajenos, pues, si bien es cierto que la mayor parte de esos recursos proceden de instituciones de la Unión Europea, también es cierto que dichas instituciones se financian con sustanciosas aportaciones de España. Lo que ocurre, pues, es que parte cada vez más importante de la financiación de las operaciones de capital del país está mediatizada por organismos supranacionales. Otra aclaración es precisa también: el que aquí, con criterios contables, se pongan en parangón los recursos y los empleos de esta rúbrica de la cuenta de capital no significa que las administraciones públicas reciban esos recursos estrictamente para hacer transferencias de capital.

[14] En el fervor por esta nueva corriente, cuando en la Francia presidida por el socialista señor Mitterrand ganaron las elecciones las derechas y, el 18 de marzo de 1986, se encargó de presidir el gobierno el señor Chirac, iniciándose una cosa tan francesa como la cohabitación, se llegó al extremo ridículo cambiar el nombre del Ministerio de Hacienda, que pasó a llamarse *Ministère des Finances et de la Privatisation.* Por lo mismo, el señor Chirac podría llamar ahora a la más alta magistratura de su nación *Présidence de la République et de la Cohabitation.*

Evolución de las transferencias de capital del conjunto de las administraciones públicas

Año	En millones de pesetas de cada año			En millones de pesetas constantes a los precios de 1986			En % del PIBpm	
	Recursos (A)	Empleos brutos (B)	Empleos con medios propios (B -A)	Recursos (C)	Empleos brutos (D)	Empleos con medios propios (D -C)	Empleos brutos	Empleos con medios propios
1964	381,2	16.850,2	16.469,0	4.495	198.709	194.214	1,39	1,36
1970	52,2	25.630,7	25.578,5	407	199.912	199.505	0,97	0,97
1974	40,1	48.931,7	48.891,6	206	251.461	251.254	0,95	0,95
1980	4.403	234.101	229.698	8.426	448.003	439.577	1,54	1,51
1985	59.734	640.840	581.106	66.344	711.758	645.413	2,27	2,06
1991	319.848	819.032	499.184	232.361	595.004	362.643	1,49	0,91
1993	353.892	1.063.302	709.410	230.557	692.731	462.174	1,74	1,16
95 P	705.829	1.330.653	624.824	421.911	795.400	373.489	1,91	0,90

P = Estimación provisional.
FUENTE: Elaborado a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España*. Deflactor: el del PIBpm.

Muchos de ellos se reciben para financiar la construcción de carreteras y de otras obras de infraestructura, por lo que parte de lo que entra por esta rúbrica sale por la de «formación bruta de capital fijo» o por la de «adquisiciones netas de terrenos».

Este cuadro deja constancia de que las transferencias de capital, tengan por fin o no la ayuda a la inversión, rara vez han bajado del 1 por 100 del PIBpm, y en algún año, como el de 1985, se han situado bastante por encima del 2 por 100. Dado que en los años «malos» es cuando este porcentaje sube más, no parece aventurado sospechar que en ellos tales transferencias no tienen por destino, en su mayor parte, la ayuda a la inversión, sino la cobertura de fenómenos de descapitalización.

En los movimientos por transferencias de capital, el único subsector que realmente gasta es el de la Administración central (y más concretamente, el Estado), mientras que los demás subsectores, salvo alguna excepción esporádica, reciben por este concepto más de lo que transfieren. Lo que interesa ahora es ver adónde han ido, a lo largo de estos años, dichas transferencias. Para ello es preciso tener en cuenta que la Contabilidad Nacional no ofrece un detalle suficiente del destino de estas operaciones, salvo en lo que respecta a las del Estado. En los tres cuadros siguientes se examinarán las transferencias brutas de capital del Estado (a las demás administraciones públicas y a los demás sectores) y de las demás administraciones públicas.

Por el primero de estos cuadros se advierte la enorme diferencia que hay entre los últimos años de la primera fase del período estudiado, y el resto del tiempo. En 1970, el Estado transfirió a otras administraciones menos del 18 por 100 de sus recursos de

Evolución en términos reales de los empleos brutos del Estado en transferencias de capital a las demás administraciones públicas

Año	Al resto de las administraciones públicas			A los demás organismos de la Administración central	A las Comunidades autónomas	A las Corporaciones locales	A las Administraciones de seguridad social
	En % de sus recursos de capital *	En millones de pesetas de 1986	En pesetas de 1986 por habitante	En pesetas de 1986 por habitante			
1964	:	:	:	:	–	:	:
1970	17,71	106.564	3.146	2.957	–	188	:
1974	25,42	176.003	5.008	4.777	–	228	3
1980	273,60	217.113	5.807	4.284	238	1.256	29
1985	–	384.371	10.008	4.010	4.576	1.249	172
1991	130,13	435.925	11.202	3.156	5.700	1.383	963
1993	–	650.921	16.654	3.618	3.876	653	8.506
1995 P	–	284.339	7.252	2.624	3.333	596	699

* En 1985, en 1993 y en 1995 la suma de los recursos de la cuenta de capital fue negativa.
P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Como deflactor se ha empleado el del PIBpm.

capital, y en 1974, poco más de la cuarta parte. En 1985, en 1993 y en 1995, la suma de los recursos de capital del Estado fue de signo negativo (como las de los años 1982, 1983, 1984, 1987 y 1994), pese a lo cual en 1993 lo transferido a otras administraciones públicas alcanzó su nivel máximo, en términos reales. Parece legítimo, pues, pensar que algo no va como es debido en unas administraciones públicas que funcionan de esta manera. A partir de 1980, las transferencias de capital a las Corporaciones locales se estabilizan en torno a las 1.300 pesetas-1986 por habitante, para descender bruscamente a la mitad en 1993. Desde 1985, las transferencias a las Comunidades autónomas adquieren una gran magnitud, al tiempo que descienden, en términos reales, las cifras que el Estado destina a sus organismos autónomos administrativos. Llama poderosamente la atención la ingente suma transferida en 1993 a las Administraciones de seguridad social, cifra que es harto dudoso fuera empleada por éstas en gastos de equipamiento realizados en dicho año. Cabe pensar, más bien, que la mayor parte de esta cantidad se dedicara a amortizar gastos realizados en años anteriores. Ahora bien, éstas no son las únicas transferencias de capital que hace el Estado. Hay además las que hace a diversas entidades públicas y privadas. Un resumen de ellas se ofrece en el cuadro siguiente.

En 1970, menos del 14 por 100 de las transferencias de capital del Estado se dirigió al sector privado. Este porcentaje se mantuvo prácticamente constante hasta 1985. Pero en 1991, con un gobierno socialista, más del 38 por 100 se destinó a entidades privadas.

Evolución en términos reales de los empleos brutos del Estado en ayudas a la inversión y otras transferencias de capital a sectores distintos del de las administraciones públicas

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Año	Total	A entidades públicas			A empresas privadas no financieras		A otros sectores		
		Al Instituto Nacional de Industria	A la Renfe	A Icona, Senpa y otras entidades	Primas a la construcción naval	Otras	A instituciones financieras	A familias e instituciones sin fines de lucro	Al exterior
1964	:	:	:	:	:	:	–	:	:
1970	5.222	–	1.183	3.328	230	437	–	44	–
1974	6.077	870	1.155	3.051	411	409	–	144	37
1980	11.276	2.349	848	6.502	296	1.168	–	110	3
1985	14.717	5.682	2.002	5.155	102	1.587	–	127	61
1991	7.747	994	1.699	2.104	793	1.341	–	360	455
1993	9.435	1.260	1.226	3.864	674	1.415	2	484	511
1995 P	11.673	1.027	2.717	3.600	350	2.844	1	602	531

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Como deflactor se ha empleado el del PIBpm.

Entre las ayudas a la inversión en el sector público las hay bastante regulares, como las dirigidas a la Renfe, y muy irregulares como las destinadas al Instituto Nacional de Industria (INI). Esto último refleja las distintas vicisitudes pasadas por las empresas del grupo tenedor de las participaciones del Estado en diversos sectores empresariales. El resto de las transferencias de capital al sector público va dirigido fundamentalmente a entidades que no pueden estrictamente considerarse empresas, sino unidades de actuación de la política del Estado en diversas áreas, como la agraria: así en los casos del Senpa y del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Icona). En el sector privado, las primas a la construcción naval son una constante a lo largo de todo el período. Son muy importantes también las cifras destinadas a reconversión industrial y al «saneamiento» de empresas en crisis, eufemismo con que se suele designar lo que otros llaman «socialización de las pérdidas».

A las transferencias directas de capital del Estado hay que añadir, sobre todo desde la implantación del «Estado de las Autonomías», las transferencias de los demás subsectores. Desde 1985, la Contabilidad Nacional de España distingue entre la parte de estas transferencias que va a «otros agentes de las administraciones públicas» y la que va a «otros sectores institucionales». En el cuadro adjunto se da cuenta del alcance de estas transferencias en los mismos términos que antes.

Evolución en términos reales de los empleos brutos en transferencias de capital de las administraciones públicas distintas del Estado

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante

Año	A otros agentes de las administraciones públicas					A otros sectores institucionales				
	Total	De Organismos autónomos administrativos	De Comunidades autónomas	De Corporaciones locales	Del Sistema de seguridad social	Total	De Organismos autónomos administrativos	De Comunidades autónomas	De Corporaciones locales	Del Sistema de seguridad social
1985	1.580	520	835	211	14	3.814	569	2.563	673	10
1991	3.669	148	3.331	104	86	7.543	825	5.543	1.027	147
1993	3.460	60	3.215	74	111	8.288	495	6.230	1.414	149
1995 P	3.074	114	2.757	74	130	8.613	348	6.747	1.279	239

P = Estimación provisional.
FUENTE: Contabilidad Nacional de España. Como deflactor se ha empleado el del PIBpm.

En él se advierte, como era de esperar, el papel creciente de las Comunidades autónomas como unidades emisoras de transferencias de capital o, más bien, retransmisoras de las transferencias que reciben del Estado. Estas cadenas de transferencias de unas administraciones públicas a otras revelan cuánto hubo de improvisación y de apresuramiento en el establecimiento del llamado «Estado de las Autonomías». Porque lo esencial de cualquier administración territorial autónoma es, por un lado, desempeñar un conjunto de funciones de interés específicamente territorial y, por otro lado, y con el mismo nivel de importancia, disponer de una gama de recursos propios que permita desempeñar esas funciones. Pero el «Estado de las Autonomías» se ha constituido recortando funciones y recursos al Estado y a las Corporaciones locales con criterios no siempre claros. Así se produce el efecto perverso, ya comentado, derivado del hecho de que unos recaudan y otros gastan.

En este cuadro se ve también la importancia que tienen las transferencias de capital de las Corporaciones locales a otros sectores institucionales. Es de presumir vayan destinadas a empresas municipalizadas, como las de transportes urbanos.

2.4. La evolución de los ingresos de las administraciones públicas

Una vez analizada la evolución de los gastos de las administraciones públicas de España en el período de 1964 a 1995 es necesario examinar cómo se han financiado estos gastos. Ya se ha dicho anteriormente que, desde este punto de vista, se pueden distinguir dos grandes etapas en este período: la que va de 1964 a 1975, en la que lo característico, para el conjunto de estas administraciones,

es una financiación equilibrada, y la que va de 1975 a 1995, en la que lo que prevalece es un desequilibrio creciente, con ligeras atenuaciones en algunos de los pocos años en los que el crecimiento del PIBpm, en términos reales, ha sido más pujante. Pero lo que ahora interesa es ver la evolución de los principales recursos.

A estos efectos se distinguirá entre impuestos ligados a la producción e importación, impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital, cotizaciones sociales reales y ficticias, y otros recursos, corrientes y de capital.

En este examen, lo primero que interesa es ver la evolución de la distribución de estos recursos en el conjunto de los ingresos, lo que se hace en el cuadro adjunto.

Evolución de la distribución de los recursos de las administraciones públicas

Año	Total	Impuestos ligados a la producción e importación		Impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital		Cotizaciones sociales reales y ficticias		Otros recursos corrientes y de capital	
		Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total
64	100	88.815,3	41,73	45.571,0	21,41	42.015,5	19,74	36.433,4	17,12
74	100	353.839,2	29,04	213.989,7	17,56	466.548,0	38,28	184.316,9	15,12
80	100	1.009.497	21,77	1.087.208	23,45	1.997.814	43,09	542.227	11,69
85	100	2.668.736	26,35	2.452.871	24,22	3.707.257	36,60	1.299.069	12,83
91	100	5.400.368	24,23	6.710.962	30,11	7.521.449	33,74	2.656.024	11,92
93	100	5.841.066	22,48	7.429.966	28,60	9.085.315	34,97	3.626.111	13,95
95	100	7.009.050	24,73	8.172.005	28,83	9.523.823	33,60	3.640.853	12,84

Los datos de 1995 son provisionales.
FUENTE: Serie homogénea propia elaborada a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España* y del cuadro IV del Apéndice estadístico.

Los datos de este cuadro ilustran muy bien sobre la evolución de los recursos destinados a financiar el gasto de las administraciones públicas a lo largo de estos años. Lo primero que llama la atención es el peso, relativamente leve, de los impuestos en el conjunto de la financiación: su peso máximo se registra en 1964, con casi los dos tercios del total; ni el 1974 ni en 1980 llegan a representar el 50 por 100 del total; en 1995, su peso fue del 53,6 por 100. En 1964 todavía la principal fuente de financiación estaba constituida por los impuestos indirectos, cosa normal en lo que podría llamarse una sociedad tradicional. Diez años después, el primer puesto de esos cuatro grupos ya es ocupado por las cotizaciones sociales, en una sociedad en la que más de la mitad del gasto público se dedicaba a transferencias sociales. Pero tanto en 1964 como en 1974, los recursos cubrían holgadamente los gastos. En los demás años que figuran en ese cuadro, sin embargo, para atender a la totalidad del gasto público, además de los que aparecen en él, había un recurso ausente: el recurso al endeudamiento. De 1980 a 1995, la estructura porcentual

de los recursos «visibles» varía bastante. En efecto, en 1980, las cotizaciones sociales reales y ficticias registran un máximo, llegando a representar más del 43 por 100 de los recursos no financieros. Desde entonces su peso en el conjunto de la financiación desciende sensiblemente: en 1995 se situaba 9,5 puntos por debajo de lo que estos recursos significaron en 1980. En cambio, los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital, esto es los impuestos progresivos y «progresistas» por excelencia –hasta el muy reciente reaprecio de los indirectos– crecen, desde su baja cota de menos del 18 por 100 del total de 1974, hasta el 30 por 100 en 1991, para descender su peso desde entonces. En cuanto a la línea fluctuante que siguen los impuestos indirectos, guarda probablemente relación con la evolución de los niveles de consumo.

Otro factor a considerar en el dominio de los ingresos públicos es el de la presión fiscal. Es lo que muestra, junto con las tasas medias de evolución anual a precios constantes y las tasas de cobertura de los gastos por los ingresos, el cuadro siguiente.

Evolución en términos reales de los ingresos de las administraciones públicas en comparación con la evolución de los gastos

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986 y en porcentaje del PIBpm

Año	Ingresos corrientes y de capital			Gastos corrientes y de capital			Cobertura de los gastos por los ingresos (100 A/B)
	Millones de pesetas de 1986 (A)	Tasa media de variación anual	En % del PIBpm	Millones de pesetas de 1986 (B)	Tasa media de variación anual	En % del PIBpm	
1964	3.116.046	–	17,61	3.057.431	–	17,28	101,92
1974	6.372.345	7,42	23,70	6.322.777	7,54	23,51	100,78
1980	8.709.444	5,35	30,57	9.459.343	6,94	33,20	92,07
1985	11.041.073	4,86	35,91	13.123.311	6,77	42,69	84,13
1991	16.533.887	6,96	40,58	18.330.325	5,73	44,99	90,20
1993	17.170.086	1,91	42,63	19.889.880	4,17	49,38	86,33
1995 P	17.254.524	0,25	40,63	20.002.648	0,28	47,10	86,26

P = Estimación provisional.

FUENTE: Serie homogénea propia elaborada a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España*. Para la conversión de los datos en pesetas corrientes a pesetas constantes a los precios de 1986, véase el Apéndice estadístico, Cuadros II-A y III-B.

En el año en que comienza esta historia, las administraciones públicas españolas eran sumamente parcas en sus gastos y extraordinariamente morigeradas en sus exacciones. Los gastos no llegaban al 17,3 por 100 del PIBpm y los ingresos superaban ligeramente este porcentaje. La economía española, como toda la de la Europa occidental, se encontraba en una de las más brillantes fases de expansión, y las administraciones públicas españolas aprovecharon esta racha para ir incrementando sus ingresos y sus gastos a buen ritmo, del orden del 7,5 por 100 anual, pero muy equilibradamente. A mediados de la década siguiente las cosas cambiaron: la primera crisis del petróleo

acabó en Europa con la fase de crecimiento; en España, además, la muerte de Franco, hizo entrar al país en un largo proceso de cambio político conocido con el nombre de «la transición». Esta «transición» no se limitó a ser el paso de un régimen político autoritario a un régimen democrático similar al de otros países europeos, sino que se combinó con el propósito de convertir un Estado tradicionalmente unitario [15] en algo que, por no tener nombre conocido en el campo de la teoría de la organización política, se llamó «Estado de las Autonomías». Y este experimento, arriesgado en todo tiempo como todos los experimentos, se abordó en una situación de grave crisis económica [16]. Así, de 1975 a 1980, el gasto de las administraciones públicas españolas creció a un ritmo similar al de la década precedente, pero cuando la economía general ya no crecía. Por ello, mientras en la etapa anterior ese ritmo sólo incrementó, de 1964 a 1974, el gasto público en poco más de 6 puntos del PIBpm, de 1974 a 1980 este incremento fue de 9,7 puntos, con la agravante de que se había dejado de acompasar el aumento de los gastos al de los ingresos. De todos modos, en 1980, el gasto público, medido en porcentaje del PIBpm, era más propio de un Estado moderno que el de diez años antes. El fallo estaba, por tanto, más en el desfase con respecto a los ingresos que en la cuantía de los gastos. En los años siguientes, se mantiene la misma tónica de falta de disciplina presupuestaria y se agravan además los problemas como consecuencia de la implantación progresiva del susodicho «Estado de las Autonomías».

Queda ahora por examinar la forma de financiación de los distintos sectores de las administraciones públicas y su evolución. Algo se ha dicho de esto anteriormente, al tratar del tema de las transferencias entre administraciones públicas, pero conviene ahora examinar concretamente la estructura de esta financiación a lo largo del período estudiado.

En el cuadro siguiente, los importes de las rúbricas de transferencias corrientes y de capital entre administraciones públicas se han anotado por el neto; es decir, que sólo se han contado como ingresos cuando el importe de los recursos superaba a los empleos, y por la diferencia entre unos y otros. Por no complicar demasiado el cuadro se han reunido en un mismo epígrafe los impuestos corrientes y los de capital, así como las transferencias corrientes y de capital.

---

[15] Con tradición no más antigua que la dinastía de los Borbones en España, pero de más de 250 años.

[16] También el destronamiento de Isabel II, en 1868, que dio paso al sexenio en el que se instauró la I República, y el destronamiento de Alfonso XIII, en 1931, con la instauración de la II República, ocurrieron en períodos de depresión económica. En todos estos casos se obró con olvido de la regla ignaciana que aconseja «en tiempo de desolación nunca hacer mudanza» (Loyola, I. de: *Ejercicios espirituales*, § 318).

Evolución de la distribución de los recursos de los principales subsectores de las administraciones públicas

Administración	Año	Total		Impuestos corrientes y de capital		Cotizaciones sociales reales y ficticias		Transferencias netas de otras administraciones públicas		Otros recursos corrientes y de capital	
		Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total	Millones de pesetas de cada año	En % del total
Administración central	1964	156.368,7	100	116.763,4	74,67	8.338,7	5,33	–	–	31.266,6	20,00
	1974	695.668,6	100	486.351,1	69,91	50.109,9	7,20	–	–	159.207,6	22,89
	1980	2.386.481	100	1.721.173	72,12	192.450	8,07	–	–	472.858	19,81
	1985	5.174.561	100	3.924.751	75,85	323.635	6,25	–	–	926.175	19,90
	1991	12.060.031	100	9.633.188	79,88	536.537	4,45	–	–	1.890.306	15,67
	1993	13.701.691	100	10.349.921	75,54	648.335	4,73	–	–	2.703.435	19,73
	1995 P	15.113.244	100	11.871.496	78,55	720.148	4,77	–	–	2.521.600	16,68
Comunidades autónomas	1980	13.435	100	1.764	13,13	112	0,83	11.431	85,09	128	0,95
	1985	1.176.942	100	357.205	30,35	3.841	0,33	725.648	61,65	90.248	7,67
	1991	2.850.651	100	895.764	31,42	6.372	0,22	1.756.757	61,63	191.758	6,73
	1993	3.477.284	100	1.014.633	29,18	6.184	0,18	2.169.413	62,39	287.054	8,25
	1995 P	3.991.503	100	1.183.722	29,66	6.886	0,17	2.355.462	59,01	445.433	11,16
Corporaciones locales	1964	22.580,1	100	17.622,9	78,04	720,0	3,19	963,4	4,27	3.273,8	14,50
	1974	104.188,4	100	77.213,0	74,11	1.860,9	1,78	10.041,1	9,64	15.073,4	14,47
	1980	487.123	100	365.656	75,06	5.982	1,23	59.433	12,20	56.052	11,51
	1985	1.260.752	100	818.967	64,96	10.287	0,82	229.976	18,24	201.522	15,98
	1991	2.680.631	100	1.582.378	59,03	14.165	0,53	744.071	27,76	340.017	12,68
	1993	3.101.298	100	1.906.478	61,47	14.306	0,46	788.679	25,43	391.835	12,64
	1995 P	3.474.713	100	2.125.837	61,18	14.710	0,42	924.261	26,60	409.905	11,80
Administraciones de seguridad social	1964	36.469,8	100	–	–	32.956,8	90,37	1.620,0	4,44	1.893,0	5,19
	1974	463.805,1	100	4.264,8	0,92	414.577,2	89,39	34.927,2	7,53	10.035,9	2,16
	1980	2.064.892	100	8.112	0,39	1.799.270	87,14	244.321	11,83	13.189	0,64
	1985	4.513.545	100	20.684	0,46	3.369.494	74,65	1.042.243	23,09	81.124	1,80
	1991	9.834.924	100	–	–	6.964.375	70,81	2.636.606	26,81	233.943	2,38
	1993	12.735.441	100	–	–	8.416.490	66,09	4.075.164	32,00	243.787	1,91
	1995 P	12.967.285	100	–	–	8.782.079	67,72	3.921.291	30,24	263.915	2,04

P = Estimación provisional.
FUENTE: Serie homogénea propia elaborada a partir de datos de la *Contabilidad Nacional de España* y de los Cuadros XV-4, XVI-4 y XVII-5 del Apéndice estadístico.

Por esta misma razón no se ha desglosado de la Administración central el subsector de los Organismos autónomos administrativos del Estado. Aunque no siempre es así, es lógico que estos organismos se nutran fundamentalmente de transferencias del Estado, ya que son, por lo general, instituciones creadas para la descentralización funcional de las actividades de éste. Carácter que tienen también, por supuesto, las unidades que integran las Administraciones de seguridad social, aunque la mayor parte de ellas no tenga el estatuto jurídico de los organismos autónomos administrativos.

Los datos de este cuadro ponen de manifiesto que, en la organización del Estado español actual, las entidades menos autónomas, desde el punto de vista de la financiación, es decir, menos autosuficientes, son precisamente las que se denominan «Comunidades autónomas». En efecto, mientras el subsector de las Corporaciones locales depende de transferencias en la cuarta parte del importe de sus recursos y el de las Administraciones de seguridad social en menos de un tercio (y eran prácticamente autosuficientes al comienzo del período), en el de las *sogenannten* Comunidades autónomas las transferencias representan en torno al 60 por 100 del importe total de los recursos (y más del 80 por 100 en sus comienzos). Transferencias que proceden, en buena parte, de la Administración central, pero, en parte no desdeñable, también de las Corporaciones locales, por lo que dichas Comunidades parecen organismos parasitarios situados entre ambos subsectores. Este fenómeno, ya anómalo en sí, se agrava por el hecho de que tales Comunidades, también llamadas «las Autonomías», si bien no son muy autosuficientes en lo que hace al allegamiento de los recursos, lo son bastante más de lo que parece prudente en su capacidad de decisión, es decir, en su capacidad de decidir gastar lo que no recaudan.

A la vista de lo que ha ocurrido en los Estados del occidente europeo desde la crisis de 1973, y en algunos, como Italia, desde mucho antes [17], no se puede hacer la afirmación rotunda de que el actual y grave endeudamiento de las administraciones públicas de España se deba al «Estado de las Autonomías». Pero es difícil sustraerse a la sospecha de que dicha innovación, si no ha sido la única causa de tal situación, ha contribuido grandemente a ella.

Por este cuadro se advierte que la financiación por impuestos es muy alta en la Administración central, en donde, en los años recogidos en él se sitúa entre el 70 y el 80 por 100 de la totalidad de los recursos. También se financian mayoritariamente por im-

[17] Sobre este tema, *cf.* Buchanan, J. M. y Wagner, R. E.: *Déficit del sector público y democracia. El legado político de Lord Keynes*, trad. de E. Galdon y J. L. L. de Garayo, Ed. Rialp, Madrid, 1983.

puestos las Corporaciones locales, si bien se observa a lo largo del período un peso decreciente de estos recursos, con correlativo aumento del peso de la financiación por transferencias.

En las Administraciones de seguridad social, como es natural, el recurso predominante es el de las cotizaciones sociales; pero también aquí se observa cómo decrece su peso, desde más del 90 por 100 de los ingresos, en 1964, al 66 por 100, en 1993, sustituidas cada vez en mayor medida por transferencias, que, desde el 4,4 por 100 de 1964, se situaron en 1993 en el 32 por 100 del total de los ingresos. Pero el reino de las transferencias es el de las Comunidades autónomas: financiadas por transferencias en más del 85 por 100 en sus albores, sólo en 1995, entre los años representados en el cuadro, llegaron a significar éstas algo menos del 60 por 100 de la financiación total.

Desde el ingreso de España en la actual Unión Europea, en 1986, ha comenzado a cobrar cierta importancia un recurso que no se hace visible en el cuadro, pues queda englobado en el apartado de «otros recursos corrientes y de capital»: es el de las transferencias desde las instituciones de la Europa comunitaria. En el cuadro siguiente se resume la cuenta de España con las mismas.

Por ella se ve que el saldo es positivo para España. También se ve que los empleos más cuantiosos son, en primer lugar, los que se destinan a «subvenciones de explotación y a la importación» y, en segundo lugar, los dedicados a «ayudas a la inversión / otras transferencias de capital». Pues bien, buena parte de estas últimas va a parar a las administraciones públicas. Así, en el año 1991, en el que el importe de dicha rúbrica ascendió a 344.110 millones de pesetas, en la cuenta de capital del conjunto de las administraciones públicas los recursos por el mismo título se cifraron en 319.848 millones de pesetas; en 1995 esas cifras fueron de 750.954 y 705.829 millones de pesetas respectivamente. Esto significa, en último término, que una parte de los recursos recaudados por la Administración central española se emplea según decisiones adoptadas, no por sus órganos, sino por un órgano supranacional. Del mismo modo que otra parte, mucho más ingente, se emplea en virtud de decisiones adoptadas por órganos regionales. La mayor parte de las ayudas a la inversión y transferencias de capital de las instituciones comunitarias europeas va a parar, no a la Administración central, sino a la territorial. En el cuadro precedente a éste, tales operaciones están englobadas, como queda dicho, bajo la rúbrica de «otros recursos corrientes y de capital», en la que, desde 1991, tienen un peso importante.

En el último lustro del siglo XX, los Estados miembros de la Unión Europea, en virtud de los requisitos establecidos por el

Cuenta de España con las Instituciones comunitarias europeas

En millones de pesetas de cada año

Instituciones comunitarias	1986	1987	1988	1990	1991	1993	1995 P
Recursos procedentes de España	*96.108*	*148.122*	*238.580*	*398.947*	*577.352*	*763.526*	*679.448*
Impuestos ligados a la producción y a la importación	89.139	134.469	232.077	379.947	488.462	586.831	491.929
Cooperación internacional corriente	6.969	13.653	6.503	8.243	75.936	151.075	123.669
Transferencias corrientes diversas	–	–	–	–	–	10.000	47.987
Ayudas a la inversión/Otras transferencias de capital	–	–	–	10.757	12.954	15.620	15.863
Empleos en España	*105.100*	*216.628*	*420.691*	*551.329*	*993.394*	*1.241.013*	*1.857.801*
Exportación de servicios	2.619	4.230	13.228	9.101	11.213	9.886	13.166
Subvenciones de explotación y a la importación	37.898	123.464	281.078	308.753	460.163	691.032	844.213
Intereses efectivos	–	–	945	5.561	8.357	10.014	5.876
Cooperación internacional corriente	24.125	38.973	51.879	70.124	169.551	147.685	243.592
Ayudas a la inversión/Otras transferencias de capital	40.458	49.961	73.561	157.790	344.110	382.396	750.954
Saldo	*8.992*	*68.506*	*182.111*	*152.382*	*416.042*	*477.487*	*1.178.353*

FUENTE: Contabilidad Nacional de España.

Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, se enfrentan a un duro reto: el de retornar al equilibrio presupuestario. Decisión laudable, aunque tardía. Esta decisión entraña, además del compromiso de mantener unas tasas de inflación muy bajas (y sin grandes desviaciones por encima de la media de la Unión) y un tipo de interés a largo plazo no excesivamente alto, un déficit anual de las administraciones públicas que no rebase el 3 por 100 del PIBpm, para luego reducirse a cero, y una deuda viva de las mismas que no sobrepase el 60 por 100 del PIBpm. Ahora bien, en diciembre de 1995, cinco países de los quince Estados miembros rebasaban el tipo de interés deseado (8,73 por 100), siete de ellos tenían tasas de inflación superiores al objetivo de convergencia (2,4 por 100), once tenían un déficit público superior al del 3 por 100 del PIBpm, y otros once tenían una deuda viva superior al 60 por 100 del PIBpm. Entre los Estados miembros de la Unión, sólo dos (Luxemburgo y Alemania) cumplían todos los requisitos. España era, junto a Italia, Grecia, Suecia y Portugal, uno de los cinco Estados que no cumplía ninguno de ellos. A efectos de lograr dicha convergencia, uno de los puntos más importantes es el de reducir el déficit de las administraciones públicas. Este objetivo se podría perseguir rebajando los gastos, aumentando los ingresos, o mediante una combinación de ambas medidas. Si se aumentan los impuestos directos se corre el peligro de que el aumento del fraude fiscal reduzca las expectativas recaudatorias; si se aumentan los impuestos indirectos, se pone en peligro el objetivo relativo a la inflación. Si se reducen los gastos, se disminuye la demanda agregada y se aumenta el paro, y, con ello, los gastos en prestaciones sociales. En cualquier caso, mientras el déficit no se reduzca a cero, la deuda viva continuará aumentando, con lo que, pese a todos los sacrificios, cada vez se estará más lejos en lo que atañe a este objetivo, y será mayor la partida comprometida para el pago de los intereses de la deuda. Y si, para reducir la deuda viva, se vende (o malvende) el patrimonio público rentable (porque el otro es invendible), se reducen los ingresos públicos: en 1993, la suma de los intereses efectivos más los dividendos y otras rentas percibidos por el conjunto de las administraciones públicas ascendió a 1.384.523 millones de pesetas y representó el 5,5 por 100 del importe total de sus recursos por cuenta de renta, pero en 1995 ambas rúbricas sumaron sólo 782.333 millones de pesetas y representaron el 2,8 por 100 del importe de los recursos de dicha cuenta. Esto indica que la privatización del patrimonio público puede equivaler a devorar la gallina de los huevos de oro. Porque cuando se habla de privatización se piensa que con ella las administraciones públicas se van a librar de la pesada carga de las empresas no rentables; pero no son éstas las que se venden, porque nadie las quiere, sino precisamente las que generan rentas.

Por todo ello, se tiene la impresión de que tendrían que concurrir dos factores para que este problema se pudiera resolver: una gestión muy inteligente y ejemplar de la cosa pública, y una intervención benefactora de la «mano invisible» que suscitara un período largo de prosperidad.

III. LA PROTECCION SOCIAL Y LA EVOLUCION DE SUS INSTITUCIONES EN ESPAÑA

3.1. La noción de protección social

El estudio del gasto público de protección social exige, como tarea previa, la delimitación conceptual de la materia de la que se va a tratar. A ello van dedicadas estas líneas.

La expresión «protección social» se viene empleando desde hace unos años para designar un campo más amplio que el designado por la expresión «seguridad social». Esta última, a su vez, está en uso desde comienzos del segundo tercio del siglo XX para designar un campo más amplio que el de los llamados «seguros sociales», entendidos como medios para la realización de la «previsión social», es decir, una previsión de alcance mayor que el de la simple previsión individual o familiar. La idea que subyace bajo todos estos casos es la de garantizar la cobertura de ciertas necesidades típicas de los individuos o de los hogares más allá de lo que pueda dar de sí la solidaridad del grupo parental, que es la forma tradicional de cobertura de estas situaciones. La cobertura basada en la solidaridad de grupos supraparentales se puede realizar, y de hecho se ha realizado a lo largo de los tiempos, mediante procedimientos muy diversos, voluntarios unos y obligatorios otros: ayudas vecinales, de grupos profesionales, servicios asistenciales de la Iglesia, del Estado, etc. [18].

---

[18] La bibliografía sobre este tema es amplísima. Un clásico en la materia es Vives, J. L.: *De subventione pauperum sive de humanis necessitatibus*, Brujas, 1526. Una síntesis, desde los procedimientos seguidos en la Europa de los siglos XVI y XVII hasta la actualidad, en Alber, J.: *Von Armenhaus zum Wohlfahrtstaat*, Frankfurt, Campus Verlag, 1982. La legislación española antigua sobre el tema, en *Novísima Recopilación*, Libro VII Título XXXVII: *De los expósitos; y de las casas para su crianza, educación y destino;* Título XXXVIII: *De los hospitales, hospicios y otras casas de*

En el mundo occidental, los caminos tradicionales seguidos por esta solidaridad supraparental iban a ser radicalmente transformados y ampliados como consecuencia de los problemas planteados por la revolución industrial. El que puso la primera piedra del nuevo edificio fue el Príncipe de Bismarck (1815-1898), quien, a partir de 1883, estableció en el II Imperio alemán los primeros seguros sociales obligatorios, que luego se irían generalizando, sobre todo a lo largo del siglo XX. Ya en 1908 se celebró en Roma un Congreso Internacional de Seguros Sociales [19].

Posteriormente, el que, en un país atrasado en este campo, el de los Estados Unidos de América, se estableciese un sistema limitado de este tipo por una ley denominada «de seguridad social» (la *Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935), daría relevancia a esta expresión. Esto fue así por haber sido incluida en un vago documento político, casi una nota de prensa, pomposamente denominado Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941), divulgado tras la reunión, en aguas de Terranova, del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) y del Jefe del Gobierno británico, Winston Spencer Churchill (1874-1965). La reunión tenía por fin negociar el apoyo de los Estados Unidos a la Gran Bretaña en la guerra que, junto con sus aliados, sostenía frente a las potencias del Eje Roma-Berlín; pero, como la opinión pública norteamericana era mayoritariamente «aislacionista», es decir, partidaria de no intervenir en el conflicto armado europeo, hubo que «vestir el muñeco» con proclamaciones grandilocuentes. Así, en el punto V de dicha Carta se decía que ambas partes

---

misericordia; Título XXXIX: *Del socorro y recogimiento de los pobres;* Título XL,: *Del resguardo de la salud pública*, Madrid, 1805; más adelante, con vigencia hasta tiempos muy recientes, la Ley de 20 de junio de 1849, de Beneficencia Pública y Privada. Muy importante para la historia de estos asuntos en España, Rumeu de Armas, A.: *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos,* Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1944; véase también, López Alonso, C.: *La pobreza en la España medieval,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986. Sobre las leyes de pobres en Gran Bretaña, Oxley, G. W.: *Poor Relief in England and Wales, 1601-1834,* Newton Abbot, David & Charles, 1974.

[19] La política que daría nacimiento a los primeros seguros sociales obligatorios fue anunciada a la Dieta Imperial alemana el 17 de noviembre de 1881, en un «Mensaje» del Emperador Guillermo I (1897-1888; rey de Prusia desde 1861 y emperador de Alemania desde 1871), leído por Bismarck, autor del mismo; la traducción española de este mensaje, por C. Miñambres, revisada por M. Alonso Olea, en *Papeles de Economía Española,* n.º 12-13, 1982, p. 118. Para el conocimiento de este período, en términos generales, Baldwin, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992. En general, pero, sobre todo, para España, la gran obra de Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales,* Madrid, Gráficas González, 1955. También, editadas todas en Madrid por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las obras siguientes: Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social,* 1988; Cuesta Bustillo, J.: *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración,* 1988; Samaniego Boneu, M: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República,* 1988.

deseaban favorecer «la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con objeto de asegurar, para todos, mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social.» Poco después, la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por resolución de 5 de noviembre del mismo año, se solidarizó con dicha proclamación, y, en 12 de mayo de 1944, adoptó en Filadelfia la Recomendación número 67, «sobre la seguridad de los medios de vida», según la cual:

a) ésta «debería organizarse, siempre que fuere posible, a base del seguro social obligatorio»,
b) «las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio deberían estarlo por la asistencia social», y
c) «debería proporcionarse asistencia, de acuerdo con las exigencias de cada caso, a otras personas que se encuentren en estado de necesidad».

Ocho años después, la OIT adoptó en Ginebra, con fecha 28 de junio de 1952, su Convenio número 102, sobre «norma mínima de seguridad social» [20].

Como consecuencia de todo esto, se perfilan dos sistemas distintos de protección social: el de los seguros sociales obligatorios, unificados a veces en un sistema de seguridad social, y el de la asistencia social, heredera en parte de la beneficencia tradicional [21]. Uno y otro aparecen separadamente en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, cuya primera versión es de 1953. Pero además otros programas públicos, como los de la enseñanza gratuita y los relativos a la provisión de viviendas, cumplen las mismas finalidades que los anteriores, por lo que parece lógico dar un tratamiento unitario a todas estas medidas. Como al

---

[20] En el tránsito de los seguros sociales y la previsión social a la seguridad social son esenciales los dos famosos informes de Lord Beveridge, el de 1942, titulado *Social Insurance and Allied Services*, y el de 1944, *Full Employment in a Free Society*; la versión española de ambos informes ha sido publicada en Madrid por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1989: *Seguro social y servicios afines*, trad. de C. López Alonso, 1989, y *Pleno empleo en una sociedad libre*, trad. de P. López Máñez. Un excelente panorama de la situación recién adoptado por la OIT el Convenio núm. 102, en Durand, P.: *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953; versión española, con un estudio preliminar, de J. Vida Soria: *La política contemporánea de seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. Es imprescindible también la obra de Ucelay citada en la nota anterior.

[21] La seguridad social se suele presentar como exigencia de la «justicia social»; un análisis sobre la relación entre el significado de ambos términos en el pensamiento occidental, en Barrada, A.: «Justicia social y seguridad social», en *Revista de Seguridad Social*, n.º 15, julio-septiembre de 1982, pp. 105-150; sobre el derecho fundamental a la seguridad social, en general y en el caso de España, Barrada, A.: «Los derechos de seguridad social en la Constitución española de 1978», en *Revista de Seguridad Social*, n.º 2, abril-junio de 1979, pp. 29-83.

conjunto de todo esto no se puede llamar seguridad social, se ha terminado por hablar de protección social, de gastos de protección social o simplemente de gastos sociales.

Junto a estas expresiones aparece también la de «bienestar social», traducción de la expresión anglosajona *social welfare*. El término *welfare* pertenece al uso común en la lengua inglesa, pero su introducción y generalización en el lenguaje de las ciencias sociales y de la política social se debe probablemente a la publicación, en 1912, por el profesor de Cambridge, y destacado montañero, Arthur Cecil Pigou (1877-1959), de su obra *Wealth and Welfare*, reeditada, corregida y aumentada, en 1920, bajo el título de *The Economics of Welfare*, obra clásica de la economía normativa, de la que habían sido ilustres predecesores Léon Walras (1840-1897), con sus *Eléments d'économie politique pure*, publicados entre 1874 y 1877, y Vilfredo Pareto (1848-1923), con *Le manuel d'économie politique*, aparecido en 1906. Aunque la expresión se usa a los dos lados del Atlántico, como lo prueban la obra de Walter A. Friedlander *Introduction to Social Welfare*, publicada en Englewood Cliffs (New Jersey) en 1955, o la de Maurice Bruce titulada *The Coming of the Welfare State*, editada en Londres en 1961, en los Estados Unidos es muy corriente para referirse a los regímenes de beneficencia o de asistencia pública, de suerte que la expresión vivir *on welfare* es usual para designar el modo de vida de quienes lo tienen montado sobre las ayudas públicas. El advenimiento del Estado del Bienestar se produce cuando, en el conjunto de las administraciones públicas, el gasto en programas de este tipo supera al resto del importe del gasto público [22].

---

[22] El advenimiento y la expansión del Estado del Bienestar se produjo en la Europa occidental en el largo período de desarrollo económico y pleno empleo que se dio entre 1945 y 1973; el crecimiento del paro en la fase de estancamiento que sucedió a este período, y la grave crisis estructural padecida por diversos e importantes sectores, originaron, al mismo tiempo, un aumento de los gastos de protección social (no amparados ya por un desarrollo económico brillante) y un fuerte endeudamiento del sector público. Estos hechos han llevado a hablar de la crisis del Estado del Bienestar, sobre lo que se ha generado una amplia literatura. A continuación se citan algunos títulos, como ejemplo: OCDE: *El Estado protector en crisis. Informe sobre las políticas sociales en los años ochenta, París, 20-23 octubre 1980*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985; Rosanvallon, P.: *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981; Hadley, R. & Hatch, S.: *Social Welfare and the Failure of the State*, London, Allen & Unwin, 1981; Rossi, G. e Donati, P. (a cura di): *Welfare state: problemi ad alternative*, Milano, Angeli, 1982; Mishra, R.: *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Wheatsheat, 1984 (trad. española: *El Estado del Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992); Ewald, F.: *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986; Johnson, N.: *The Welfare State in Transition*, Brighton, Wheatsheat, 1987 (Trad. española: *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

3.2. El registro de las operaciones de protección social en las cuentas nacionales

Para el tratamiento económico del tema del bienestar social hay que atenerse a los criterios adoptados por los métodos de las cuentas nacionales y de las de protección social.

De acuerdo con los criterios de la OIT, en el método establecido por las Naciones Unidas para la elaboración de la contabilidad nacional se venía distinguiendo entre regímenes de seguros sociales y regímenes de asistencia social. A esto hay que añadir que, en la cuarta revisión de *A System of National Accounts* (SNA-1993), publicada en Nueva York en 1993 [23], se introduce una ampliación del conjunto de las transferencias sociales que se realizan al amparo de estos regímenes. Por su parte, la Oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat) ha modificado, en 1995, su método de elaboración de dichas cuentas para adaptarlo a la cuarta revisión del método de las Naciones Unidas, y ha ofrecido una nueva versión de su *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas* (SEC-1995), cuya edición española, a cargo del Instituto Nacional de Estadística, ha aparecido en 1996. Es necesario, por consiguiente, reproducir aquí los esquemas de los regímenes de protección social y de las transferencias sociales que se desprenden del SNA-1993 y del SEC-1995, con el fin de que este análisis se adapte en lo posible a sus criterios.

Según el SNA-1993:

«Los regímenes de seguros sociales son regímenes en que se pagan cotizaciones sociales por empleados o por otros, o por empleadores en nombre de sus empleados, con el fin de asegurar el derecho a prestaciones de seguros sociales, en el período en curso o en períodos subsiguientes, en favor de los empleados o de otros cotizantes, de las personas que dependen de ellos o de sus supervivientes. Pueden estar organizados privadamente o por unidades de las administraciones públicas. Las prestaciones de seguros sociales se pueden hacer en dinero o en especie. Resultan exigibles cuando ocurren ciertos eventos, o existen ciertas circunstancias, que pueden afectar adversamente al bienestar de los hogares de

[23] La Oficina estadística de las Naciones Unidas publicó su primera versión de *A System of National Accounts* (SNA) en 1953; la primera revisión data de 1958, la segunda apareció en 1964 y la tercera, en 1968; la cuarta, publicada en 1993, todavía no se ha puesto en práctica. Todas las series de la Contabilidad Nacional de España utilizadas en este trabajo se han elaborado con arreglo a la revisión de 1968, según las dos adaptaciones hechas, en 1970 y en 1978, por la Oficina estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) bajo el nombre de *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas* (SEC).

Clasificación de los regímenes de protección social según el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993

Regímenes de seguros sociales	Regímenes de seguridad social	
	Regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos	Regímenes con fondos específicos administrados por unidades institucionales independientes
		Regímenes con fondos específicos no administrados por unidades institucionales independientes
	Regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos	
Regímenes de asistencia social		

que se trate, sea por imponer demandas adicionales a sus recursos, o sea por reducir sus rentas. Las contingencias cubiertas son susceptibles de variar de régimen a régimen. Sin embargo, la identificación de ciertas percepciones como prestaciones de seguros sociales depende no sólo de las contingencias cubiertas, sino también del modo como se suministra la cobertura» (SNA-1993, § 8.55).

El segundo gran grupo de regímenes es el formado por los regímenes de asistencia social, que son gestionados por las administraciones públicas o por instituciones sin fin de lucro al servicio de los hogares:

«Las prestaciones de asistencia social tienden a satisfacer las mismas clases de necesidades que las prestaciones de seguros sociales, pero se conceden al margen de cualquier régimen organizado de seguros sociales y no están condicionadas al pago previo de cotizaciones» (SNA-1993, § 8.7).

Con respecto al primero de estos dos grupos, la SNA-1993 establece las distinciones siguientes:

«Es posible distinguir tres tipos principales de regímenes de seguros sociales:

a) El primero está integrado por regímenes de seguridad social que cubren a toda la población, o a amplios sectores de la misma, y están impuestos, controlados y financiados por administraciones públicas;

b) El segundo está integrado por regímenes dotados de fondos específicos. Hay dos categorías de regímenes de fondos específicos. El primero está formado por regímenes en los que las cotizaciones sociales se pagan a empresas de seguros o a fondos autónomos de pensiones que son unidades institucionales independientes de los empleadores y de los asalariados. Las empresas de seguros y los fondos autónomos de pensiones son responsables de la gestión de los fondos consiguientes y del pago de las prestaciones sociales. El segundo está formado por los regímenes en los que los empleadores mantienen reservas especiales separadas de sus demás reservas, sin que tales fondos constituyan unidades institucionales distintas de las de los empleadores. Estos regímenes se denominan fondos no autónomos de pensiones. Las reservas se tratan en el Sistema como activos pertenecientes a los beneficiarios, y no a los empleadores;

c) El tercer tipo está integrado por regímenes no dotados de fondos en los que los empleadores pagan prestaciones sociales a sus empleados, sin crear reservas especiales para este fin.

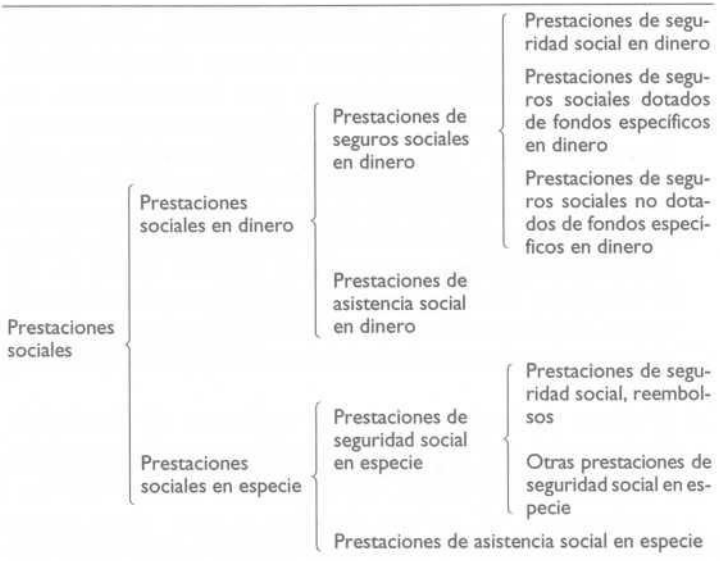
»Los regímenes de seguros sociales organizados por las administraciones públicas para sus propios empleados, a diferencia de los de la población trabajadora en general, se clasifican como regímenes dotados o no de fondos específicos, según proceda, y no como regímenes de seguridad social» (SNA-1993, § 8.63).

En cuanto a las transferencias a través de las cuales estos regímenes cumplen sus fines de seguridad o de asistencia social, éstas reciben genéricamente el nombre de transferencias sociales, para distinguirlas de otras que responden a otros fines. A partir de los textos del SNA-1993, se puede llegar a la clasificación de las transferencias sociales que se ofrece en el cuadro siguiente.

Por este cuadro se advierte que el SNA-1993 no prevé prestaciones sociales en especie más que para los regímenes de seguridad social y para los de asistencia social, pero no para los que llama regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos o no dotados de tales fondos. Esto no significa que no pueda haber en estos regímenes prestaciones en especie, sino que, en las cuentas nacionales, han de ser tratadas como prestaciones en dinero ya que, por razones metodológicas generales, han de ser incluidas en la cuenta de distribución secundaria de la cuenta, en la que no se admiten transferencias en especie (SNA-1993, §§ 8.79 y 8.80).

Para la distinción entre las transferencias sociales y las demás transferencias a los hogares se combinan los criterios formales con los materiales.

Clasificación de las transferencias sociales según el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993



Son requisitos formales de toda transferencia social:

a) que no haya contrapartida equivalente y simultánea por parte de la unidad que la recibe (de lo contrario, no sería una transferencia);
b) que sea recibida por alguna unidad del sector de los hogares;
c) que sea hecha por unidad distinta de las del sector de los hogares;
d) que tienda a la cobertura total o parcial de las cargas que resultan de ciertos eventos, o ciertas circunstancias, concretamente determinados, que pueden afectar adversamente al bienestar de los hogares, sea por imponer demandas adicionales a sus recursos, o sea por reducir sus rentas;
e) que se realicen por medio de algún régimen organizado de modo colectivo (esto supone que, cuando las unidades que las hacen establecen algún reparto de cargas para su financiación, éste ha de ser solidario, y no proporcional al riesgo o necesidad que se cubre).

Son requisitos materiales de toda transferencia social los que se establezcan para determinar concretamente los eventos o circunstancias protegidos. En el ámbito de la Unión Europea, éstos son los que figuran en la lista fijada por convenio en el SEC-1995, a saber:

a) enfermedad,
b) invalidez, incapacidad,
c) accidente de trabajo o enfermedad profesional,
d) vejez,
e) supervivencia,
f) maternidad,
g) cargas familiares,
h) fomento del empleo,
i) desempleo,
j) vivienda (alojamiento),
k) educación,
l) pobreza (SEC-1995, § 4.84).

De este modo queda delimitada formal y materialmente la noción de las transferencias sociales.

3.3. Regímenes de protección social y transferencias sociales en la Contabilidad Nacional de España

Queda por examinar hasta qué punto es posible identificar en la Contabilidad Nacional de España los gastos que corresponden a los distintos regímenes y tipos de transferencias sociales que distingue el nuevo SNA-1993 y el nuevo SEC-1995.

En lo que atañe a la distinción entre «prestaciones sociales» y «transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta», de estas últimas no hay huella en las series de la Contabilidad Nacional de España disponibles por el momento, ya que el aislamiento de dichas transferencias es una novedad del SNA-1993. A identificar y cuantificar los gastos correspondientes a estas transferencias, desde 1964, se ha aplicado el presente trabajo.

En cuanto a las «prestaciones sociales», la Contabilidad Nacional de España, desde 1964, distingue, para los distintos sectores institucionales, lo que son «prestaciones sociales ligadas a cotizaciones» y «no ligadas a cotizaciones». Esta distinción separa las «prestaciones de seguros sociales», que son las «ligadas a cotizaciones», de las «prestaciones de asistencia social», que son las «no ligadas a cotizaciones». Las «prestaciones de los regímenes de seguridad social» se localizan, en la Contabilidad Nacional de España, entre las «prestaciones sociales ligadas a cotizaciones» del sector de las Administraciones de seguridad social, y, más concretamente, en el subsector de «Sistema de seguridad social». En cuanto a las de los demás regímenes de seguros sociales, las de funcionarios públicos, en la medida en que se administran por unidades institucionales independientes, figuran encuadradas en el subsector de «Otras administraciones de seguri-

dad social» del mencionado sector, y, en la medida en que son gestionadas por las propias administraciones públicas sin constitución de fondos específicos, en el sector de la Administración central y en el de la Administración territorial; siempre como «prestaciones sociales ligadas a cotizaciones». Es de subrayar, sin embargo, que la Contabilidad Nacional de España separa las «ligadas a cotizaciones reales» de las «ligadas a cotizaciones ficticias», con lo cual prestaciones, como las pensiones de los funcionarios, que se financian, en parte, con cotizaciones reales y, en parte, con cotizaciones ficticias, queden artificialmente separadas. Las prestaciones de los restantes regímenes de seguros sociales, en cuanto son administrados por unidades institucionales independientes, aparecen, como «ligadas a cotizaciones reales», en los subsectores de «Organismos de seguro y capitalización» o de «Entidades de previsión social» y, en cuanto son administrados por los propios empleadores, en diferentes sectores, como «ligadas a cotizaciones ficticias». En el cuadro siguiente se resume tal distribución; por ella se advierte que la distinción entre «prestaciones sociales en dinero» y «prestaciones sociales en especie» no es posible con los datos de la Contabilidad Nacional de España, ni, por supuesto, tampoco, dentro de esta última categoría, la separación entre «reembolsos» y «otras prestaciones sociales en especie».

Correspondencia entre la clasificación de las transferencias sociales en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 y en la Contabilidad Nacional de España

Sistema de Cuentas Nacionales 1993	Contabilidad Nacional de España
Prestaciones de seguros sociales	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones
Prestaciones de seguridad social	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones del: – Sistema de seguridad social
Prestaciones de seguros sociales dotados de fondos específicos	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales de: – Organismos de seguro y capitalización – Entidades de previsión social – Otras administraciones de seguridad social
Prestaciones de seguros sociales no dotados de fondos específicos	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones sociales reales y ficticias de las: – Administraciones públicas Prestaciones sociales que corresponden a cotizaciones ficticias de las: – Sociedades y cuasisociedades no financieras – Instituciones de crédito
Prestaciones de asistencia social	Prestaciones no ligadas a cotizaciones de las: – Administraciones públicas
Transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta	No separadas del consumo final de las: – Administraciones públicas

De las limitaciones de esta distribución se infiere que, siempre que se quieran obtener precisiones que la Contabilidad Nacional de España no procura, será necesario acudir a las fuentes de las que se nutre dicho instrumento contable; así se podrá llegar, aunque no siempre, a tales precisiones. Desde 1980 en adelante, muchas de ellas se obtendrán a través de la vía indirecta de las cuentas de protección social en los términos del Seepros, que ofrece series homogéneas de los datos procedentes de las fuentes.

3.4. La presentación de los datos en este trabajo

En el SNA-1993 y en el SEC-1995, las transferencias sociales se clasifican por la forma en que se dispensan: en dinero, en especie, etcétera. Por otro lado, la lista de las áreas protegidas permite una clasificación según su finalidad o, como se dice en la metodología del Seepros, según las funciones que cumplen. Del cruce de estas dos clasificaciones surge un conjunto de tipos de transferencias sociales. La clasificación según la forma distingue cuatro clases: prestaciones sociales en dinero, dos clases de prestaciones sociales en especie (reembolsos y otras: esto es, suministros directos) y una clase de transferencias sociales de bienes o servicios no destinados a la venta. Pues bien, si cada una de las doce funciones mencionadas por el SEC-1995 reuniese transferencias de estas cuatro clases, habría un total de cuarenta y ocho tipos distintos de transferencias sociales. Pero, dado que no en todas esas funciones se registran las cuatro clases mencionadas de transferencias según su forma, el número total de tipos existentes en la realidad es más reducido. Y esto, a pesar de que, dentro de las prestaciones sociales en dinero, se puede distinguir entre pensiones, asignaciones y subsidios.

A la reducción de tipos impuesta por la realidad se suma además la impuesta por la dificultad contable para practicar ciertas separaciones. Así, entre las prestaciones sociales en especie y entre las transferencias de bienes y servicios no destinados a la venta, figuran las de asistencia sanitaria. Pero en la realidad es muy difícil ofrecer cuentas separadas de la asistencia sanitaria prestada en casos de enfermedad, de la prestada en casos de invalidez, de maternidad o de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esto ha llevado, en la nueva metodología del Seepros, aparecida en 1996 [24], a renunciar a este desglose, exigido por la metodología de 1981, y a anotar en bloque las prestaciones de asistencia sanitaria bajo la función «enfermedad» (unidas a las prestaciones monetarias por enfermedad y accidente; esto es, a los subsidios por incapacidad

[24] Eurostat: *Esspros Manual 1996*, Luxembourg, 1996.

temporal). En otros casos puede resultar difícil separar las pensiones de vejez de las de invalidez (así en las pensiones de los funcionarios del Estado). Todos estos factores imponen, como se ve, unas ciertas limitaciones, limitaciones en cierto modo afortunadas, ya que un conjunto muy extenso de tipos dificultaría la visión sintética que se impone en el estudio de una evolución a largo plazo. En suma, la gama de tipos de transferencias sociales que se va a presentar y analizar en el presente estudio es la que se expone en el cuadro adjunto.

Tipos de transferencias sociales que se tienen en cuenta en este trabajo



Hay que advertir también que, al tratarse aquí exclusivamente de la protección social dispensada por las administraciones públicas, una parte de esta protección queda fuera del campo de observación de presente estudio: se trata de la protección dispensada por las entidades privadas de previsión social y de la protección directamente dispensada por el sector empresarial a sus empleados, antiguos empleados y familias de unos y otros.

3.5. Las instituciones de protección social en España hasta 1995

Cuando se inicia el período que aquí se estudia hacía más de cuarenta años que había comenzado a funcionar en España el primer seguro social obligatorio de tipo moderno. Por otro lado, el actual sistema de la Seguridad Social entró en vigor el 1 de enero de 1967. Por lo tanto, los primeros años de dicho período transcurrieron bajo regímenes anteriores a la implantación del este sistema. Esto obliga a hacer referencia, forzosamente breve, a lo que era la protección social en España antes de 1967.

3.51. Las instituciones de protección social antes de 1967

Con el fin de respetar el esquema de las cuentas nacionales, se hablará aquí de los regímenes de seguros sociales y de los regímenes de asistencia social, tras una breve referencia a la protección social existente antes de la aparición de los seguros sociales. Por razones de sistemática, pero también porque los regímenes de asistencia social representan muchas veces una continuación de la beneficencia tradicional, se expondrán primeramente éstos, y, en general, los no claramente clasificables como de seguros sociales.

3.510. Las instituciones de protección social antes de la aparición de los seguros sociales

Frente a los programas modernos de protección social, en los que predominan las prestaciones en dinero reconocidas como derechos subjetivos, en la protección social tradicional predominaban las prestaciones en especie, muchas veces en forma de servicios de administraciones públicas o de instituciones sin fines de lucro, otorgadas de modo gracioso.

Con anterioridad a la etapa desamortizadora (que se inauguró con la Real Provisión de 2 de mayo de 1766, sobre repartimiento de tierras baldías y concejiles labrantías de la provincia de Extremadura,

y culminó con la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855, declarando en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero, etc., y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas), tanto las administraciones públicas como las instituciones eclesiásticas y privadas desempeñaban una importante labor en el campo de la protección de los desvalidos.

«En todas las ciudades, las fundaciones asistenciales manifestaban una gran solicitud por los pobres. En Valladolid, los estatutos de la Obra Infantil de la Doctrina Cristiana precisaban: "es servir a Dios el permitir estudiar a los pobres". Y en los principales colegios de Salamanca o de Alcalá se creaban becas para estudiantes pobres. Numerosos "caballeros", comerciantes y eclesiásticos legaban importantes cantidades destinadas a dotar a las muchachas pobres y, en especial, a las huérfanas. Cada ciudad contaba con una cofradía o con un hospital "para niños expósitos". Por ejemplo, la Cofradía de San José, en Valladolid, que a partir de 1540 llevaría a cabo una obra de digno encomio, pues entre 1607 y 1778, recogió a 17.488 niños, aunque, por desgracia, gran número de ellos murieron de modo muy prematuro.

»Cada ciudad poseía también varios asilos destinados a los pobres ya adultos, que no eran todavía *workhouses* con obligación de trabajo. Y otras fundaciones, más numerosas todavía, efectuaban distribuciones periódicas de dinero o de pan a los indigentes. Por último, la propia Iglesia destinaba una considerable parte de sus rentas a obras caritativas» [25].

---

[25] Bennassar, B.: *L'homme espagnol*, Paris, Librairie Hachette, 1975 (trad. española de I. Gaos: *Los españoles. Actitudes y mentalidad*, Barcelona, Librería Editorial Argos, S. A., 1978, pp. 75-76). He aquí otro párrafo de esta obra: «Hasta el siglo XIX, España dio el ejemplo de una actitud diferente, en líneas generales, con respecto al pauperismo. En efecto, incluso en la época de la Ilustración, cuando determinadas ciudades quisieron racionalizar su política de socorro a los pobres, asociando a los hospitales e imitando a Inglaterra, al convertir los hospicios en *workhouses*, estos establecimientos mostraron con los indigentes una benevolencia mucho mayor. Los casos de Barcelona y Cádiz podrían demostrarlo.» (p. 129). Este ilustre historiador, en esta misma obra, hace la cita siguiente, procedente de un viajero inglés por España: «¿Qué estímulo al trabajo puede encontrarse aquí? ¿Quién cavará, pues, un pozo, si puede contar con una fuente de agua? ¿Padece hambre? Los monasterios la satisfarán. ¿Se halla enfermo? Un hospital está dispuesto para cogerlo. ¿Tiene hijos? No es necesario que trabaje para educarlos. Todos ellos serán bien atendidos, sin que él tenga que preocuparse por su suerte. ¿Es demasiado perezoso para ganarse la vida? Puede acogerse a un hospicio.» La cita procede de la obra de Townsend, J.: *A Journey through Spain*, 3 vols., London, 1791, vol. II, p. 8. Este Joseph Townsend (1739-1816), clérigo andariego, realizó un viaje por España en los años 1786 y 1787; en cierta ocasión preguntó al obispo de Oviedo si no se hacía demasiado por los desvalidos en este país (vol. II, p. 9); era persona interesada por estos temas, como lo demuestra el hecho de que intervino con una *Disertación* en el debate sobre las leyes de pobres que se desarrolló en su país hacia 1795.

La desamortización acabó con los recursos de municipios y de instituciones religiosas, con lo que el panorama de la protección social decayó sustancialmente a lo largo del siglo XIX. Con todo, parte de la legislación básica promulgada a lo largo del mismo sobre esta materia estaba aún vigente al comienzo del período que se estudia aquí.

3.511. La protección social instituida al margen de los seguros sociales

En esta primera parte se hará una breve reseña de cuanto, mereciendo la consideración de protección social, no se haya instrumentado a través de instituciones de seguros sociales, en el sentido que a estos términos da el Sistema de Cuentas Nacionales.

3.511.1. La asistencia sanitaria

En la legislación de sanidad se cruzan con frecuencia el tratamiento de la sanidad pública, centrada sobre todo en los temas de policía sanitaria, con el de la asistencial, que es propiamente la de protección social. Por otro lado, en la legislación de beneficencia se cruzan los asuntos de asistencia sanitaria con los de los demás servicios sociales.

Así, mientras en el Real Decreto Orgánico de Sanidad de 17 de marzo de 1847 solamente se abordan cuestiones típicamente administrativas, en el Real Decreto de 14 de mayo de 1852, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de 20 de junio de 1849, de Beneficencia Pública y Privada, entre los establecimientos de beneficencia general, es decir, dependientes del Estado, se incluyen los que atienden a «locos, sordomudos, ciegos, impedidos y decrépitos» (art. 2.°) [26], entre los provinciales, a «todos aquellos que tienen por objeto el alivio de la humanidad doliente en enfermedades comunes» (art. 3.°) y entre los municipales, a «los destinados a socorrer enfermedades accidentales» (art. 4.°). Poco después, en la Ley Orgánica de Sanidad de 28 de noviembre de 1855, entre medidas de policía sanitaria, se dispone que «las Juntas provinciales

[26] En el Real Decreto de 27 de enero de 1885, por el que se aprobó la Instrucción para la organización, régimen, gobierno y administración superior de los Establecimientos de la Beneficencia general, se enumeraban como tales establecimientos los siguientes: «1.° El Hospital de la Princesa, establecido en Madrid, con destino al albergue de enfermos de padecimientos agudos. 2.° Los hospitales de enfermos incurables o decrépitos, establecidos también en Madrid, bajo la denominación de Jesús Nazareno y Nuestra Señora del Carmen. 3.° El Hospital de decrépitos y ciegos de ambos sexos, denominado del Rey, establecido en Toledo. 4.° El Hospital manicomio de Santa Isabel, de Leganés. 5.° El Hospital hidrológico de Carlos III, establecido en Trillo (Guadalajara). 6.° El Colegio de ciegos de Santa Catalina de los Donados, de Madrid. 7.° El Colegio de Huérfanos denominado de La Unión, en Aranjuez» (art. 3.°).

de Sanidad invitarán a los Ayuntamientos a que establezcan la hospitalidad domiciliaria, y a que creen, con el concurso y consentimiento de los vecinos, plazas de médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares, encargados de la asistencia de las familias pobres» (art. 64); cuando los Ayuntamientos no respondan a esta invitación, podrán ser obligados a ello por la autoridad gubernativa (art. 65). Dentro de esta línea, la Instrucción general de Sanidad aprobada por el Real Decreto de 12 de enero de 1904, además de regular ampliamente las profesiones sanitarias y las medidas de policía sanitaria, dispone que, «para el servicio de asistencia a los enfermos pobres, tendrán todos los Ayuntamientos un Médico titular y un practicante titulado, al menos, por cada 300 familias indigentes» (art. 91), y que, «en cada Municipio de más de 2.000 habitantes, habrá por lo menos una farmacia, con la cual se contratará la provisión de medicamentos para los enfermos pobres» (art. 93). Por Orden del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión de 29 de septiembre de 1934 se constituyó el Cuerpo de Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria, en el que pasó a integrarse el anterior de Médicos titulares-Inspectores Municipales de Sanidad, creado por la Instrucción de 1904. Ya después de la guerra civil de 1936 a 1939, se promulga la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases para la organización de la Sanidad Nacional.

Mención aparte merece la protección frente a la tuberculosis. Hasta que, hacia mediados del siglo XX, se comenzó a generalizar el tratamiento de esta enfermedad con estreptomicina y ácido paraminosalicílico (PAS), la lucha contra ella se basaba en curas sanatoriales en climas considerados propicios, con resultados, en general, muy mediocres. Las personas acomodadas de toda Europa acudían a Suiza, a sanatorios como el que sirve de escenario a la novela de Tomás Mann (1875-1955) *La montaña mágica* (1924); para las personas modestas se fueron creando por el Estado sanatorios por todas partes. En España funcionaban ya, desde principios del siglo, los sanatorios marítimos de Oza (La Coruña) y Pedrosa (Santander), a los que se sumaría, en 1925, el de Torremolinos (Málaga), destinados todos ellos al «cuidado y la educación de los niños de uno y otro sexo que padecen tuberculosis localizadas incipientes y no contagiosas» (Reglamento de los Sanatorios de Oza y Pedrosa, de 4 de julio de 1910, art. 1.º) y otras enfermedades como escrofulosis, anemia, raquitismo, etc. (Reglamento del Sanatorio de Torremolinos, de 22 de diciembre de 1925, art. 25). En los años siguientes se desarrolló una política de creación de sanatorios, preventorios y dispensarios antituberculosos.

A poco de iniciarse la guerra civil, en la llamada «zona nacional», se publicó el Decreto de 20 de diciembre de 1936, por el que se creó el Patronato Nacional Antituberculoso, que subsistiría hasta

su integración en el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional (Aisna), en ejecución de lo dispuesto por el Decreto-ley 13/1972, de 29 de diciembre, de creación de este último organismo [27]. Al crearse el Patronato Nacional Antituberculoso se pretendía que no hubiera un solo enfermo sin plaza en un sanatorio y que el coste de la pensión fuera «proporcional a los medios con que el enfermo cuente, y gratuito para los pobres, extendiendo este concepto a aquellas clases sociales que no tienen superávit después de cubrir con modestia las necesidades familiares» (art. 3.°, A y B); además, «los Sanatorios y Preventorios estarán organizados no solamente a base de cura de la enfermedad, sino como lugar de convalecencia, donde ha de contarse con los necesarios aditamentos de parques y distracciones para hacer soportable la vida del enfermo dentro del régimen impuesto» (art. 4.°, *c*). La Ley de 13 de diciembre de 1943 dio nueva regulación al Patronato y, por la Ley de 27 de diciembre de 1947, se le autorizó a dedicar hasta la cifra de 650 millones de pesetas para la construcción, establecimiento, ampliación, adaptación y reparación de sanatorios, preventorios y dispensarios «con el fin de conseguir la instalación completa de 25.000 camas» (art. 1.°). Se disponía además en esta ley que, con el mismo fin, se consignaría en los Presupuestos generales del Estado, a partir del próximo ejercicio económico y hasta el de 1957 inclusive una cantidad anual que no baje de 40 millones de pesetas (art. 2.°). Al remitir en los años siguientes la incidencia de la enfermedad, una importante red de establecimientos sanitarios quedó prácticamente sin función.

Finalmente, la Ley 37/1962, de 21 de julio, de Hospitales, con respecto a los gastos ocasionados por la asistencia prestada a los enfermos en ellos, estableció que «los enfermos o sus representantes legales sólo vendrán obligados a satisfacerlos cuando, no existiendo otra entidad obligada al pago, tengan una capacidad económica que será fijada reglamentariamente» (art. 11).

3.5.11.2. La enseñanza

En materia de enseñanza tuvo más de un siglo de vigencia la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, llamada Ley

[27] En él quedaban integrados el Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax, el Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica, Gran Hospital de la Beneficencia General del Estado, Hospital del Niño Jesús, Instituto Oftálmico Nacional, Hospital Nacional de Enfermedades Infecciosas, Instituto Nacional de Oncología, Instituto Leprológico y Leprosería Nacional de Trillo, Centro Nacional de Lucha contra las Enfermedades Reumáticas, Centros Maternales y Pediátricos, Hospitales Rurales y Centros de Urgencia dependientes de la Dirección General de Sanidad, Dispensario Central de Rehabilitación, Instituto Español de Hematología y Hemoterapia y los Centros Nacionales de Sanidad de Majadahonda (art. 1.1. del Decreto-ley).

Moyano, por deberse a un proyecto del Ministro de Fomento don Claudio Moyano Samaniego (1809-1890). En ella se declaraba obligatoria la enseñanza primaria elemental, desde la edad de seis años a la de doce años (art. 7.°), que sería gratuita en las escuelas públicas para los niños cuyos padres, tutores o encargados no pudieran pagarla (art. 9.°). Esta enseñanza se financiaría con cargo a los presupuestos municipales, con ayuda, en su caso, del Estado (art. 97). Las dificultades de los Ayuntamientos para pagar las retribuciones a los maestros hizo que, en 1910, siendo Ministro de Instrucción Pública el Conde de Romanones (1863-1950), se hiciera cargo el Estado de los haberes de éstos, los cuales, por Real Decreto de 25 de agosto de 1911, se integraron en dos escalafones nacionales, uno de maestros y otros de maestras.

Aparte de la gratuidad de la enseñanza regulada en la Ley Moyano, el Estado fue estableciendo diversas normas que hacían posible la exención de las tasas escolares. Así, la Ley de 29 de abril de 1920, de presupuestos para el año económico 1920-1921, disponía: «Se autoriza al Ministro de Instrucción pública para conceder en los Establecimientos oficiales de enseñanza matrículas gratuitas en beneficio de los que revelen capacidad para los estudios y carezcan de medios económicos. El número de estas matrículas no podrá exceder de la cuarta parte del de matrículas ordinarias que se hubiesen efectuado. El Ministerio dictará las disposiciones reglamentarias a base de considerar que carecen de recursos necesarios los que disfruten de haber líquido inferior a 3.000 pesetas anuales o los hijos de familia cuyos padres disfruten haber no mayor a 3.000 pesetas, si el número de los que constituyen la familia no excede de cuatro; 4.000 pesetas si la constituyen cinco, y 5.000 pesetas si exceden de esta cifra.» (disp. complementaria 6.ª, B).

Tras la guerra civil, la Ley de 19 de julio de 1944, de Protección Escolar, establecía que «es sujeto de la Protección escolar todo español capacitado moral e intelectualmente para cursar estudios y, muy especialmente, los que carezcan de aquellos medios económicos necesarios para realizar su vocación» (art. 2.°). Esta protección se organizaba por los siguientes medios: «1.° Ayuda económica directa. 2.° Ayuda económica indirecta. 3.° Propulsión del crédito y previsión escolares. 4.° Asistencia sanitaria. 5.° Asistencia en libros y en material de estudios. 6.° Asistencias e instituciones complementarias» (art. 3.°). La ayuda económica directa consistía en becas y en pensiones postescolares (art. 4.°). Las becas se otorgarían por «ciclos completos de enseñanza» (art. 5.°). La ayuda económica indirecta consistía en premios extraordinarios, inscripciones de honor y matrículas gratuitas (hasta un 30 por 100; 20 por 100, en centros de enseñanza superior). «Los centros de enseñanza privada, siempre que hayan de recibir del Estado o

conservar su categoría de centros reconocidos, disfrutar de cualesquiera protección, ayuda o autorización especiales, habrán de comprometerse a tener como externos, con carácter absolutamente gratuito, un tanto por ciento del total de sus alumnos, que oscilará entre el cinco y el quince y que se fijará para cada clase de centros, teniendo en cuenta la especial atención que del Estado reciba» (art. 16).

Por la Ley 45/1960, de 21 de julio, se crearon «determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro» (art. 1.º). En su exposición de motivos se enuncian los principios que la inspiran: «El sistema tributario ha dejado de ser en todos los países un modo neutro de arbitrar recursos para cubrir los gastos del Estado, y ha venido a constituir el gran instrumento de redistribución de la renta nacional, por cuanto tiene la posibilidad de transferir los bienes [*sic*] que en estricta justicia satisfacen los más acomodados en beneficio de los más necesitados de protección o auxilio. Pero la ordenación fiscal, en cuanto instrumento de la política social del Estado, no debe limitarse a establecer las bases legales y los medios ejecutivos de una justa distribución de la renta. Debe fijar, además, los fines y condiciones de tal redistribución, de forma que se vean atendidas en cada momento y de modo concreto las necesidades fundamentales del bien común, que guarden, al propio tiempo, relación con un sano desenvolvimiento económico de la nación, con el fortalecimiento del orden, el respeto a la justicia y la paz social.»

Uno de los fondos creados por esta ley es el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (PIO): «A partir del 1.º de enero de 1961, el rendimiento en cada año de la actual Contribución General sobre la Renta se destinará a fomentar la aplicación práctica del principio de igualdad de oportunidades para todos los españoles en la enseñanza, en la formación profesional y en la investigación, con dotaciones que, en beneficio de los económicamente más necesitados, se concedan con arreglo a los preceptos de esta Ley, a través de becas de estudio, cursos de capacitación, especialización o formación profesional acelerada, bolsas de libros, préstamos sobre el honor, extensión de la seguridad social estudiantil o por cualesquiera otros medios, incluso los de carácter asistencial de la enseñanza primaria, que tiendan a lograr las finalidades propuestas» (art. 2.º). En cumplimiento de esta disposición, cada año, hasta la supresión de los Fondos Nacionales ya entrados los años ochenta, se fueron aprobando, por Orden ministerial, los llamados «planes de inversión» del PIO (no se trataba, por supuesto, de inversiones, sino de operaciones corrientes).

3.511.3. Los «servicios sociales diversos»

En el campo de lo que hoy se llamarían «servicios sociales diversos», la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, antes citada, consideraba establecimientos provinciales «por su naturaleza» las Casas de Maternidad y de Expósitos, y las de Huérfanos y Desamparados (art. 3.°), y disponía que las Juntas municipales de beneficencia habrían de organizar «todo género de socorros domiciliarios, y muy particularmente, los socorros en especie» (art. 13). En el Reglamento de esta Ley, también citado, entre los establecimientos municipales de beneficencia, estaban los destinados «a conducir a los Establecimientos generales o provinciales a los pobres de sus respectivas pertenencias, y a proporcionar a los menesterosos en el hogar doméstico los alivios que reclamen sus dolencias o una pobreza inculpable» (art. 4.°).

Además de las tradicionales medidas de beneficencia a cargo del Estado y de las Corporaciones locales, a raíz de la guerra civil se crearon nuevos servicios de este tipo dependientes de la Administración central. Así el Servicio Nacional de Auxilio Social, establecido inicialmente por Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de febrero de 1937 con el nombre de Auxilio de Invierno. Los fines del Auxilio Social, según el Decreto de 17 de mayo de 1940, eran los siguientes: *a)* prestar asistencias benéficas en favor de los indigentes, con el fin de proporcionarles los medios indispensables a la vida (alimento, vestido, albergue) y los cuidados sociales complementarios; *b)* proporcionar iguales auxilios a las personas que, por consecuencia de circunstancias de carácter general y extraordinario (inundaciones, pérdidas de cosecha, guerra, etc.), se hallen en situación temporal de indigencia o privadas de sus medios normales de vida; *c)* fundar establecimientos donde se atienda a la subsistencia y formación educativa de huérfanos pobres, de ambos sexos, y edad inferior a dieciocho años; *d)* crear instituciones de asistencia a las embarazadas y parturientas, ejerciendo una actividad coordinada y complementaria de la que desplieguen las demás entidades públicas revestidas con facultades de actuación en la materia; e) prestar a los niños los cuidados asistenciales de naturaleza no estrictamente sanitaria que tiendan a facilitarles su pleno desenvolvimiento físico y moral; *f)* conceder a los convalecientes, por medio de instituciones adecuadas, los medios que les aseguren un total restablecimiento y la reincorporación a sus actividades normales; *g)* cooperar con las Autoridades públicas en el modo y forma que las disposiciones reglamentarias señalen, en la formación de los censos de las personas asistibles en los establecimientos benéficos o asistenciales, en la recaudación de los recursos benéficos, en la observancia del funcionamiento de las entidades benéficas privadas, y los demás cometidos de naturaleza análoga; *h)*

atender otras necesidades benéficas que el Estado le encomiende por acto de delegación especial (art. 2.°).

Otros de los fondos creados por la citada Ley 45/1960, de 21 de julio, fueron el Fondo Nacional de Asistencia Social y el Fondo Nacional de Protección al Trabajo. El primero de éstos se nutría de un recargo que gravaría «las adquisiciones de bienes a título lucrativo realizadas a partir del 1.° de enero de 1961, en cuanto cada participación individual en aquéllas exceda de diez millones de pesetas» (art. 7.°). A nutrir el segundo se destinaba, «a partir del 1.° de enero de 1961, el rendimiento del Impuesto sobre Negociación y Transmisión de Valores Mobiliarios» (art. 13). Suprimido este impuesto por la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, por el art. 104.3 de esta ley se dispuso que a dichas atenciones se dedicaría el producto de un gravamen del 4 por 100 sobre la base imponible del Impuesto general sobre la Renta de Sociedades, establecido sobre las anónimas.

El destino del Fondo Nacional de Asistencia Social sería: *a)* favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de la población española por medio de dotaciones para residencias de menores y ancianos, guarderías infantiles, comedores de madres lactantes y otros fines similares; *b)* ayudar al sostenimiento de las instituciones de beneficencia general y particular (art. 7.°)

En cuanto al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, había de dedicarse al cumplimiento de las siguientes atenciones: *a)* conceder los auxilios necesarios a aquellos trabajadores que, de acuerdo con la legislación vigente, cesen en su relación laboral por aplicación de los planes que, para una mayor racionalización del trabajo y para el desarrollo y mejoramiento de sus instalaciones, presenten las empresas o sectores completos de una rama industrial y sean aprobados por el Gobierno; *b)* facilitar los movimientos migratorios, interiores y exteriores, de la mano de obra, de acuerdo con las exigencias de la economía nacional; *c)* difundir el cooperativismo y conceder préstamos a los trabajadores que les permitan su adscripción a una cooperativa; *d)* promover el empleo de los padres de familia numerosa (art. 13). Con cargo a este Fondo se hacía anualmente la aportación del Estado a la financiación del Seguro Nacional de Desempleo y a la financiación de las prestaciones familiares, desde que, a partir del 1 de enero de 1967, estuvieron a cargo del sistema de la Seguridad Social; también con cargo al mismo se financiaron becas en Universidades Laborales y cursos diversos de Formación Profesional y de formación cooperativa, así como préstamos a bajo interés a los trabajadores para facilitar su integración en cooperativas de producción, transformación o comercialización.

3.511.4. De las casas baratas a las viviendas protegidas

La política social de la vivienda se inicia en España con la promulgación de la Ley de 12 de junio de 1911, sobre casas baratas, cuyo primer anteproyecto fue preparado, entre 1905 y 1908, por el Instituto de Reformas Sociales. Su Reglamento provisional fue aprobado por el Real Decreto de 11 de abril de 1912. Tras algunas modificaciones parciales, una nueva Ley de 10 de diciembre de 1921 sustituyó a la de 1911. El Reglamento provisional de esta segunda ley fue aprobado por Real Decreto de 8 de julio de 1922. Un tercer texto legislativo fue sancionado por el Real Decreto-ley de 10 de octubre de 1924, cuyo Reglamento no se llegó a publicar. A esta legislación de «casas baratas» se sumaron las disposiciones del Real Decreto-ley de 29 de julio de 1925 sobre «casas económicas». La regulación de unas y otras era similar, pero mientras las «casas baratas» iban destinadas a los trabajadores más modestos, las «casas económicas» eran para perceptores de «sueldo, salario o pensión» de capitales de provincia y poblaciones de más de treinta mil habitantes.

Según la Ley de 12 de junio de 1911, «se entenderá que son casas baratas, a los efectos de esta ley y de cuantas persigan fines análogos, las construidas o que se intente construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciban emolumentos modestos como remuneración del trabajo» (art. 2.°). En esta definición inicial faltan dos notas esenciales: las de la calificación y el reconocimiento oficiales. Así, a tenor del art. 1.° del Reglamento de 1922: «Se entenderá por casa barata la que haya sido reconocida oficialmente como tal por reunir las condiciones técnicas, higiénicas, económicas y especiales, en su caso, para determinadas localidades», y «se considerará que han sido reconocidas oficialmente como casas baratas (...) las casas en proyecto, en construcción o construidas, que hayan obtenido la calificación condicional o definitiva, en la forma que determina este Reglamento, y siempre que no se les haya retirado la calificación concedida, por haber cometido alguna infracción que lleve aparejada esta sanción».

Los «emolumentos modestos» a que se refería la Ley de 1911 se cifraron, como máximo, inicialmente en 3.000 pesetas anuales (art. 2.° del Reglamento de 1912); por Real Decreto de 3 de julio de 1919, este límite subió a 4.000 pesetas anuales; el Decreto de 5 de enero de 1933 fijó el tope máximo en 8.000 pesetas anuales.

«Se considerará beneficiario de casa barata a aquella persona que habite una calificada como tal, bien como propietario o como

adquirente a plazos, a censos, gratuitamente o en alquiler» (art. 17 del Reglamento de 1922).

Los beneficios de las casas baratas consistían en: *a)* exenciones tributarias (del impuesto de derechos reales y transmisión de bienes y otros); *b)* préstamos del Estado a interés reducido (del 3 por 100 y, en ciertos casos, del 2 por 100); *c)* abono de parte de los intereses en créditos concedidos por particulares o entidades; *d)* primas a la construcción del 10, el 15 o el 20 por 100, en las construidas por sociedades cooperativas o benéficas y en otros casos.

En realidad, la mayor parte de las modalidades de protección en uso hasta la actualidad en política de viviendas aparecía ya en la legislación de casas baratas.

En 1935, la Ley de 25 de junio, llamada Ley Salmón [28], combinó diversas medidas tendentes a combatir el paro con la promoción de la construcción de viviendas de alquiler con rentas limitadas (alquileres máximos que iban de 50 pesetas mensuales, en poblaciones de hasta 50.000 habitantes, hasta 250 pesetas mensuales en Madrid y Barcelona), fomentada mediante exenciones tributarias.

Terminada la guerra civil, la Ley de 19 de abril de 1939 creó el Instituto Nacional de la Vivienda, con la misión de «fomentar la construcción de viviendas y asegurar su mejor aprovechamiento» (art. 1.°). Según esta Ley, cuyo Reglamento se aprobó por Decreto de 8 de septiembre de 1939, «se entenderá por "viviendas protegidas" las que, estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto» (art. 2.°). En realidad, esta ley introduce pocas novedades con respecto a la anterior legislación de casas baratas, salvo el hecho de confiar a un organismo autónomo el desarrollo de la política de viviendas. Lo que

[28] Así llamada por su promotor, el Ministro de Trabajo don Federico Salmón Amorín. El Sr. Salmón era miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACN de P) y había sido director del diario *La Verdad*, de Murcia. Era abogado del Estado y catedrático de Derecho, y fue el primer Rector del Centro de Estudios Universitarios (CEU), en 1933. Elegido diputado a Cortes por la provincia de Murcia en este mismo año, fue secretario general de la Confederación Nacional de Derechas Autónomas (CEDA). En mayo de 1935 formó parte, como Ministro de Trabajo, del quinto gobierno del Sr. Lerroux, y en 25 de septiembre del mismo año, como Ministro de Trabajo y Justicia, del gobierno del Sr. Chapaprieta, así como del presidido por éste del 29 de octubre al 14 de diciembre de 1935. Preso por el gobierno del Frente Popular en 1936, fue asesinado en Paracuellos del Jarama el 7 de noviembre de dicho año.

sí constituyó una novedad fue el gran impulso que se dio a la construcción de viviendas sociales, y que perduró hasta los años sesenta. Por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, en el marco de una reorganización de la Administración central del Estado, fue creado el Ministerio de la Vivienda; según el art. 11 de este decreto-ley, «el Instituto Nacional de la Vivienda, en la actualidad dependiente del Ministerio de Trabajo, pasará a constituir, en el Orden Administrativo, la nueva Dirección General de la Vivienda».

En la construcción de viviendas sociales prestó gran colaboración, al Instituto Nacional de la Vivienda primero y al Ministerio de la Vivienda después, la Obra Sindical del Hogar.

En el presente trabajo se ha renunciado a la cuantificación de las prestaciones de protección social en materia de vivienda por las razones siguientes: *a)* la dificultad de valoración de las prestaciones que el Seepros llama «prestaciones fiscales», es decir, las consistentes en reducciones o exenciones de impuestos; *b)* la dificultad para convertir los préstamos en condiciones preferentes otorgados para la construcción o adquisición de viviendas en prestaciones periodificadas en el tiempo; *c)* el carácter híbrido que presentan las medidas en este campo, en el que se combinan finalidades diversas, distintas de las de procurar viviendas asequibles a las familias con ingresos modestos, como son las de activación de la economía, aumento del empleo en el sector de la construcción, etcétera. Hay que tener en cuenta además que muchas de estas medidas han redundado y siguen redundando, en la práctica, en favor de los promotores de viviendas, y no tanto en favor de los destinatarios teóricos de las mismas.

3.511.5. La protección de las familias numerosas

La protección de las familias numerosas fue iniciada por la Ley de 1 de agosto de 1941 (Reglamento de 16 de octubre), pronto sustituida por la Ley de 13 de diciembre de 1943, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto de 31 de marzo de 1944. Esta regulación se mantendría hasta la entrada en vigor de la Ley 25/1971, de 19 de junio, y de su Reglamento, aprobado por Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre.

En lo que respecta a la valoración económica de lo que sus beneficios han representado se plantea el problema de que son de muy difícil estimación, porque, como se verá inmediatamente, o se trata de derechos preferentes de los cabezas de familias numerosas ante ciertas situaciones, o bien de reducciones o exenciones fiscales, o de bonificaciones también de difícil cuantificación. Estas dificultades han aconsejado renunciar a su estimación, lo mismo

que se ha hecho con la protección en materia de vivienda. Sin embargo, una cosa es que se renuncie a la cuantificación de sus beneficios y otra que se omita la mención de su existencia y alcance. Lo que sí se puede decir es que el montante económico de la protección a las familias numerosas ha venido menguando a todo lo largo del período aquí estudiado, no sólo porque, desde hace veinte años, las familias numerosas son cada vez menos numerosas, sino también porque algunos de sus beneficios, como las bonificaciones en medios de transportes, han sido cada vez menos frecuentemente utilizados al generalizarse la posesión de vehículos privados, mientras que otros beneficios, como las reducciones en los impuestos directos, han sido progresivamente (*y regresivamente)* recortados por la legislación fiscal. Es de subrayar aquí que la protección del régimen de familias numerosas es la única realmente universal de toda la protección social española.

El campo de aplicación del Régimen de Familias Numerosas estaba inicialmente constituido por todos los cabezas de familia españoles, portugueses, hispanoamericanos o ciudadanos de otros Estados en caso de reciprocidad, residentes en España, Protectorado de Marruecos y posesiones africanas, con cónyuge, si lo hubiere, y cuatro o más hijos legítimos o legitimados, solteros, menores de dieciocho años (o de hasta veintiuno, si siguieren solteros, conviviendo con la familia y sin ingresos superiores a 6.000 pesetas anuales) o mayores incapacitados para el trabajo. En defecto de los padres, tienen la consideración de cabeza de familia el tutor o quien tuviere a su cargo a los menores, sin remuneración por ello, y los mantenga a su costa.

La financiación del Régimen de Familias Numerosas, en la medida en que generaba gastos, se hacía a cargo de los Presupuestos generales del Estado.

La acción protectora distingue, para la graduación de los beneficios, tres categorías de familias: primera, de cuatro a siete hijos; segunda: de siete a doce hijos, y de honor: más de doce hijos; e incluye: *a)* beneficios en educación: principalmente, exenciones o reducciones en tasas académicas: *b)* beneficios fiscales: exenciones o reducciones en diversos impuestos; *c)* incremento en las prestaciones del subsidio familiar; *d)* reducciones de precios en tarifas de transportes interurbanos; *e)* derechos preferentes en la provisión de destinos, puestos de trabajo, concesión de viviendas protegidas etc.

3.5.1.1.6. Las prestaciones asistenciales en dinero

Aparte del sostenimiento de establecimientos de beneficencia, como casas de expósitos o asilos de ancianos y de ciertas presta-

ciones en especie, las Corporaciones locales podían otorgar ayudas en dinero, de difícil cómputo, a personas indigentes. Por parte del Estado estas prestaciones van a desarrollarse a partir de la creación de los Fondos Nacionales, a que ya se ha hecho referencia. Con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social se establecieron, a partir del ejercicio de 1962, pensiones a los ancianos o enfermos desamparados pobres y desvalidos, que no percibieran otra pensión del Estado, Provincia o Municipio ni prestación de Seguros Sociales y tuvieran cumplida la edad y demás condiciones que reglamentariamente se determinen; estas pensiones no podrían exceder del 80 por 100 de las de menor cuantía que se concediesen por el Seguro Obligatorio de Vejez (Ley 85/1961, de 23 de diciembre, de Presupuestos del Estado para el bienio 1962-1963, art. 27). El desarrollo de esta disposición se hizo por el Decreto 1315/1962, de 14 de junio, en el que dichas pensiones se denominan «auxilio de vejez» (para mayores de setenta y cinco años) y «auxilio de enfermedad». En 1965, la cuantía máxima de estos «auxilios» era de 320 pesetas mensuales (17,78 por 100 del salario mínimo). Con carácter a extinguir, estas prestaciones subsisten en los años noventa, llamadas a ser sustituidas por las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

3.512. La protección social de los empleados públicos

De acuerdo con la clasificación de los seguros sociales que hace el SNA-1993, se consideran regímenes de seguros sociales sin constitución de fondos específicos aquéllos en los que los empleadores otorgan prestaciones a sus empleados, antiguos empleados y personas dependientes de unos y otros, directamente y sin constitución de reservas especiales para la cobertura de esta protección. Pues bien, ésta ha sido la forma tradicional mediante la cual los Estados han dado cobertura a sus servidores, al menos desde el siglo XVIII. Trátase, pues, de «seguros sociales» existentes antes de que Bismarck introdujera en el II Imperio alemán los primeros seguros sociales obligatorios de corte moderno.

3.512.1. Las Clases Pasivas del Estado

La expresión «clases pasivas» es tradicional en el lenguaje de la administración pública. Según la vigésima primera edición (1992) del *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, esta expresión es la «denominación oficial bajo la que se comprenden los cesantes, jubilados, retirados, inválidos y exclaustrados que disfrutan algún haber pasivo y, por extensión, las viudas y huérfanos pensionistas». La descripción de la Real Academia no se distingue por su precisión. En efecto, no todos los que disfrutan de algún haber pasivo son incluidos oficialmente dentro de la categoría de

«clases pasivas», sino sólo parte de quienes, por lo común, han prestado durante su vida activa servicios a la administración pública o han dependido de quienes los han prestado, así como algunas otras personas, como «exclaustrados» [29] o «víctimas del terrorismo», que en diversas épocas y por circunstancias diversas, han merecido pensión de una administración pública con cargo a la sección de «clases pasivas» de sus presupuestos. En realidad lo que autoriza la inclusión de alguien en dicha categoría es el hecho de que, sin prestar servicio activo presente alguno a una administración pública, perciba pensión u otro emolumento con cargo a la sección presupuestaria de «clases pasivas».

A raíz de la Ley de 22 de julio de 1918, de Bases de los Empleados Públicos, el Real Decreto de 31 de diciembre del mismo año, por el que se desarrolló la base 9.ª de dicha ley, sobre clases pasivas del Estado, preveía la continuidad del régimen de pensiones a cargo del Tesoro público para los funcionarios que hubiesen desempeñado destino con anterioridad al 4 de marzo de 1917 y el establecimiento de un régimen que habría de concertarse con el Instituto Nacional de Previsión para los funcionarios no comprendidos en el grupo anterior. Esto, sin embargo, no fue adelante y, por Real Decreto-ley de 22 de octubre de 1926, se aprobó el Estatuto de las Clases Pasivas del Estado, que entró en vigor el 1 de enero siguiente; su Reglamento de aplicación fue aprobado por el Real Decreto de 21 de noviembre de 1927. En los años subsiguientes, dicho Estatuto sufrió numerosas modificaciones. Por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, fue aprobado el Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado y, por Decreto 1211/1972, de 13 de abril, el Texto

[29] Trátase de individuos de órdenes religiosas afectados por medidas de supresión de éstas adoptadas en el siglo XIX. Así, por ejemplo, en el Decreto de José Bonaparte de 18 de agosto de 1809 por el que se suprimieron todas las Ordenes Regulares de España, se disponía que «los Regulares secularizados deberán establecerse en los pueblos de su naturaleza, donde recibirá cada uno de la Tesorería de Rentas de la provincia la pensión que está señalada por el decreto de 27 de abril de este año» (art. 2.°). Así también, en el Decreto de las Cortes de 1 de octubre de 1820, sobre supresión de monacales y reforma de regulares, se disponía que «a todo monje ordenado *in sacris* que no pase de cincuenta años al tiempo de la publicación del presente decreto se abonarán anualmente trescientos ducados; al que exceda de cincuenta pero no llegue a sesenta, se le abonarán cuatrocientos, y seiscientos a los mayores de sesenta» (art. 5.°); y que «los demás monjes profesos percibirán anualmente cien ducados, no llegando a la edad de cincuenta años, y doscientos si pasaren» (art. 6.°). Igualmente por la Ley de 29 de julio de 1837, extinguiendo en la Península, islas adyacentes y posesiones de España en Africa, todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos, se disponía que «los regulares exclaustrados y los secularizados en las épocas anteriores que no lo hubiesen sido a título de patrimonio u otra congrua suficiente, ni hayan obtenido después capellanía u otra renta, ni tengan otros medios para ocurrir a su decente subsistencia, percibirán una pensión diaria» (art. 27), cuya cuantía se fijaba en los artículos siguientes.

refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada. Sin embargo, numeroso personal había de seguir acogido al Estatuto de 1926, de la misma manera que éste había dejado subsistentes numerosas situaciones anteriores. Esto hace muy difícil ofrecer un resumen satisfactorio de la protección otorgada por estas disposiciones a lo largo del período que aquí se estudia. Lo que a continuación se expone refleja las líneas generales del Estatuto de 1926.

El campo de aplicación del régimen de las Clases Pasivas del Estado estaba constituido por los empleados públicos civiles y militares, pero se distinguían regulaciones diversas según dichos empleados: *a)* hubiesen entrado al servicio del Estado antes del 1 de enero de 1919 y no se hallasen en servicio activo en 1 de enero de 1927; *b)* hubiesen entrado antes de 1 de enero de 1919 y siguiesen en activo en 1 de enero de 1927, o volviesen a la actividad con posterioridad a esta fecha, y *c)* hubiesen entrado al servicio del Estado a partir del 1 de enero de 1919. Por «servicio activo del Estado» se entendería el prestado efectivamente a éste en destino dotado con sueldo que figure detallado en los Presupuestos generales con cargo al personal. El Estatuto precisa además qué se entiende por «ingreso en el servicio del Estado» para los empleados del orden civil y del militar.

La financiación de este régimen se hace mediante las consignaciones que figuran en la sección de Clases Pasivas de los Presupuestos del Estado. A efectos de la obtención de «derechos pasivos máximos» el Estatuto preveía además una cotización del 5 por 100 del sueldo.

La acción protectora del régimen de Clases Pasivas comprende pensiones ordinarias y extraordinarias de jubilación para los empleados civiles, pensiones ordinarias y extraordinarias de retiro para los militares, pensiones ordinarias y extraordinarias en favor de las familias de los empleados civiles y militares (viudas, huérfanos y madres viudas pobres) y cesantía y pensiones de los Ministros. Las pensiones extraordinarias se otorgaban, en principio, cuando el derecho a las mismas se generaba en acto de servicio. La jubilación de los empleados civiles sólo podrá acordarse por edad, por imposibilidad física para el desempeño de las funciones propias del cargo o por haber prestado al Estado cuarenta años de servicios efectivos y abonables día por día. El retiro a los Jefes y Oficiales del Ejército y de la Armada y sus asimilados podrá acordarse a petición propia (sin derecho a haber pasivo si no se han cumplido veinte años de servicios efectivos o veinticinco con abono de campaña), por edad y por imposibilidad física. Por lo general, el sueldo regulador para el cálculo de la cuantía de la pensión era el mayor que se hubiera disfrutado

durante dos años por lo menos, siempre que figurase detallado con cargo al personal en los Presupuestos generales del Estado. En cuanto al tipo aplicable a este sueldo iba, por lo común, para derechos máximos, desde 20 céntimos del regulador, para veinte años de servicios, a 80 céntimos, con treinta y cinco años de servicios, en caso de pensión de jubilación o retiro, y de 25 céntimos del regulador, con diez años de servicios efectivos, en caso de pensión en favor de viuda, huérfanos o madre viuda. Los Ministros del Gobierno tendrían derecho a un haber pasivo igual a la tercera parte del sueldo anual que tuviese asignado el puesto «sin más condición que la de haber jurado el cargo. Este haber será incompatible con el percibo de cualquier otro por servicios prestados al Estado». Las viudas, huérfanos y madres viudas pobres de los que hayan sido Ministros tenían derecho a una pensión vitalicia igual al 25 por 100 del asignado al cargo en el momento del cese del causante (art. 72 del Estatuto, en su redacción de 1945). La viuda perdía su pensión al contraer nuevas nupcias, los huérfanos varones al cumplir 23 años de edad y las huérfanas al contraer matrimonio o tomar estado religioso.

3.512.2. La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

Ya desde 1952 se habían pretendido unificar las copiosas normas reguladores de los derechos y deberes de los funcionarios de la Administración local y de sus clases pasivas. Finalmente, por Ley 11/1960, de 12 de marzo, fue creada la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (Munpal), creación presidida, según su exposición de motivos, «por el principio fundamental de la unidad de gestión, de cotización y de beneficios». También se decía en ésta que la Munpal «podrá, en su día, quedar incorporada al Plan Nacional de Seguridad Social». Esto ocurrió el 1 de abril de 1993, por efecto del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se dispuso la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas acogidas al régimen de previsión social de la Administración local. Los primeros Estatutos de la Mutualidad fueron aprobados por Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de agosto de 1960.

El campo de aplicación del régimen obligatorio de la Munpal está integrado por los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla al servicio de las Corporaciones locales y por los funcionarios de Administración local que en virtud de tal carácter se encuentren prestando servicio activo adscritos a Organismos y Dependencias de la Administración central (art. 4.° de la ley).

La financiación se hacía fundamentalmente a través de cuotas de las Entidades, Organismos y Dependencias afiliados (dos tercios de la

cuota íntegra) y de los asegurados (un tercio de la cuota íntegra). «La base para la determinación de la cuota íntegra será igual al importe de los sueldos consolidados, más una sexta parte de los mismos en concepto de pagas extraordinarias» (art. 13.4). «La cuota íntegra se fija en el 15 por 100 de la base; este porcentaje será revisable quinquenalmente» (art. 13.3). «El régimen financiero de la Mutualidad se determinará por el sistema conveniente para garantizar la cobertura de las prestaciones con el menor volumen de cuotas y gastos de gestión, y podrá utilizarse el de prima media, obtenida por reparto simple progresivo» (art. 16.1).

La acción protectora comprende las prestaciones que figuran en el cuadro adjunto.

Prestaciones de la Munpal

Prestaciones básicas	Pensión de jubilación por edad
	Pensión de jubilación por invalidez
	Pensión de viudedad
	Pensión de orfandad
	Pensión a favor de los padres pobres en concepto legal
Prestaciones complementarias	Ayuda por nupcialidad
	Ayuda por natalidad
	Subsidios por gastos de sepelio
	Capital seguro de vida
Prestaciones especiales	Asistencia sanitaria

Según la ley, «la asistencia sanitaria se organizará con entera separación de fondos y reservas y su implantación se llevará a cabo en la forma y momento que se establezca» (art. 11.2). De hecho, hasta mediados de los años ochenta, la asistencia médico-farmacéutica la prestaron, y no siempre, las Corporaciones locales (Decreto de 30 de mayo de 1952, artículo 97).

La regulación de las prestaciones de la Munpal parece el fruto de la hibridación del Estatuto de las Clases Pasivas del Estado con el régimen de las Mutualidades Laborales.

A la pensión de jubilación por edad se podía acceder en virtud de jubilación forzosa (a la edad reglamentariamente establecida en cada caso) o de jubilación voluntaria, si se sumaban cuarenta años de antigüedad (art. 37 del Estatuto). La cuantía de la pensión era del 25 por 100 del haber regulador con diez años de antigüedad, un 2 por 100 más por cada año de antigüedad que excediera de diez hasta llegar a treinta y un 4 por 100 más por cada año que excediera de treinta, hasta el límite del 100 por 100 (art. 38).

A la pensión de jubilación por invalidez se accedía en caso de inutilidad total y permanente para el desempeño de las funciones habituales del cargo. La invalidez podía ser «ordinaria, extraordinaria y gran invalidez» (art. 39). La cuantía de la primera era la que correspondiese al empleado por su antigüedad y sueldo regulador en el momento de invalidarse; la de la extraordinaria (esto es, la sobrevenida como consecuencia de la realización de actos de servicio) era la que correspondería al empleado al llegar a la edad de jubilación forzosa; la de gran invalidez era igual al 150 por 100 del sueldo regulador (art. 40).

La cuantía de la pensión de viudedad ordinaria era del 45 por 100 del sueldo regulador y la extraordinaria (cuando el causante fallecía en acto de servicio), del 60 por 100 (art. 46). Los huérfanos de padre y madre tenían derecho a pensiones de las mismas cuantías que las de viudedad si tenían menos de veintiún años los varones, menos de veintitrés las mujeres, o estaban incapacitados. No tenían derecho a ella de estar casados o profesar en religión. En defecto de viuda o huérfanos con derecho a pensión, podían acceder a ella los padres del empleado fallecido de ser pobres, en concepto legal, y sexagenarios o incapacitados para todo trabajo. La cuantía de esta pensión era del 30 por 100 del sueldo regulador.

3.5.12.3. La Ayuda Familiar de los empleados públicos

Al ser establecido, en 1938, el Régimen de Subsidios Familiares, su campo de aplicación se concibió con gran amplitud, pero, a lo largo de los años subsiguientes, fueron siendo excluidos del mismo los funcionarios públicos. Inicióse esta vía con los funcionarios militares. Así, el Decreto de 11 de diciembre de 1942 dispuso que «desde el 31 del mes actual, el personal dependiente de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire cesarán de depender, en lo que se refiere al Subsidio Familiar, del Ministerio de Trabajo y de la Caja Nacional de Subsidios Familiares» (art. 1.°). En sustitución de las prestaciones de dicho régimen, las disposiciones de desarrollo de este decreto establecieron «indemnizaciones por hijos». En lo que concierne a la Policía Armada y de Tráfico, dicha exclusión y la introducción del régimen de las «indemnizaciones por hijos» se dispuso por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de abril de 1943. Más adelante, la Ley de 18 de diciembre de 1950 transformó la «indemnización por hijos», a partir del 1 de enero de 1951, en «indemnización familiar», y la hizo extensiva a «los Cabos primeros y Cabos sin sueldo de sargento, Guardias y Matronas de la Guardia Civil y los Cabos primeros y Cabos sin sueldo de sargento y Guardias de la Policía Armada y de Tráfico» (art. 5.°). La exclusión de los funcionarios civiles del Estado del Régimen de Subsidios Familiares se dispuso por la Ley de 15 de julio de 1954,

que creó para ellos el régimen de Ayuda Familiar, todo ello con efectos de 1 de agosto siguiente. Lo mismo hizo, con respecto a los empleados de la Administración local, la Ley de 27 de diciembre de 1956, que creó para ellos, a partir del 1 de enero de 1957, el régimen de Ayuda Familiar.

El campo de aplicación está constituido por los funcionarios del Estado y funcionarios y obreros de plantilla de la Administración local.

La financiación se hace mediante consignaciones de créditos en los correspondientes Presupuestos ordinarios.

La acción protectora consiste en una asignación mensual por matrimonio de 300 pesetas para funcionarios facultativos, técnicos, administrativos o auxiliares y de 240 pesetas para los subalternos. La asignación mensual por cada hijo será de 300 pesetas para los mayores de diez años y de 200 pesetas para los menores de esta edad en el caso de funcionarios del primer grupo, y de 240 y 160, respectivamente, en el caso de subalternos.

3.512.4. La asistencia médica y farmacéutica a los empleados públicos

Aunque la asistencia médica y farmacéutica a los empleados públicos se organiza formalmente mediante instituciones de seguridad social, en lo que respecta a los funcionarios del Estado, de 1975 a 1978, con la creación de las mutualidades generales de funcionarios, y desde 1984, en lo que atañe a los de la Administración local, con la asunción de su cobertura por la Munpal, sin embargo, con anterioridad a estos momentos, dicho personal no estaba enteramente desprovisto de protección en este campo.

Así, en lo que respecta a la Administración militar, ya en el Reglamento provisional de los Hospitales Militares aprobado por Decreto del Ministerio de la Guerra del 2 de octubre de 1935 se establecía que «tienen derecho a recibir asistencia en los Hospitales militares el personal del Ejército y el de la Armada, en todos sus grados, categorías y clases, así como sus familias, y el personal militar y civil de otros Ministerios que, con arreglo a las disposiciones vigentes, tengan reconocido el mencionado derecho» (art. 68). Por otro lado, por Orden del Ministerio de Marina de 14 de noviembre de 1940, se reguló la asistencia médica familiar al personal de la Armada y sus familias por los Médicos y Auxiliares del Cuerpo de Sanidad (art. 1.°). La asistencia se prestaría «en Madrid, Departamentos Navales y Bases menores» (art. 4.°). Por Orden del Ministerio de Marina 1784/1962, de 29 de mayo, esta asistencia se extendió a los niños menores de cinco años, mediante

médicos de la Armada con «experiencia demostrada en Medicina Infantil». Por Orden del Ministerio del Aire de 9 de octubre de 1954 se reguló la asistencia médica al personal del Ejército del Aire y sus familias por el Cuerpo de Sanidad del Aire y por Orden 2490/1965, de 2 de diciembre, del mismo Departamento, se creó el Servicio Médico de Urgencia del Hospital del Aire de Madrid. La asistencia facultativa al personal del Ejército de Tierra y sus familias «en caso de enfermedad o lesión, por los jefes y oficiales médicos, facultativos civiles contratados y practicantes del Cuerpo de Sanidad Militar» fue regulada por la Orden del Ministerio del Ejército de 19 de diciembre de 1964. La evaluación del coste de todas estas prestaciones es prácticamente imposible, al ser muy difícil separar lo que esta asistencia representa en el conjunto de los gastos sanitarios militares.

La asistencia médico-farmacéutica en favor de los funcionarios de las Corporaciones locales había sido regulada por el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952 del modo siguiente:

«1. En los Municipios con censo no superior a 8.000 habitantes, los funcionarios tendrán derecho a asistencia médico-farmacéutica en forma análoga a las personas incluidas en los padrones de Beneficencia.

»2. De igual derecho disfrutarán, en los Municipios de más de 8.000 habitantes, los funcionarios cuyos haberes no excedan de 18.000 pesetas anuales. Para los que disfrutaren de haberes superiores, los Ayuntamientos concertarán con los Facultativos de la Beneficencia o de Asistencia Pública Domiciliaria, o con Entidades del Seguro de Enfermedad las prestaciones pertinentes, con moderadas aportaciones de los funcionarios.

»3. Las Entidades provinciales organizarán la asistencia médico-farmacéutica a sus funcionarios valiéndose los propios servicios de Beneficencia, de manera que las prestaciones no sean inferiores a las del Seguro de Enfermedad.

»4. Del derecho a asistencia médico-farmacéutica serán beneficiarias también las personas que proceda conceptuar, a tal efecto, como integrantes de la familia del funcionario.» (art. 97).

El Decreto de 30 de noviembre de 1956 dispuso:

«1. Mientras perciban sus correspondientes derechos pasivos, tendrán derecho a asistencia médico-farmacéutica gratuita, a partir del 1 de enero de 1957, en la misma extensión y

condiciones en que está regulada o se regule para los funcionarios en activo, las siguientes Clases pasivas de Administración local:

a) Los jubilados.
b) Las viudas.
c) Los huérfanos no emancipados.
d) Los hijos o hijas no emancipados, siempre que sean pobres en concepto legal y se hallen imposibilitados para el trabajo; y
e) Las madres viudas pobres.

»2. La asistencia será prestada con cargo al Municipio en que los beneficiarios residan, salvo que la misma sea o deba ser asumida por la Corporación o Municipio que satisfaga los derechos pasivos» (art. 6.°).

En ejecución de la Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de la Administración local, la Instrucción número 2 para su aplicación dispuso:

«La asistencia médico farmacéutica comprenderá los siguientes aspectos:

a) Asistencia médica general.
b) Asistencia quirúrgica y hospitalaria.
c) Asistencia farmacéutica» (Regla 5.3).

En esta Instrucción se especificaba también la forma en que se dispensarían estos tres «aspectos» de la asistencia:

«La asistencia médica general tendrá lugar mediante convenios de prestación de servicios por un tanto alzado, según la tarifa que al efecto apruebe el Ministerio de la Gobernación, entre las Corporaciones locales y los funcionarios de los Cuerpos generales sanitarios, para quienes será obligatorio este servicio. Cuando la Corporación tenga Cuerpos médicos propios, la asistencia será prestada por éstos» (Regla 5.4).

«La asistencia quirúrgica y hospitalaria se realizará mediante convenios entre los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales respectivas, en las condiciones que fije el Ministerio de la Gobernación, siempre que aquéllas cuenten con los servicios adecuados. (...) Con la misma reserva las Corporaciones provinciales prestarán directamente este servicio a sus funcionarios» (Regla 5.5).

«Cuando las Diputaciones Provinciales respectivas carezcan de servicios adecuados, o se den otras circunstancias que así lo aconsejen, los convenios para la asistencia quirúrgica y hospitalaria

podrán concertarlos las Corporaciones locales con otras Entidades oficiales o particulares, previa autorización de la Dirección General de Administración Local. Podrá preverse en tales convenios la participación de los funcionarios en las cuotas correspondientes, que nunca podrá ser superior a la que deberían satisfacer si estuviesen afiliados al Seguro Obligatorio de Enfermedad» (Regla 5.6).

«Cuando se trate de asistencia médica general y existan en la localidad varios facultativos de los Cuerpos generales o de las Corporaciones provinciales, en su caso, será potestativo del funcionario elegir el que haya de prestarle aquella asistencia» (Regla 5.7)

«Los funcionarios beneficiarios de la asistencia farmacéutica participarán en el costo de la misma con arreglo a la siguiente escala:

Funcionarios comprendidos en los grados retributivos 1 al 10, ambos inclusive	20 por 100
Idem del 11 al 20	30 por 100
Idem del 21 al 24	40 por 100» (Regla 5.8).

«En la nómina mensual se descontará a cada funcionario la aportación correspondiente a la asistencia farmacéutica que hubiere recibido. Si la cantidad a descontar rebasare el 50 por 100 del haber líquido, el interesado podrá solicitar su fraccionamiento hasta un máximo de tres mensualidades. Los aplazamientos de mayor duración habrán de ser concedidos por acuerdo de la Corporación, que fijará las condiciones del mismo, atendidas las circunstancias del caso» (Regla 5.10).

La Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de julio de 1974 modificó los porcentajes de aportación en los gastos de farmacia para adaptarlos al nuevo sistema de coeficientes retributivos, de acuerdo con la escala siguiente:

1. Funcionarios con coeficiente 5 e inspectores de policía de municipios superiores a 100.000 habitantes 40 por 100
2. Funcionarios con coeficientes 4, 3,6 y 3,3, subinspectores y oficiales de policía municipal y oficiales de extinción de incendios 30 por 100
3. Funcionarios con coeficientes 1,3 a 2,9, ambos inclusive, y personal de servicios especiales no incluido anteriormente 20 por 100.

3.513. Los seguros sociales en sentido estricto

En cuanto al área de los seguros sociales en sentido estricto, la preocupación por la previsión social moderna se inició tempranamente aquí, ya que el mismo año en que se establecía en Alemania el primer seguro obligatorio se constituyó en España, por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, una Comisión, luego llamada de Reformas Sociales, que había de encargarse de estudiar estos asuntos y proponer medidas al Gobierno. Pero de la misma manera que la revolución industrial, tempranamente iniciada, se desenvolvió con gran lentitud, también la política social adoleció de similar parsimonia.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, como ya se ha visto, desde mucho antes, el Estado pagaba pensiones a sus funcionarios con cargo a la sección de Clases Pasivas de sus Presupuestos Generales, y que existían además diversos montepíos de funcionarios, el primero de los cuales fue el Montepío Militar, cuyo reglamento orgánico fue aprobado por Real Cédula de 20 de abril de 1761; este montepío establecía pensiones en favor de viudas, huérfanos y madres de militares y marinos de cualquier graduación y cuerpo, que se financiaban mediante descuentos a que eran sometidos todos los sueldos [30].

3.513.01. El régimen de libertad subsidiada

Un hito importante en esta evolución es el establecimiento, por Ley de 27 de febrero de 1908, del Instituto Nacional de Previsión (INP). Según el artículo 1.° de dicha ley, sus fines eran:

1.° «Difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro.»
2.° «Administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este patronato, en las condiciones más beneficiosas para los mismos.»
3.° «Estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro procurando su bonificación con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares.»

Como se ve, no se trataba de crear seguros sociales obligatorios, sino de promover la constitución de seguros mutuos voluntarios, es decir, lo que se llamaban «regímenes de libertad subsidiada». Estos regímenes se iniciaron en Italia en 1898 y en Bélgica en 1900, y gozaban de cierto predicamento en los países escandinavos antes de 1914, pero pronto se pusieron de manifiesto las dificultades para su

[30] *Cf.* sobre esto la citada obra de Rumeu de Armas, pp. 422-430.

viabilidad [31]. Con todo, aún en 1974, por Decreto 1716/1974, de 23 de abril, se reestructuraron los regímenes de previsión voluntaria iniciados en 1908. Este Decreto fue derogado por la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado.

3.513.02. El Régimen Obligatorio de Accidentes de Mar

La primera Ley de Accidentes del Trabajo, de 30 de enero de 1900, se limitaba a establecer la responsabilidad objetiva del patrono en estos casos y autorizaba el aseguramiento voluntario frente a este riesgo «en una Sociedad de seguros debidamente constituida que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación».

Por el Real Decreto de 15 de octubre de 1919 *(Gaceta* del 21) se impuso a los navieros la obligación de asegurar a sus dotaciones contra los accidentes de mar. Según disposición transitoria mismo: «Se concede el plazo de treinta días hábiles, contados desde el siguiente a la publicación de este Decreto en la *Gaceta de Madrid,* para que los navieros formalicen el seguro de sus tripulantes. Transcurrido dicho plazo, se exigirá el pago de las indemnizaciones, caso de siniestro, y se impondrá la sanción establecida en el art. 11 a todos aquellos propietarios de barcos que no hubieren hecho el seguro.» Este fue, pues, el primer seguro social obligatorio que existió en España.

---

[31] Los creadores del Instituto Nacional de Previsión entendían esta obra como continuación de la iniciada en el siglo anterior con el fomento de las cajas de ahorro, de lo que dan testimonio disposiciones como las del Real Decreto de 25 de octubre de 1838, sobre establecimiento en Madrid de «una caja de ahorros y de previsión», a instancias de don Joaquín Vizcaíno, Marqués viudo de Pontejos (1790-1840), y de don Ramón de Mesonero Romanos (1803-1882), las de la Real Orden de 17 de abril de 1839, sobre fundación de al menos una caja de ahorros por provincia, y las del Real Decreto de 20 de junio de 1853, según el cual «se establecerán Cajas de Ahorro en todas las capitales de provincia en que no las haya, con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos puedan ser convenientes» (art. 1.º). De acuerdo con esta concepción, en el preámbulo del proyecto de la ley de 1908 se decía que ésta «organiza la previsión de segundo grado en forma de Cajas de Retiros, ya que hasta hoy solamente estaba organizada la de primer grado por las Cajas de Ahorro; sujetas tales pensiones a las condiciones técnicas del seguro, de acuerdo con el estado actual de esta cuestión, en la que la ciencia entiende que la pensión de retiro es simplemente una operación de renta vitalicia diferida, da a la institución como consecuencia de ello un carácter nacional y hace compatible la mutualidad oficial y la mutualidad social». De conformidad con estos criterios, el establecimiento de las pensiones en la ley de 1908 se configura a través de operaciones de capitalización, individuales en principio, subvencionadas en ciertos casos a través de determinadas bonificaciones. Sobre los regímenes de libertad subsidiada, *cf.* Durand, P.: *Op. cit.,* pp. 117-120; Ucelay Repollés, M.: *Op. cit.,* pp. 192-206; Montero García, F.: *Op. cit.,* pp. 191-257, así como la monografía de Martínez Quinteiro, M. E.: «La fundación del I.N.P. Las primeras experiencias de previsión social», incluida en la obra anterior, pp. 259-330.

3.513.03. El Régimen Obligatorio de Retiro Obrero

El punto de partida para la implantación en España de los primeros seguros sociales obligatorios fue la Conferencia de Seguros Sociales que, convocada por el Gobierno, se celebró en Madrid en octubre de 1917. Esta Conferencia se inclinó por los seguros obligatorios, pero por su implantación separada y paulatina, vistas las dificultades para llevar a cabo un plan sistemático.

De acuerdo con este criterio, el Instituto Nacional de Previsión preparó un anteproyecto de ley de seguro obligatorio de retiro del que partió el Gobierno para el proyecto que presentó a las Cortes el 4 de noviembre de 1818. Aprobado en el Congreso y habiendo obtenido dictamen favorable de la Comisión del Senado, el proyecto no llegó a término por haberse decretado la suspensión de las sesiones de Cortes. Mas el Gobierno, estimando razones de urgencia, le dio curso como Real Decreto-ley el 11 de marzo de 1919, sobre Bases para la formación del Seguro Obligatorio de Vejez, que no se puso en ejecución inmediatamente, sino tras la promulgación del Real Decreto de 21 de enero de 1921, por el que se aprobó el Reglamento del Régimen Obligatorio del Retiro Obrero.

El campo de aplicación quedaba determinado por el artículo 1.° de este Decreto en los términos siguientes:

«Para tener derecho a ser incluido en el régimen de Seguro obligatorio de vejez se requieren tres condiciones:

1.ª Ser asalariado.
2.ª Estar comprendido entre los diez y seis y sesenta y cinco años de edad.
3.ª Tener un haber anual que, por todos conceptos, no exceda de 4.000 pesetas.»

Se excluía, no obstante, del mismo a los funcionarios comprendidos en la base 9.ª de la Ley de 22 de julio de 1918, sobre empleados de la Administración civil del Estado, y a los maestros ingresados al servicio del Estado a partir de 1 de enero de 1920, conforme a la Ley de 27 de julio de 1918 sobre derechos pasivos del Magisterio.

Por otro lado, el Real Decreto de 24 de julio de 1921, por el que se aprobó el Reglamento provisional de las entidades aseguradoras de gestión complementaria del Seguro Obligatorio de Retiro Obrero, admitió que quedasen exceptuados de dicho régimen los Montepíos, Mutualidades o Cajas de carácter social que se hubie-

sen constituido con anterioridad al 11 de marzo de 1919 y otorgasen a sus afiliados un derecho equivalente, por lo menos, al del Retiro Obrero. Estos «montepíos exceptuados» han pervivido prácticamente hasta la actualidad.

La financiación del Seguro Obligatorio de Retiro Obrero, de acuerdo con su Reglamento, sería distinta en el período inicial y en el definitivo. En el período inicial, correría exclusivamente a cargo de los patronos y del Estado. En el segundo período sería también obligatoria la contribución de los propios asegurados. Este segundo período no llegó nunca, pues antes fue sustituido este régimen por el del Subsidio de Vejez de 1939. La cuota mensual patronal era de tres pesetas y la del Estado, de una; el sistema financiero era de capitalización.

La acción protectora estaba regulada del modo siguiente: Quienes al entrar en vigor el Reglamento no hubiesen cumplido los cuarenta y cinco años percibirían, al cumplir los sesenta y cinco, una pensión de 365 pesetas al año; para quienes tuviesen cuarenta y cinco años o más se constituiría un fondo de capitalización cuyo saldo se convertiría en pensión vitalicia inmediata siempre que fuese suficiente para constituir una pensión anual mínima de 180 pesetas. De hecho, una bonificación extraordinaria permitió, a partir del 23 de julio de 1921, pagar a cada uno de los asegurados que cumplieron la edad una pensión de 350 pesetas, que se elevó a 400 pesetas a partir del 1 de enero de 1924. La cuantía de esta última pensión equivalía al 10 por 100 del salario que representaba el tope máximo para estar dentro del campo de aplicación del régimen y, aproximadamente, al 20 por 100 del salario medio de la época. Bien es verdad que, mediante imposiciones de los propios interesados o de terceros la pensión podía ser mejorada, aunque en ningún caso podrían constituirse pensiones de más de 2.000 pesetas anuales (art. 24.2 del Reglamento de 1921).

La legislación posterior ha respetado siempre los derechos de los afiliados al Régimen del Retiro Obrero [32].

---

[32] La Ley General de la Seguridad Social, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en su disposición transitoria séptima, establece: «Quienes en 1 de enero de 1967, cualquiera que fuese su edad en esa fecha, tuviesen cubierto el período de cotización exigido por el extinguido Seguro de Vejez e Invalidez o que, en su defecto, hubiesen figurado afiliados al extinguido Régimen de Retiro Obrero Obligatorio, conservarán el derecho de las prestaciones del primero de dichos Seguros, con arreglo a las condiciones exigidas por la legislación del mismo, y siempre que los interesados no tengan derecho a ninguna pensión a cargo de los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social; entre tales pensiones se entenderán incluidas las correspondientes a las entidades sustitutorias que han de integrarse en dicho sistema, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria octava de la presente Ley.»

3.513.04. El Seguro Obligatorio de Maternidad

Por Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929 fue creado el Seguro Obligatorio de Maternidad, cuyo Reglamento fue aprobado por Real Decreto de 29 de enero de 1930; comenzó a funcionar el 1 de octubre de 1931.

El campo de aplicación comprendía a todas las asalariadas, obreras y empleadas, cualquiera que fuera su nacionalidad y estado civil, mayores de dieciséis años y menores de cincuenta, que estuviesen inscritas en el Régimen Obligatorio de Retiro Obrero, con exclusión de las dedicadas al servicio doméstico.

La financiación se realizaba mediante aportaciones obligatorias del Estado, las Diputaciones provinciales, los Ayuntamientos, las aseguradas y sus patronos, y su sistema financiero era de reparto, respaldado por diversos fondos de reserva.

La acción protectora consistía en asistencia gratuita de matrona, médico y farmacia, indemnizaciones por razón del descanso obligatorio, subsidio de lactancia, derecho a los servicios de obras protectoras de la maternidad y de la infancia y bonificaciones complementarias en casos de enfermedad persistente del hijo, operación quirúrgica a la madre, enfermedad derivada del parto, parto múltiple y paro forzoso más allá de las seis semanas de descanso legal. La beneficiaria tenía la obligación de descansar durante las seis semanas siguientes al parto y el derecho a descansar hasta seis semanas antes de él; para esto bastaba la certificación del médico o de la matrona en la que se hiciese constar que el parto sobrevendría probablemente dentro de ese período.

3.513.05. Los seguros sociales en la Constitución de 1931

En la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931, el apartado segundo del artículo 46 incluía la cláusula siguiente:

«La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte.»

Según el diputado Sr. Gómez San José, el Estado no contraía un compromiso a fecha fija al asegurar esas condiciones de vida digna (*Diario de sesiones del Congreso,* número 51).

3.513.06. El Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo en la Agricultura y en la Industria

Por Decreto-ley de 12 de junio de 1931 se estableció el aseguramiento obligatorio frente a los accidentes de trabajo en la agricultura; su Reglamento de aplicación fue aprobado por Decreto de 25 de agosto de 1931. Al año siguiente, la Ley de 4 de julio de 1932 estableció las bases del Seguro de Accidentes de Trabajo en la Industria y el Decreto de 8 de octubre de 1932 aprobó el Texto refundido de su legislación, que impuso el aseguramiento obligatorio, en la Caja Nacional del Seguro, en mutualidad patronal o en compañía de seguros; su Reglamento fue aprobado por Decreto de 31 de enero de 1933. Las líneas generales de su regulación se verán más adelante.

A esto se redujo la evolución de la previsión social en España hasta el momento de iniciarse la guerra civil en julio de 1936. Con posterioridad a este año, en dicha evolución se pueden distinguir dos etapas: la del desarrollo de los seguros sociales obligatorios, que llega, convencionalmente, hasta el 31 de diciembre de 1966; y la segunda etapa, que se inicia el 1 de enero de 1967, al entrar en vigor el actual sistema de Seguridad Social, y que, con diversas vicisitudes, llega hasta el presente.

En lo que atañe a la etapa de desarrollo de los seguros sociales obligatorios, los principales pasos fueron los que se exponen sucintamente a continuación.

3.513.07. Los seguros sociales y la seguridad social en las Leyes Fundamentales

Por Decreto de 9 de marzo de 1938 fue promulgado el Fuero del Trabajo, integrado por un conjunto de declaraciones que, a tenor de la jurisprudencia de la época, tenían «carácter programático, definidor de derechos en potencia» (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1940). Según su Declaración III.2, «Se establecerá el subsidio familiar por medio de organismos adecuados», y, según su Declaración X.2, «Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente».

Por Ley de 17 de julio de 1945 fue aprobado el Fuero de los Españoles. En su artículo 28 se declaraba: «El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio

y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social.» Y en el artículo 29: «El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares.»

Por Ley de 17 de mayo de 1958 fueron promulgados los «Principios del Movimiento Nacional». Según el Principio IX: «Todos los españoles tienen derecho: a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales, y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales.»

Es de destacar cómo, en 1938 y en 1945, se habla de «seguros sociales», cuyos destinatarios son «los trabajadores», mientras que, en 1958, se habla de «educación general y profesional» y de «asistencia y seguridad sociales», y los destinatarios son «todos los españoles».

3.513.08. El Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares

Por Ley de 8 de julio de 1938 se establecieron las Bases del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares. Su Reglamento fue aprobado por Decreto de 20 de octubre de 1938; según la disposición transitoria 7.ª de éste, el régimen quedaría totalmente implantado el 1 de febrero de 1939.

El campo de aplicación, al principio, comprendía prácticamente a todos los trabajadores por cuenta ajena, incluidos los funcionarios de las administraciones públicas, pero éstos fueron siendo excluidos de su campo en años posteriores.

La financiación se realizaba fundamentalmente por las cotizaciones del patrono y del trabajador [33]. El sistema financiero era el de reparto.

La acción protectora se iniciaba a partir del segundo hijo; los hijos habían de tener menos de catorce años o sufrir invalidez absoluta

[33] La cuota del patrono fue del 5 por 100 del salario hasta el 1 de julio de 1949; del 4 por 100, desde esta fecha hasta el 1 de abril de 1956; del 1 por 100, desde esta fecha hasta el 1 de noviembre de 1956; del 4 por 100 hasta el 1 de julio de 1963, y del 2,90 por 100 hasta el 31 de diciembre de 1966. La cuota del trabajador fue del 1 por 100 hasta el 1 de julio de 1963, y del 0,65 por 100, desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 1966, en que el régimen se extinguió.

para el trabajo desde antes de haber cumplido dicha edad. En determinadas condiciones también se tenía derecho a prestación por los nietos o hermanos del asegurado. La cuantía inicial del subsidio fue de 15 pesetas mensuales por dos hijos (o el equivalente semanal o diario) y crecía progresivamente hasta llegar a 145 pesetas al mes por doce hijos. Esta cuantía se duplicó por Decreto de 22 de febrero de 1941. Por Decreto de 27 de julio de 1943, volvió a modificarse la escala, yendo desde 40 pesetas por dos hijos a 1.080, por doce. Al extinguirse el régimen, al finalizar el año 1966, la escala iba de 60 pesetas por dos hijos hasta 4.500 por doce hijos.

Por Ley de 23 de septiembre de 1939 se extendieron los beneficios del Régimen de Subsidios Familiares a las viudas y huérfanos de los trabajadores; esta ley no entró en vigor hasta que se le dio cumplimiento por la Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de junio de 1941. La prestación fue inicialmente de 25 pesetas mensuales para viudas sin hijos o nietos de menos de 14 años, y de 45 pesetas para viudas con un hijo o nieto, y cuantías progresivamente mayores cuando se tenían más hijos menores de dicha edad a cargo. Para el reconocimiento del derecho se exigía certificación oficial negativa de satisfacer por contribuciones al Tesoro una cuota superior a 100 pesetas anuales (300 pesetas, desde 1 de enero de 1956).

3.513.09. El Régimen Obligatorio del Subsidio de Vejez

Antes de que se hubieran comenzado a pagar las primeras pensiones de retiro correspondientes a la edad normal de jubilación en el Seguro Obligatorio de Retiro Obrero, lo que habría de suceder a partir del 2 de julio de 1941, este régimen fue sustituido por el del Subsidio de Vejez, en el que quedó integrado. Este régimen obligatorio fue creado por la Ley de 1 de septiembre de 1939, y su Reglamento fue aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 2 de febrero de 1940.

El campo de aplicación era teóricamente muy amplio, pues la ley preveía la inclusión en él, por vía reglamentaria, de los trabajadores autónomos (art. 8.°). Sin embargo, según el Reglamento, sólo estaban inicialmente incluidos en dicho campo de aplicación los trabajadores por cuenta ajena de edad comprendida entre los dieciséis y los sesenta y cinco años cuya retribución anual no excediera, por todos los conceptos, de 6.000 pesetas, con excepción de los funcionarios del Estado, provincia o municipio que tuvieran derecho a jubilación y de los servidores domésticos (arts. 1.° y 2.°). La Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril de 1940 dejó fuera de este campo a los asalariados incluidos en los «montepíos exceptuados» de 1921. En virtud del Decreto de 26

de mayo de 1943, por el que se aprobó el Reglamento de los Subsidios Familiares y de Vejez en la Agricultura, quedaron incluidos en su campo de aplicación, a partir del 1 de julio de dicho año, los trabajadores autónomos agrícolas, forestales o pecuarios que se dedicasen predominantemente a las faenas del campo, aun cuando durante algún tiempo efectuasen éstas por cuenta ajena (arts. 14 y 15). El tope de retribuciones fue elevado a 9.000 pesetas anuales por el Decreto de 6 de diciembre de 1941, con efectos de 1 de enero de 1942, y a 18.000 pesetas anuales por el Decreto de 29 de diciembre de 1948, con efectos del 1 de julio de 1949. El límite inferior de edad fue reducido a catorce años por Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de octubre de 1946.

La financiación se apartaba del sistema de capitalización del Retiro Obrero y seguía un sistema «de reparto, reforzado con reservas que aumenten su estabilidad» (art. 22 del Reglamento), y su principal recurso estaba constituido por una cuota patronal del 3 por 100 de las retribuciones de los afiliados (art. 19 del mismo).

La acción protectora estaba regulada en los términos siguientes: La del subsidio fue inicialmente una cuantía fija mensual de 90 pesetas, a la que se tenía derecho, una vez cumplidos los sesenta y cinco años de edad, si se dejaba de trabajar, no se pagaba al Tesoro contribución superior a 150 pesetas anuales, no se poseían «medios de fortuna» que, invertidos en cualquier forma, reportasen un ingreso mensual superior a 90 pesetas, y se tuviese cubierto el período de carencia, que era de 600 días en 1940, y aumentaría en 300 días al comienzo de cada año hasta 1944, en que sería de 1.800 días.

El régimen del Subsidio de Vejez otorgaba además una protección muy limitada en caso de invalidez: la cuantía del subsidio era también de 90 pesetas mensuales y para recibirlo, además de los requisitos exigidos para el caso de vejez, se requería tener más de sesenta años de edad y padecer una incapacidad permanente y total para el ejercicio de la profesión, no derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional indemnizable (art. 7.° del Reglamento).

3.513.10. El Seguro Obligatorio de Enfermedad

Los estudios preparatorios para la implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad se iniciaron en 1910, pero no se creó hasta la promulgación de la Ley de 14 de diciembre de 1942[34], no

[34] «Esta ley ha organizado ese seguro sobre la base de principios muy avanzados.» Es el juicio que le mereció al eminente profesor de Nancy Paul Durand, en su obra *La politique contemporaine de sécurité sociale*, § 61, Paris, Librairie Dalloz, 1953.

dispuso de Reglamento hasta la publicación del Decreto de 11 de noviembre de 1943 y no empezó a funcionar, bajo la gestión del Instituto Nacional de Previsión, hasta el 1 de septiembre de 1944. De la complejidad que representó su implantación da testimonio el hecho de que, bien pronto, por Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de febrero de 1946, hubo de ser aprobado un texto refundido de las disposiciones complementarias relativas al Seguro de Enfermedad.

El campo de aplicación, a tenor de la ley de 1942, era inicialmente muy limitado: «La presente Ley se aplicará con carácter obligatorio a todos los productores económicamente débiles» (art. 3.°). «Se entenderán económicamente débiles los productores cuyas rentas de trabajo por todos los conceptos no excedan de los límites reglamentariamente fijados» (art. 5.°): por aquellas fechas este límite era de 9.000 pesetas anuales. Al entrar en vigor, desde el 1 de julio de 1949, el Decreto de 29 de diciembre de 1948, por el que se unificó la afiliación a los Subsidios Familiares, Seguro de Vejez e Invalidez y Seguro Obligatorio de Enfermedad, su campo de aplicación se extendió a todos los trabajadores por cuenta ajena, manuales o intelectuales, fijos o eventuales, cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas anuales. Por Decreto de 8 de enero de 1954, y con efectos de 1 de enero, este tope fue elevado a 30.000 pesetas anuales, y a 40.000 pesetas, en 1959. Por el Decreto 56/1963, de 17 de enero, por el que se establecieron por primera vez bases tarifadas de cotización, se suprimió el límite salarial de afiliación a los Seguros de Vejez e Invalidez y Desempleo (art. 3.1), pero se limitó la afiliación al Seguro Obligatorio de Enfermedad a los trabajadores cuyas bases de cotización fueran inferiores a 66.000 pesetas anuales, con lo cual quedaban excluidos los clasificados en el grupo primero de la tarifa, esto es, los ingenieros y licenciados.

La financiación del Seguro Obligatorio de Enfermedad se realizaba principalmente a través de aportaciones del Estado y de cuotas, que la ley llamaba «primas», y debían ser proporcionales a las rentas del trabajo y distribuirse a partes iguales entre el empresario y el trabajador (arts. 36 y 37). Los tipos que se aplicaban para la determinación de la cuota se fijaban por Orden del Ministerio de Trabajo, a propuesta del INP, «en centésimas de las rentas de trabajo» (art. 140 del Reglamento). Venían a representar en torno al 8 por 100 de los salarios. El sistema financiero era de reparto simple (art. 39), y era preceptivo constituir dos fondos de reserva «destinados, el primero, a compensar las desviaciones normales entre ingresos y gastos, y el segundo, a compensar las mismas desviaciones en los casos extraordinarios» (art. 40).

La acción protectora comprendía la prestación de asistencia sanitaria en los casos de enfermedad y maternidad, la indemnización económica por pérdida de la retribución derivada de dichas contingencias y la indemnización por gastos funerarios al fallecer el asegurado (art. 2.° de la ley).

La inclusión en el campo de aplicación del seguro implicaba la protección por asistencia sanitaria de las personas dependientes del asegurado: «Serán beneficiarios del Seguro obligatorio de enfermedad los asegurados y sus familiares que vivan con ellos y a sus expensas. A estos efectos, sólo se considerarán como familiares los cónyuges, ascendientes, descendientes y hermanos menores de dieciocho años o incapacitados de una manera permanente para el trabajo» (art. 8.°).

La implantación de la asistencia sanitaria se hizo por etapas. La primera se inició solamente con prestaciones de medicina general y farmacéuticas. La segunda etapa comenzó el 1 de febrero de 1947, con las prestaciones de cirugía general y hospitalización quirúrgica, oftalmología, otorrinolaringología, radiología, análisis clínicos y servicios de practicante. Desde el 1 de enero de 1948, en virtud de lo dispuesto por el Decreto de 13 de diciembre de 1946, el nuevo Seguro de Enfermedad sustituía al antiguo Seguro Obligatorio de Maternidad, cuyas disposiciones reguladoras de 1929 y 1930 fueron derogadas por el Decreto de 9 de julio de 1948.

Para la prestación de la asistencia sanitaria se estableció un Plan nacional de instalaciones del Seguro Obligatorio de Enfermedad, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de enero de 1945. Pero la dificultad de poner en marcha tales servicios hizo que, desde el principio, parte de éstos se prestaran en régimen de conciertos. El concierto con médicos privados generó la práctica de que algunos de éstos estableciesen una marcada diferencia entre la atención a su clientela «particular» y a la «del Seguro». Con el tiempo, el Instituto Nacional de Previsión llegó a tener una amplia red de excelentes instalaciones propias, cosa que ya era evidente a finales de los años cincuenta.

3.513.11. El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

Por Decreto de 18 de abril de 1947 fue creado el Seguro de Vejez e Invalidez, conocido por las siglas SOVI, en el que se vino a integrar el régimen del Subsidio de Vejez.

El campo de aplicación siguió siendo, en principio, el mismo del Subsidio de Vejez. Sin embargo, por Decreto de 29 de diciembre

de 1948, al tiempo que se simplificaba y unificaba la afiliación al Seguro de Vejez e Invalidez, al régimen del Subsidio Familiar y al Seguro de Enfermedad, siendo designados desde entonces los de este grupo como los Seguros Sociales Unificados, se ampliaba sustancialmente su campo de aplicación, al extenderse a todos los trabajadores por cuenta ajena, manuales o intelectuales, fijos o eventuales, cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas anuales. Por Decreto de 8 de enero de 1954, y con efectos de 1 de enero, este tope fue elevado a 30.000 pesetas anuales, y a 40.000 pesetas, en 1959. Por el Decreto 56/1963, de 17 de enero, se suprimió el límite salarial de afiliación al Seguro de Vejez e Invalidez. Hay que señalar además que se produjeron ciertos cambios en la protección, como, por ejemplo, el que representó la creación de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria y su ordenación en 1961.

La de financiación seguía el sistema de reparto y se hacía básicamente a través de cotizaciones. Además de la cotización patronal, que desde 1940 venía siendo del 3 por 100 del salario, se introdujo, desde 1 de julio de 1949, la del trabajador, fijada en el 1 por 100 del salario por el Decreto de 7 de junio de 1949. Ambos tipos se mantuvieron hasta 1956. Del 1 de enero al 31 de marzo de este año, los tipos fueron, respectivamente, del 5 y del 1 por 100. Del 1 de abril al 31 de octubre del mismo año, el tipo patronal fue del 0,50 por 100 y el del trabajador, del 1,50 por 100[35]. En 1 de noviembre de 1956 se volvió a los tipos tradicionales, del 3 y el 1 por 100. Finalmente, desde 1 de julio de 1963 a la extinción del régimen, en 31 de diciembre de 1966, los tipos fueron del 2,40 y del 0,65 por 100, respectivamente. Desde 1956, el régimen fue deficitario. El Decreto-ley de 23 de marzo de 1956 autorizó un

[35] Este extraño interludio se debió, primeramente, a la necesidad de hacer frente a las mejoras en la acción protectora introducidas por el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955. Luego, el descenso del tipo patronal se decidió como medida preparatoria de la liberalización de salarios que se llevó a efecto por el Decreto de 8 de junio de 1956, en virtud de la cual las empresas podrían «establecer libremente, sin necesidad de autorización del Ministerio de Trabajo, condiciones superiores a las generales y mínimas fijadas en las Reglamentaciones Laborales» (art. 1.º). Para hacer frente a las previsibles necesidades financieras del SOVI en estas circunstancias, por Decreto-ley de 23 de marzo de 1956, se autorizó un crédito extraordinario del Estado de 1.125 millones de pesetas, destinado a compensar la reducción de la cuota empresarial. Más adelante, en previsión de la entrada en vigor de la Ley de 24 de abril de 1958, por la que se admitieron y regularon los convenios colectivos sindicales, el Decreto de 21 de marzo de 1958 dispuso que las retribuciones voluntarias otorgadas por los patronos quedarían «exentas de cotización por Seguros Sociales, Mutualismo Laboral y Fondo de Plus Familiar, siempre que así lo acuerde y haga público la empresa al concederlas» (art. 2.º). Con ello se inició la apertura de la fosa entre los salarios reales y las bases de cotización, que llevó más tarde, por obra del Decreto 56/1963, de 17 de enero, al sistema de las llamadas «bases tarifadas de cotización», de larga vida en la historia de los seguros sociales en España.

crédito extraordinario para satisfacer la cantidad en que se calculaba la aportación del Estado para mantener las prestaciones de los seguros sociales en vigor. Otro Decreto-ley 18/1960, de 15 de diciembre, dispuso la concesión de otro crédito extraordinario para compensar «la totalidad de los déficit originados al Instituto Nacional de Previsión desde 1956 hasta fin de 1959 por los Seguros y Subsidios Unificados» (art. 1.°); en él se dispuso asimismo que «las insuficiencias que en los mismos conceptos indicados en el artículo anterior se produzcan en el año en curso y sucesivos, se cubrirán en igual forma y con una aportación anual del Estado de doscientos millones de pesetas» (art. 2.°).

La acción protectora era similar, en materia de jubilación, a la del Subsidio de Vejez. Los requisitos siguieron siendo los mismos y la cuantía de la prestación siguió siendo de 90 pesetas mensuales. Desde entonces hasta la entrada en vigor del actual sistema de la Seguridad Social, las cuantías variaron a través de una regulación profusa y confusa, en términos que se pueden resumir del modo siguiente: 125 pesetas mensuales desde el 1 de julio de 1949, 175 pesetas desde el 1 de julio de 1954, entre 225 y 400 pesetas, según los casos, desde el 1 de enero de 1956, y 500 pesetas más dos pagas extraordinarias de la misma cuantía, desde el 1 de julio de 1964.

En lo que respecta a la invalidez, la finalidad principal del Decreto de 18 de abril de 1947 era mejorar la protección de las situaciones de invalidez no derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional indemnizable. La cuantía de la pensión era la misma que la de vejez y los requisitos para obtenerla eran:

1.° Padecer invalidez absoluta y permanente para todo trabajo de la profesión habitual, por causa no imputable al interesado y que sus ingresos sean inferiores a la tercera parte de los que obtendría en dicha profesión.
2.° Afiliación anterior al menos en cinco años a la fecha en que fuera declarada la invalidez y 1.800 días de trabajo cotizado.
3.° Tener cincuenta años cumplidos; esta edad se rebajaba a treinta años en los casos de pérdida total, anatómica o funcional, de las dos extremidades superiores o inferiores, pérdida total de la visión o enajenación mental incurable (Orden de 18 de junio de 1947, art. 2.°).

En principio, el SOVI no procuraba protección alguna en las situaciones de supervivencia. Pero, a partir del 1 de enero de 1956, por virtud de la aplicación del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, se introdujo en su ámbito una pensión de viudedad, compatible «con las prestaciones que a las viudas otorga el Régimen Obliga-

torio de Subsidios Familiares» (art. 4.°). La cuantía de la prestación era del 50 por 100 del importe que tuviere reconocido o hubiese correspondido al causante y los requisitos para tener derecho a ella, los siguientes:

a) haber cumplido sesenta y cinco años de edad o encontrarse totalmente incapacitada para todo trabajo;
b) no tener derecho al SOVI;
c) haber contraído matrimonio, por lo menos, con diez años de antelación a la fecha de fallecimiento del causante;
d) haber convivido con éste hasta su fallecimiento o, en caso de separación, no haberse producido por culpa de la mujer.

Si al fallecer el trabajador asegurado su viuda no hubiera alcanzado los sesenta y cinco años de edad, pero tuviera más de cincuenta, conservaría el derecho a reclamar la prestación de viudedad al cumplir los sesenta y cinco años, siempre que reuniese las demás circunstancias señaladas.

La protección de las situaciones de necesidad nacidas de la pérdida de las rentas del trabajo por causas no profesionales a través del Instituto Nacional de Previsión, iniciada ya con el régimen «de libertad subsidiada», no alcanzó nunca la madurez. El Régimen Obligatorio de Retiro Obrero no llegó a pasar de su fase inicial (sin cotización obligatoria del trabajador), y antes de que sus primeros afiliados de más edad alcanzaran la de sesenta y cinco años fue sustituido por el Régimen del Subsidio de Vejez, que, ni al convertirse en Seguro de Vejez e Invalidez, pasó de la fase transitoria en la protección de esta última contingencia. Además, las cuantías de sus prestaciones fueron siempre extraordinariamente bajas. Cuando el Decreto 55/1963, de 17 de enero, fijó por primera vez el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en 1.800 pesetas mensuales, la cuantía del subsidio de vejez era, según los casos, de 300 ó 400 pesetas mensuales, es decir, del 16,67 ó 22,22 por 100 del salario mínimo. Sólo una vez «extinguido» el SOVI se comenzaron a acortar las distancias con respecto al SMI, de modo que, en 1977, la cuantía de la pensión de vejez del SOVI llegó a ser equivalente al 50 por 100 de éste; en 1995 fue equivalente al 58,87 por 100 del SMI. Esta insuficiencia crónica de las prestaciones de los regímenes administrados por el Instituto Nacional de Previsión se intentó compensar por otras vías.

3.5 1 3.12. El Régimen Obligatorio del Mutualismo Laboral

Tras la promulgación del Fuero del Trabajo, por Decreto de 9 de marzo de 1938, se inició en España la regulación por el Estado de las relaciones de trabajo. Así, la primera Reglamentación Nacional

de la Industria Siderometalúrgica data del 11 de noviembre de 1938. Cuatro años después, la Ley de Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, de 16 de octubre de 1942 (derogada por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores), estableció que «toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo, entendida ésta como regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades, será función privativa del Estado, que se ejercitará, sin delegación posible, por el Departamento ministerial de Trabajo, y dentro de éste, en las condiciones que se establecen en la presente Ley, por la Dirección General de Trabajo» (art. 1.°). Aunque entre las materias a las que se referirán «principalmente» las reglamentaciones de trabajo, según el artículo 11 de esta ley, no figuran las de previsión social, algunas de ellas comenzaron a incluirlas, y pocos años después ya se habían generalizado.

El instrumento institucional para ello lo procuró la Ley de 6 de diciembre de 1941, sobre mutualidades y montepíos de previsión (derogada por la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado). Según el artículo 4.° de dicha ley, las prestaciones de estas entidades «serán totalmente independientes de los beneficios que puedan corresponder a sus asociados por consecuencia de los seguros sociales obligatorios establecidos por el Estado y compatibles con éstos, salvo que disposición expresa del Ministerio de Trabajo las declare sustitutivas de dichos seguros sociales obligatorios». Mutualidades de este tipo fueron precisamente las que muchas de las Reglamentaciones de Trabajo aparecidas por aquellos años vinieron a imponer, como obligatorias, en las ramas de la actividad económica que regulaban. Con ello, se iban constituyendo regímenes que procuraban prestaciones complementarias de las administradas por el Instituto Nacional de Previsión (INP). Sin embargo, como se verá más adelante, no se trata de regímenes estrictamente complementarios, ya que pronto otorgaron prestaciones en contingencias no protegidas por el INP y, en ciertos casos, se crearon mutualidades para poblaciones no protegidas por éste.

La proliferación de estas mutualidades llevó a que, por Orden de 24 de octubre de 1946, fuera creado en el Ministerio de Trabajo, dependiente de la Dirección General de Previsión, un Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales; en los años 1946 y 1947, diversas disposiciones de este ministerio se refieren ya, con carácter general, a los Montepíos Laborales creados por las Reglamentaciones de Trabajo. De estos años data también la aprobación, por Orden ministerial, de numerosos estatutos de mutualidades de este tipo. El Decreto de 20 de febrero de 1953, desarrollado

por la Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de abril del mismo año, dispuso la unificación del pago de las cuotas de los Seguros Sociales Obligatorios y de las Mutualidades Laborales. Este proceso culminó cuando, en ejecución de lo dispuesto por el Decreto de 10 de agosto de 1954, por el que se dictaron normas reguladoras de las instituciones de previsión laboral de carácter obligatorio, la Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de septiembre del mismo año aprobó el Reglamento General del Mutualismo Laboral, que vino a ser casi un código de seguros sociales, en el que está prefigurada la organización de lo que luego sería el sistema de la Seguridad Social.

El campo de aplicación del sistema de previsión social obligatoria del Mutualismo Laboral no cubría la totalidad de las actividades por cuenta ajena. Estuvieron siempre fuera de él los trabajadores por cuenta ajena:

a) de la marina civil o mercante: incluidos, desde el 1 de enero de 1941, por Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de diciembre de 1940, en el Montepío Marítimo Nacional, integrado a finales de 1941 en el Instituto Social de la Marina (con excepción del personal de la Compañía Ibarra, de la Naviera Aznar y de la Compañía Trasmediterránea, que tenían «montepíos exceptuados»);

b) de la pesca de bajura: incluidos, de 1955 a 1966, en virtud de la Orden del Ministerio de Trabajo de 20 de abril de 1955, en la Mutualidad Nacional de Previsión de los Pescadores de Bajura, integrada en el Instituto Social de la Marina, y, desde 1966, en el Montepío Marítimo Nacional;

c) de trabajos portuarios: aprobado, por Orden del Ministerio de Trabajo de 22 de diciembre de 1948, el Reglamento de previsión de estos trabajadores, su gestión estuvo prácticamente siempre al margen del Mutualismo Laboral y en manos de la Organización de Trabajos Portuarios;

d) de labores de carácter agrícola, forestal o ganadero: sólo a partir de su inclusión en la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, que comenzó a funcionar el 1 de octubre de 1961, bajo la dependencia del Instituto Nacional de Previsión, disfrutó este personal de una protección social complementaria de la de los Seguros Sociales Unificados;

e) de servicio doméstico: excluidos del Régimen de Subsidios Familiares y del Subsidio de Vejez, la Ley de 19 de julio de 1944 extendió a este personal «los beneficios de los seguros y

subsidios sociales», pero este precepto no se aplicó hasta el 1 de octubre de 1959, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 385/1959, de 17 de marzo, al entrar en funcionamiento el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, dependiente del Instituto Nacional de Previsión.

En cambio, a partir de 1960 se crean, en el ámbito del Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos; para este personal las prestaciones de dichas mutualidades tenían carácter básico, y no complementario de los Seguros Sociales Unificados, en cuyo campo de aplicación no estaba incluido.

La financiación se hacía por cuotas patronales y del trabajador. El Reglamento General del Mutualismo Laboral de 1954 no especificaba estrictamente el sistema financiero que habían de seguir las mutualidades laborales, y se limitaba a decir que éstas deberían constituir, con los saldos de cada ejercicio, reservas matemáticas, «para garantizar todos los derechos adquiridos por los pensionistas y los que éstos puedan causar» y reservas técnicas, «para garantizar las expectativas de derecho de los mutualistas y las posibles desviaciones de siniestralidad» (art. 166). Según Meilán Gil [36], el sistema adoptado no es ni el de capitalización total ni el de reparto simple, sino el de capitalización parcial o de reparto de capitales de cobertura.

El recurso fundamental estaba constituido por las cuotas, resultantes de la aplicación de tipos porcentuales sobre el salario-base de cotización, cuyo techo fue, desde el 1 de octubre de 1950, de 5.000 pesetas mensuales, y que, por el Reglamento de 1954, fue fijado, a partir del 1 de octubre de este año, en 7.000 pesetas mensuales, techo que se mantuvo hasta la entrada en vigor del sistema de la Seguridad Social. El tipo de cotización era fijado en los estatutos de cada mutualidad, difería de unas a otras y oscilaba, por lo general, entre el 9 y el 12 por 100 de la base, estando, por lo general también, dos tercios a cargo de la empresa y un tercio a cargo del trabajador.

La acción protectora era muy amplia, y, según el Reglamento de 1954, comprendía «prestaciones reglamentarias» y «prestaciones potestativas»; las primeras dimanaban de un derecho subjetivo y las últimas eran graciables. Dentro del género de las «prestaciones potestativas», el Reglamento preveía la especie de las «extrarreglamentarias», que se podían conceder por la institución gestora, «previa petición del interesado, a aquellas personas que, vinculadas

[36] Meilán Gil, J. L.: *El Mutualismo Laboral. Un estudio jurídico*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1963, p. 281.

a las profesiones que la misma encuadre, sufran una desgracia o una apremiante necesidad cuya repercusión económica no puedan atenderla con sus propios medios» (art. 120). Unas y otras se enumeran en el cuadro adjunto.

Prestaciones del Mutualismo Laboral

Prestaciones reglamentarias	Pensiones	de jubilación de invalidez de larga enfermedad de viudedad de orfandad en favor de familiares
	Subsidios	de viudedad en favor de familiares de defunción de nupcialidad de natalidad
Prestaciones potestativas	Prestaciones extrarreglamentarias Prórroga de larga enfermedad Créditos laborales Acción formativa	

Para acceder a la pensión de jubilación se requería haber cumplido sesenta años de edad, tener cubierto un cierto período de cotización y reunir un mínimo de diez años de trabajo efectivo por cuenta ajena dentro del territorio nacional. La prestación consistía en una pensión vitalicia de 14 mensualidades al año, y su cuantía se determinaba mediante la aplicación de un tipo porcentual a un «salario regulador» consistente en el cociente resultante de dividir por 28 la suma de las retribuciones que hubiesen servido de base para la cotización en un período de 24 meses. El tipo que se aplicaba a dicha base variaba según la edad de jubilación y la mutualidad: en la Mutualidad de la Minería Asturiana (en donde la jubilación antes de los sesenta años se admitía para trabajadores del interior de las minas), con cincuenta y seis años de edad, el porcentaje mínimo era del 40 por 100, y en la de Banca, con setenta años, del 90 por 100; con sesenta años de edad, el porcentaje a aplicar oscilaba entre el 40 por 100 de las Industrias de la Madera o de las Industrias Químicas y el 80 por 100 de la Minería Asturiana (para trabajadores del interior de las minas) [37].

[37] Debido a esta regulación, el respeto a los derechos adquiridos y expectativas de derechos hizo que, al entrar en vigor el actual sistema de la Seguridad Social, en el que la edad normal de jubilación se fija en los 65 años, la disposición transitoria 2.ª, apartado 7, del texto articulado de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, estableciese, para quienes habían estado afiliados a cualquier mutualidad por cuenta ajena del régimen del

En 1961, año en el que la pensión de vejez del SOVI, era, según los casos, de 225, 250, 300 ó 400 pesetas mensuales, la pensión mensual media de jubilación del Mutualismo Laboral, complementaria de la anterior, fue de 837,4 pesetas, es decir, más de dos veces superior a la máxima del SOVI. En el año 1963, la concurrencia de ambas pensiones podía procurar al pensionista una renta de cuantía superior a los dos tercios del salario mínimo.

3.513.13. El Régimen Obligatorio del Plus Familiar

De la misma manera que la insuficiencia del Subsidio de Vejez y, posteriormente, del Seguro de Vejez e Invalidez llevó a la creación del régimen complementario, pero mucho más amplio, del Mutualismo Laboral, la insuficiencia, no congénita, pero sí adventicia, de los Subsidios Familiares, llevó a la aparición del régimen del Plus de Cargas Familiares, llamado Plus Familiar a partir de la Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de octubre de 1952.

Lo mismo que el régimen del Mutualismo Laboral, el del Plus de Cargas Familiares se fue introduciendo por la vía de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo a lo largo de los años cuarenta, hasta llegar prácticamente a generalizarse por la Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de junio de 1945, pronto sustituida por la de 29 de marzo de 1946.

Es de destacar que, a diferencia de las medidas de protección social organizadas a través del mutualismo laboral, que se acomodan a lo usual en el campo de los modernos seguros sociales, el régimen del Plus Familiar se articuló, de modo un tanto infrecuente, por la vía de imponer a los empleadores una prestación a su cargo directo, sin intervención de ninguna institución mediadora.

El campo de aplicación del Plus Familiar estaba constituido por los trabajadores por cuenta ajena, salvo los excluidos de la Ley de Contrato de Trabajo (como los servidores domésticos) y los incluidos en la Reglamentación de Trabajo de los trabajadores

---

Mutualismo Laboral y tuviesen cumplidos los cincuenta años en 1 de enero de 1967, la posibilidad de jubilarse entre los sesenta y los sesenta y cinco años, con aplicación de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión que podría corresponderles de tener cumplidos los sesenta y cinco años. Esta disposición transitoria fue desarrollada por la disposición transitoria primera de la Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de enero de 1967, y ampliado su ámbito, por Orden del Ministerio de Trabajo de 17 de septiembre de 1976, a todos «los trabajadores que hubieran tenido la condición de mutualistas en cualquier Mutualidad Laboral de Trabajadores por cuenta ajena en 1 de enero de 1967, o en cualquier fecha con anterioridad». Esta segunda Orden ministerial, que modifica lo dispuesto por una ley, hace que hasta el año 2017 puedan darse jubilaciones anticipadas a su amparo.

agrícolas, forestales y pecuarios; a excepción también de los retribuidos a la parte y del personal artístico y de alta dirección.

La financiación se realizaba con cargo a un fondo aportado por la entidad empleadora y constituido, en general, por el 10 por 100 de la nómina de salarios.

La acción protectora distribuía este fondo entre el personal con cargas familiares de la empresa por un sistema de «puntos», según la tabla siguiente.

Baremo de puntos del Plus Familiar

Cargas familiares	Puntos
Casados	5
Casados o viudos con 1 hijo	6
Casados o viudos con 2 hijos	7
Casados o viudos con 3 hijos	8
Casados o viudos con 4 hijos	10
Casados o viudos con 5 hijos	13
Casados o viudos con 6 hijos	16
Casados o viudos con 7 hijos	19
Casados o viudos con 8 hijos	22
Casados o viudos con 9 hijos	25
Casados o viudos con 10 hijos	30
Por cada hijo que exceda de diez	5

Cada ascendiente, hermano o cuñado a cargo, en condiciones especificadas, tendría la condición de hijo, a estos efectos, en el supuesto de que el beneficiario percibiese 5 puntos por matrimonio. De no ser así, 3 puntos por la primera de estas personas a cargo y 1 punto por cada persona más.

3.513.14. El Régimen Obligatorio del Seguro Escolar

Por Ley de 17 de julio de 1953 se estableció el «Seguro Escolar obligatorio». Con ello, se introdujo en el terreno de los seguros sociales españoles una novedad: la de que el campo de aplicación no estuviese constituido por trabajadores.

El campo de aplicación se limitaba inicialmente a los estudiantes pertenecientes a la enseñanza universitaria y de escuelas técnicas superiores. Más adelante, por Decreto de 14 de septiembre de 1956, se extendió a los estudiantes de las escuelas técnicas y profesionales de grado medio; por Decreto 1719/1961, de 6 de septiembre, a los de las Escuelas Oficiales de Náutica y Máquinas; por Decreto 1718/1962, de 5 de julio, a los del Curso Preuniversitario, escuelas superiores de Bellas Artes y grados superiores de los Conservatorios de Música; por Decreto 94/1963, de 17 de

enero, a los de escuelas de Peritos Navales, y por Decreto 2786/1964, de 27 de agosto, a los de Bachillerato Superior y escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios.

La financiación se establecía en el art. 11 de la ley del modo siguiente: «Las cargas del Seguro serán cubiertas en un 50 por 100 por el Ministerio de Educación Nacional, con las consignaciones presupuestarias correspondientes, y en otro 50 por 100 con las cuotas de los asegurados». El régimen financiero sería de reparto simple en la cobertura de las contingencias de accidente y de enfermedad, y de capitalización de pensiones en el caso de infortunio familiar (art. 72 de los Estatutos de la Mutualidad del Seguro Escolar, aprobados por Orden conjunta de los Ministerios de Educación Nacional y Trabajo de 11 de agosto de 1953).

La acción protectora del Seguro escolar incluía inicialmente las prestaciones siguientes: *a)* por infortunio familiar; *b)* por accidente; *c)* por enfermedad; *d)* por ayuda al graduado (art. 4.° de la ley).

3.513.15. El Régimen Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Como se ha visto anteriormente, la protección de las situaciones derivadas de accidentes del trabajo se inició en 1900, con la fijación de la responsabilidad objetiva del patrono por los daños sufridos por el asalariado a consecuencia de dichas contingencias, y la regulación del aseguramiento voluntario del primero frente a este riesgo. El primer seguro obligatorio en este campo se estableció en 1919, frente a los accidentes de mar. En 1931 se dispuso el seguro obligatorio para los asalariados de la agricultura y en 1932, para los de la industria.

En cuanto a las situaciones derivadas de enfermedades profesionales, ya en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 se consideró que su aseguramiento debía quedar comprendido en el de accidentes del trabajo. Por Ley de 8 de abril de 1932, España ratificó el Convenio número 18 de la OIT, referente a esta materia, adoptado en Ginebra el 10 de junio de 1925. Una Ley de Bases de Enfermedades Profesionales de 13 de julio de 1936 quedó sin desarrollo como consecuencia de la guerra civil. Concluida ésta, por Decreto de 3 de septiembre de 1941 se estableció el Seguro Obligatorio de Silicosis, cuyo Reglamento fue aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de noviembre de 1942, sustituido luego por el Texto refundido aprobado por Orden de 29 de marzo de 1946. El Decreto de 10 de enero de 1947 creó el Seguro de Enfermedades Profesionales, que incluía, como anexo, la lista de enfermedades de este tipo. Su reglamento fue aprobado por Orden del

Ministerio de Trabajo de 19 de julio de 1949. Sin embargo, aun después de esta regulación se estableció, por Orden del Ministerio de Trabajo de 6 de octubre de 1951, con caracteres específicos, el aseguramiento obligatorio de la enfermedad profesional llamada «nistagmus de los mineros». Hasta el 1 de enero de 1962 este seguro y el de silicosis convivieron con el general de enfermedades profesionales.

La Ley de 22 de diciembre de 1955 unificó la legislación de accidentes del trabajo, ampliando a los trabajadores agrícolas los beneficios de que disfrutaban los industriales y dispuso, en su artículo 5.°, la refundición de la legislación sobre la materia. En cumplimiento de este mandato, el Decreto de 22 de junio de 1956 aprobó el Texto refundido de la Legislación de Accidentes de Trabajo y el Reglamento para la aplicación del mismo. Ambos han mantenido fundamentalmente su vigencia después de la implantación del sistema de la Seguridad Social.

Años después, el Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organizó el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, dispuso que las pólizas de Seguro de Accidentes de Trabajo que se suscribiesen o renovasen a partir de la fecha de publicación de este Decreto comprenderían la cobertura de toda clase de enfermedades profesionales (art. 4.°); por otro lado, en su disposición adicional 2.ª, determinó también que el Seguro de Enfermedades Profesionales vigente quedaría integrado en el de Accidentes de Trabajo, con efectos de 1 de enero de 1962. En este Decreto se daba nueva regulación a las prestaciones por enfermedad profesional y contenía un nuevo «Cuadro de enfermedades profesionales y lista de trabajos con riesgo de producirlas». La Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de mayo de 1962 aprobó su Reglamento.

A través de este proceso terminaron unificados el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo y el de Enfermedades Profesionales. Con ciertas modificaciones, la regulación de la protección de ambas contingencias establecida en estos años es la que prácticamente permanece vigente en la actualidad, y se expone resumidamente a continuación.

El campo de aplicación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales está integrado por toda persona que ejecute un trabajo por cuenta ajena fuera de su domicilio; en el sector agrícola se incluye también al que trabaje dentro de su domicilio, si la casa la tiene como forma de retribución de su trabajo, y a los criados que no estén dedicados exclusivamente al servicio personal del patrono o de su familia; también

se incluye a los agentes de la autoridad, siempre que, por disposiciones especiales, no tengan una cobertura equivalente. Están expresamente excluidos los trabajadores familiares, los que ejecuten ocasionalmente servicios amistosos, benévolos o de buena voluntad y los servidores domésticos.

La financiación se realiza por primas, según un sistema de tarifas, a cargo exclusivo de los patronos. Las entidades aseguradoras vienen obligadas a reasegurar los riesgos de incapacidad permanente y muerte.

La acción protectora comprende fundamentalmente: *a)* asistencia sanitaria (médica, quirúrgica y rehabilitadora, incluyendo el suministro de aparatos protésicos y ortopédicos) al accidentado o afectado por enfermedad profesional; *b)* indemnizaciones periódicas a éste por incapacidad temporal; *c)* rentas vitalicias al asegurado por incapacidad permanente parcial, total para la profesión habitual o absoluta; *d)* rentas vitalicias a sus supervivientes, en caso de fallecimiento de éste; *e)* indemnizaciones por una sola vez al asegurado por lesiones, mutilaciones o deformidades definitivas que, sin llegar a constituir incapacidad permanente, supongan una merma de su integridad física, y *f)* indemnización a los supervivientes por gastos de sepelio.

Hasta la entrada en vigor del sistema de la Seguridad Social, el aseguramiento obligatorio era posible en la Caja Nacional integrada en el Instituto Nacional de Previsión, en una mutualidad patronal autorizada o en una compañía de seguros especialmente facultada para este género de operaciones. Tras la entrada en vigor de dicho sistema, estas compañías quedaron excluidas.

3.513.16. El Seguro Nacional de Desempleo

Como tantos otros seguros sociales, el de desempleo fue también fruto de una larga gestación. Iniciados los estudios para su implantación en 1910, funcionó lánguidamente bajo el régimen de libertad subsidiada. Por Decreto de 25 de mayo de 1931 se llegó a crear, en el Instituto Nacional de Previsión, una Caja Nacional contra el Paro Forzoso, que, vista su ineficacia, fue disuelta en 1944. Por Decreto de 16 de junio de 1954 fue creado un Seguro de Paro Tecnológico, que solamente cubría a trabajadores cuyo cese se hubiera autorizado por el Ministerio de Trabajo, previo informe del Ministerio de Industria, por haberse introducido en la empresa mejoras de carácter técnico que diesen lugar a un incremento de la productividad. Finalmente, por la Ley 62/1961, de 22 de julio, fue creado el Seguro Nacional de Desempleo, cuya regulación sirvió de base a la actualmente vigente.

El campo de aplicación estaba integrado por los trabajadores por cuenta ajena afiliados a los Seguros sociales unificados con exclusión de los siguientes:

a) los trabajadores a domicilio no incluidos en el régimen general vigente;
b) los eventuales en actividades agropecuarias;
c) los de temporada cuando ésta no exceda de cuatro meses al año;
d) los de actividades pesqueras remuneradas a la parte;
e) los de empresas financiadas de forma total a cargo de los Presupuestos del Estado.

La financiación se realizaba a través de cotizaciones a cargo de los patronos y de los trabajadores, de modo que la cuota de éstos había de ser igual a la cuarta parte de la del patrono; la base para su cálculo era la misma de los Seguros unificados. Existía además una aportación del Estado que en ningún caso podía ser inferior a la cuota del trabajador. El sistema financiero era de reparto, con constitución de un fondo de reserva.

La acción protectora comprendía prestaciones por desempleo total y por desempleo parcial, a las que se tenía derecho siempre que se hubiese estado afiliado al seguro durante un período mínimo de seis meses dentro de los 18 anteriores al cese. La prestación por desempleo total consistía en un subsidio mensual equivalente al 75 por 100 de la base media de cotización, más el 75 por 100 de las asignaciones familiares, más el 75 por 100 de las pagas extraordinarias de julio y diciembre. La duración máxima de la percepción del subsidio era de seis meses.

El Seguro de Desempleo formó parte de los Seguros Sociales Unificados y su gestión estaba encomendada al Instituto Nacional de Previsión. Con las naturales modificaciones, la Ley 62/1961 estuvo vigente hasta su derogación por la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

3.514. El panorama de instituciones de protección social de 1964 a 1966

En el cuadro siguiente se ha tratado de ofrecer muy esquemáticamente el panorama de las instituciones que daban protección social a la población española antes de la entrada en vigor del sistema de la Seguridad Social el 1 de enero de 1967. Una clasificación de la población protegida y otra de los principales tipos de prestaciones permite el encuadramiento de las principales instituciones que daban cobertura a dicha población en las principales situaciones de

necesidad consideradas protegibles. Su carácter esquemático ha obligado a la adopción de ciertas simplificaciones que introducen irremediables faltas de precisión e incluso inexactitudes, que habrán de disculparse en aras de la visión sintética que se ofrece. Así, se ha omitido la protección de los estudiantes por medio del Seguro Escolar. No todo el campo representado en dicho cuadro se toma en cuenta para el cómputo de los gastos de protección social que se hace aquí.

Por su dificultad para hacerlo, no se computa dentro de los gastos de bienestar social ni el mantenimiento del sueldo de los funcionarios en caso de incapacidad temporal, ni las prestaciones de vivienda, ni buena parte de las de familias numerosas. Otras áreas quedan excluidas de dicho cómputo por no estar su protección a cargo del sector institucional de las administraciones públicas. Tal ocurre con la protección de los miembros de profesiones liberales, a cargo del subsector de las entidades de previsión social, y con la del Plus Familiar, a cargo de los sectores empresariales. Tampoco se toma en cuenta la parte de la protección de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales que se realizaba a través del seguro privado.

Al implantarse, en 1 de enero de 1967, el actual sistema de la Seguridad Social, sus entidades gestoras y colaboradoras se hicieron cargo de las prestaciones familiares que sustituyeron al Régimen de Subsidios Familiares y al del Plus Familiar, y de la totalidad de la Rama de Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales, que pasan a computarse aquí.

En diciembre de 1966, en vísperas de implantarse en España el actual sistema de Seguridad Social, la cobertura de la protección social era *bastante extensa* en lo que respecta a su campo de aplicación personal, pero *poco intensa* en lo referente a su acción protectora y, congruentemente, *poco costosa* en lo que concierne a su financiación.

En el ejercicio de 1966, las administraciones públicas dedicaron a gastos corrientes de protección social, incluidos los gastos de administración, el 37,50 por 100 de su gasto corriente total, parte que representó el 5,27 por 100 del PIBpm; los ingresos corrientes ascendieron al 5,78 del PIBpm, superando en un 9,69 por 100 a los gastos corrientes. El gasto total en prestaciones en dinero significó el 2,74 por 100 del PIBpm (el 1,95 por 100, en pensiones); el gasto corriente en asistencia sanitaria pública, el 1,05 por 100 del PIBpm; el de prestaciones de enseñanza, el 0,94 por 100, y el de servicios sociales, el 0,20 por 100. En este año de 1966, el importe de las prestaciones del Plus Familiar a cargo de los empleadores se estima en 30.395,3 millones de pesetas, lo que equi-

Esquema de la protección social de la población española hasta 1966

Prestaciones de protección social		Población protegida						
		Trabajadores por cuenta ajena				Trabajadores por cuenta propia		Indigentes
		De las administraciones públicas			De empresas públicas y privadas	De profesiones liberales	De otras profesiones	
		Central	Local	Seguridad social				
Pensiones	Básicas	*Estado:* Clases pasivas	*Munpal*	*Instituto Nacional de Previsión (INP):* Seguro de Vejez e Invalidez		Mutualidades de profesiones liberales	*Mutualidades Laborales de Autónomos*	*Estado:* Ayudas a ancianos y enfermos
	Complementarias	*Mutualidades de funcionarios*	*Corporaciones locales*	*Mutualidades Laborales*		–	–	–
Asignaciones familiares	Básicas	*Estado:* Ayuda Familiar	*Corp. locales:* Ayuda Familiar	*Instituto Nacional de Previsión:* Subsidios Familiares		–	–	–
	Complementarias	–	–	–	Empresas: Plus Familiar	–	–	–
Subsidios	Incapacidad temporal	*Estado:* Mantenimiento del sueldo	*Corp. locales:* Mantenimiento del sueldo	*Instituto Nacional de Previsión:* Seguro Obligatorio de Enfermedad		–	–	–
	Desempleo	–	–	–	*INP:* Seguro de Desempleo	–	–	–
Otras prestaciones en dinero		–	–	*Mutualidades Laborales*		Mutualidades de profesiones liberales	*Mutualidades Laborales de Autónomos*	*Corp. locales:* Ayudas discrecionales
Asistencia sanitaria		*Estado:* Sólo militares	*Corporaciones locales*	*INP:* Seguro Obligatorio de Enfermedad		–	–	*Estado y Corporaciones locales*
Enseñanza				*Estado:* Servicios públicos de enseñanza y becas				
Vivienda				*Estado:* Ministerio de la Vivienda / Obra Sindical del Hogar				
Servicios sociales diversos		–	–	–		–	–	*Estado y Corp. locales*

valía al 1,87 por 100 del PIBpm. Si se suma este importe al de las asignaciones familiares pagadas por las administraciones públicas, se llega a la cifra de 34.741,9 millones de pesetas, cifra que supera en un 9,47 por 100 al importe de todas las pensiones pagadas por todas las administraciones públicas. Por este simple dato se comprende fácilmente que, por buena que fuera la protección familiar, el que su importe superase al de las pensiones, es indicativo de las bajas cuantías de éstas.

En efecto, en 1966, en lo que respecta a las prestaciones en dinero, las pensiones de los funcionarios públicos eran, por lo general, decorosas, como lo eran también las de la rama de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; pero las pensiones y los subsidios del resto de los regímenes de seguros sociales eran de cuantías muy bajas, al ser unas y otros calculados sobre unas «bases tarifadas de cotización» progresivamente distanciadas de los salarios reales; en cuanto a las transferencias sociales en especie, no disponían de asistencia sanitaria ni los funcionarios civiles del Estado (salvo la prestada por algunas mutualidades) ni los trabajadores autónomos ni los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el campo de aplicación de los Seguros Sociales Unificados, pero pertenecientes al grupo primero de cotización (titulados superiores); tampoco era gratuita la totalidad de la enseñanza primaria y los servicios sociales eran muy exiguos.

En 1966, la gestión de la protección social de las administraciones públicas estaba a cargo de múltiples organismos. La Administración central tenía a su cargo la enseñanza pública, la beneficencia general (con prestaciones sanitarias y de servicios sociales), las pensiones y la protección familiar de sus funcionarios. La Administración territorial (más de medio centenar de Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares, y más de 8.000 Ayuntamientos) administraba la beneficencia provincial y municipal (con asistencia sanitaria y servicios sociales), pensiones complementarias y otras prestaciones a sus empleados. Las Administraciones de seguridad social estaban constituidas: *a)* por el Instituto Nacional de Previsión, que administraba los Seguros Sociales Unificados (Subsidios Familiares, Seguro de Vejez e Invalidez, Seguro Obligatorio de Enfermedad y Seguro Nacional de Desempleo), así como la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, la Mutualidad del Seguro Escolar y el Montepío Nacional del Servicio Doméstico; *b)* por el Instituto Social de la Marina, que, con el Montepío Marítimo Nacional y la Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura [38], atendía a la protección de la gente de

[38] Integrada en el Montepío Marítimo Nacional por Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de octubre de 1966.

mar; *c)* por el Servicio de Trabajos Portuarios, que, con una Junta Técnica Central y Cajas Provinciales de Previsión de los Trabajadores Portuarios, se encargaba de este área; y *d)* por el Servicio de Mutualidades Laborales, que controlaba a más de un centenar de Mutualidades Laborales, Montepíos y Cajas de Empresa, instituciones encargadas de la gestión directa del régimen de Mutualidades Laborales. La gestión de la rama de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales se repartía entre Mutuas Patronales, Mutualidades Laborales y compañías privadas de seguros.

Es muy importante dejar constancia de que muchos de los regímenes de protección social vigentes hasta 1966 continuarán en vigor en los años siguientes. Así, muchas pensiones de funcionarios siguen reguladas por el Estatuto de Clases Pasivas del Estado aprobado por el Real Decreto-ley de 22 de octubre de 1926; asimismo todavía a mediados de los años noventa se siguen reconociendo pensiones del «extinguido» Seguro de Vejez e Invalidez de 1947 (SOVI). Hasta el año 2017 será posible reconocer pensión a personas que se jubilan entre los sesenta y los sesenta y cuatro años, con coeficientes reductores, por el hecho de haber estadas afiliadas a alguna de las Mutualidades Laborales de trabajadores por cuenta ajena con anterioridad a 1967. Por otro lado, la mayor parte de las personas que se jubilan en la última década del siglo XX traen sus derechos a pensión del hecho de haber cotizado durante parte de su vida laboral a regímenes existentes con anterioridad a la implantación del sistema de la Seguridad Social.

Todo ello significa que la atención que se ha prestado aquí hasta ahora a estos regímenes de protección social no tiene solamente el interés meramente «histórico», pero muy importante, que representa conocer los antecedentes de las instituciones, sino también el interés por regímenes que, pese a haber sido sustituidos por otros, siguen no obstante vivos y determinando en la actualidad una parte importante del gasto público de protección social.

3.52. *Las instituciones de protección social desde 1967*

La frontera que aquí se ha establecido con referencia al año 1967 responde al hecho de que en el 1 de enero de dicho año entró en vigor el sistema de la Seguridad Social diseñado por la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

Si se comparan las cifras del gasto público corriente de protección social de año 1967 con las del año anterior, da la impresión de que el cambio de un año a otro fue muy importante. En efecto, en 1966 este gasto había representado el 37,50 por 100 del gasto corriente total de las administraciones públicas, mientras que en 1967 repre-

sentó el 48,62 por 100, con un incremento del 29,65 por 100. Si estos gastos se expresan en porcentajes del PIBpm, se pasó del 5,27 por 100 al 8,42 por 100, con un incremento del 59,77 por 100. El gasto en prestaciones sociales en dinero había pasado a ser del 5,00 por 100 del PIBpm (2,39 por 100 en pensiones); el de asistencia sanitaria, del 1,56 por 100; el de las prestaciones de enseñanza, del 1,02 por 100; el de servicios sociales, del 0,19 por 100. Sin embargo, si al 5,27 por 100 del PIBpm de 1966 se le agrega el 1,87 por 100 representado por las prestaciones del Plus Familiar, que en 1966 habían estado a cargo de los empleadores, pero en 1967 pasaron a ser pagadas con cargo a las entidades del sistema de la Seguridad Social, se llega a un 7,14 por 100 del PIBpm en ese año, con lo que el incremento hasta el 8,42 por 100 del PIBpm de 1967 fue de 1,28 puntos, es decir, del 17,93 por 100 (y no de 59,77 por 100); incremento importante, pero no revolucionario.

Tampoco desde el punto de vista de la gestión los cambios fueron llamativos de 1966 a 1967. En lo que hace al sistema de la Seguridad Social, la gestión siguió esencialmente a cargo de las mismas instituciones de los años anteriores. En este aspecto, el cambio realmente espectacular se produjo tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Por efecto del mismo desaparecieron entidades tan importantes en la historia de la protección social española como el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, sustituidas por tres grandes y nuevas entidades gestoras, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud (Insalud) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso). El año 1978 fue también el año de la promulgación de la última Constitución española, que habría de generar cambios tan importantes como los que se derivan de la creación de una organización del Estado que ha venido a sustituir su estructura unitaria, vigente desde principios del siglo XVIII, por una estructura caracterizada por la atribución de numerosas competencias, aunque no siempre las mismas, a diecinueve administraciones territoriales autónomas. Esta nueva estructuración del Estado ha tenido también grandes consecuencias en lo que afecta a la gestión de la protección social, aunque tampoco fue un fenómeno que se produjera de súbito, sino a todo lo largo de la década de los años ochenta.

Desde el punto de vista de la acción protectora, los efectos más significativos tampoco se dieron inmediatamente. En el campo de la enseñanza, el primer cambio importante se produjo al entrar en vigor la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. En cuanto al sistema de la Seguridad Social los cambios más decisivos provienen de la

Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social. En materia de protección social de los funcionarios públicos las innovaciones más destacadas fueron introducidas por el Decreto 1211/1972, de 13 de abril, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, pero, sobre todo, a partir de la vigencia de la Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y del Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de junio, por el que se reguló el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia. Estas tres últimas disposiciones crearon las mutualidades generales de funcionarios del Estado, que, entre otras prestaciones, procuran a éstos algo que hasta entonces, por lo general, no tenían: prestaciones de asistencia sanitaria.

Por lo que se acaba de decir se advierte que la frontera de 1967, aunque importante, tiene mucho de convencional, de límite conveniente para ordenar un poco la exposición de los hechos, pero no representa un corte tajante en la evolución continua de las instituciones de protección social.

Lo cual, por otro lado es natural, ya que en la realidad raramente se producen estos cortes tajantes. Salvo excepciones, los cambios en la extensión y la intensidad de la protección se fueron produciendo poco a poco y los cambios institucionales destacados ocurrieron hacia 1978.

3.521. La protección social instituida al margen de los seguros sociales

Si se pretende una imagen global de la evolución de lo que significó, desde 1967 en adelante, la acción de las instituciones de protección social actuantes al margen de las instituciones típicas de seguros sociales, ésta se resume en un proceso en el que aquellas instituciones van desempeñando un papel creciente en cuanto se refiere al área de la enseñanza y un papel menguante en todas las demás áreas, en las que fueron progresivamente cediendo terreno en favor de las actuaciones de las instituciones de seguros sociales y, sobre todo, de las instituciones de seguridad social. No es que aquellas instituciones desaparecieran, que no todas desaparecieron, sino que fueron desempeñando un papel ancilar con respecto a las instituciones de seguros sociales. Ejemplo característico es, como se va a ver inmediatamente, el que concierne a los servicios de asistencia sanitaria.

3.521.1. La asistencia sanitaria

El Estado y las Corporaciones locales continuaron, después de 1966, manteniendo sus establecimientos sanitarios y sus servicios públicos de asistencia sanitaria. Dichos establecimientos, por lo general, no desaparecieron; más bien, se renovaron y crecieron, pero fueron convirtiéndose en productores de servicios que se enajenaban, en virtud de conciertos, a las entidades del sistema de la Seguridad Social o a las mutualidades generales de funcionarios. Al final del período, la mayor parte de sus servicios eran dispensados a sus beneficiarios por estas instituciones.

Por el Decreto-ley 13/1972, de 29 de diciembre, fue creado el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional (Aisna), con el fin, según se decía en su exposición de motivos, de «establecer un régimen económico-administrativo más ágil (...) mediante un replanteamiento de las estructuras de la Administración centralizada e institucional y de la organización periférica de la Sanidad Nacional». De acuerdo con el artículo 1.° de este Decreto-ley, quedaban integrados en el nuevo organismo autónomo todos los establecimientos sanitarios dependientes del Ministerio de la Gobernación [39]. Bajo la dependencia de este Departamento ministerial, a través de la Dirección General de Sanidad, dicho organismo tendría a su cargo «la asistencia sanitaria que, por su índole específica, ámbito geográfico o especial interés sanitario y social, corresponde a la Sanidad Nacional, el desarrollo de funciones y técnicas sanitarias especializadas y la gestión financiera y administración de los centros y establecimientos adscritos al mismo» (art. 2.1). Los recursos fundamentales para su financiación serían las subvenciones del Estado y «las cantidades que perciba como pago por estancias hospitalarias, prestaciones sanitarias y asistenciales, utilización de sus instalaciones y servicios, realización de análisis, estudios, ensayos, pruebas y demás trabajos de su específica actividad que le sean voluntariamente solicitados, cuyas cantidades se considerarán como precios» (art. 3.2). El organismo autónomo Aisna fue suprimido y extinguida su personalidad jurídica, con efectos de 1 de enero de 1987, en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 187/1987, de 23 de enero, tras un proceso de transferencia de parte de sus establecimientos a diversas Comunidades autónomas. Todas las unidades de sus servicios centrales y diversos centros, servicios y establecimientos fueron adscritos al organismo autónomo Instituto de Salud «Carlos III», creado por el artículo 111 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de

[39] En la precedente nota 27 figuran los nombres de los establecimientos integrados en el Aisna.

Sanidad, mientras que otros establecimientos se integraron en la red asistencial del Instituto Nacional de la Salud [40].

En 1981, el comportamiento negligente de la Administración central, al disponer la desnaturalización con anilinas de partidas de aceite de colza importadas para fines industriales y no controlar adecuadamente después el volumen de estas importaciones ni su verdadero destino, asociado al comportamiento doloso de ciertos industriales que desviaron partidas de este aceite para el consumo humano, originó una intoxicación masiva de la población que produjo cerca de un millar de muertes y lesiones en ocasiones muy graves a miles de personas. Este envenenamiento colectivo, bajo la denominación oficial eufemística de «síndrome tóxico», ha dado lugar a toda una rama de la protección social y a un aparato administrativo permanente.

Primeramente, el Real Decreto 1839/1981, de 20 de agosto, creó, «con rango orgánico de Subdirección General, un Programa Nacional de atención y seguimiento de los afectados por el "síndrome tóxico", dependiente directamente del Secretario de Estado para la Sanidad» (art. 1.º). Tras diversas disposiciones de urgencia, el Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre, reguló un conjunto de prestaciones en favor de los afectados, que habrían de financiarse, en principio, con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social. Una multitud de órganos administrativos fue establecida además para hacer frente a este problema. Por Real Decreto 1405/1982, de 25 de junio, se recreó, en la Presidencia del Gobierno, un Plan Nacional para el Síndrome Tóxico, «con el objeto de dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de la Administración Pública relacionadas con aquél, y muy especialmente las actividades de atención sanitaria, servicios sociales y educativos, investigación epidemiológica, investigación biomédica, investigación química y toxicológica e investigación clínica, en favor de los afectados por el síndrome tóxico» (art. 1.º). Podría decirse que sólo se echa de menos la investigación criminal. Al frente de este Plan se situaba «un Coordinador general, con categoría de Director general» (art. 2.º). Y, bajo la dependencia de éste, una Secretaría General, tres Subdirecciones Generales, con los correspondientes servicios, y un Gabinete Técnico. Todas estas unidades quedaban encuadra-

[40] En el Instituto Nacional de la Salud se integraron: el Sanatorio Cardiovascular de San Vicente de Raspeig (Alicante), los Sanatorios Marítimos Nacionales de Oza (La Coruña) y «La Malvarrosa» (Valencia), los Hospitales Comarcales de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) y Onteniente (Valencia) y los Hospitales de Enfermedades del Tórax de Calde (Lugo), Ofra (Tenerife), «El Sabinal» (Las Palmas), «Santo Cristo» (El Piñor, Orense), «Nuestra Señora de los Llanos» (Albacete), «Virgen del Valle» (Toledo), «San Pedro» (La Rioja), «La Magdalena» (Castellón), «Doctor Moliner» (Bétera, Valencia), «Profesor Novoa Santos» (El Ferrol) y «Gil Casares» (Santiago de Compostela).

das orgánica y económicamente en el Instituto Nacional de la Salud (art. 5.º). Los diferentes Departamentos ministeriales habrían de determinar «las unidades de los mismos, con el rango mínimo de Subdirección General, encargadas de mantener las relaciones del Departamento con el Plan Nacional para el Síndrome Tóxico» (art. 6.1). Toda esta proliferación burocrática parece revelar la *mauvaise conscience* del gobierno de don Leopoldo Calvo Sotelo en todo este asunto.

Más adelante, por el Real Decreto 415/1985, de 27 de marzo, se dispuso la reorganización del Ministerio de la Presidencia. En virtud de la misma, las funciones que en relación con el Plan Nacional para el Síndrome Tóxico venía desempeñando se repartieron entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, para lo concerniente a «la atención sanitaria y la investigación básica, clínica y epidemiológica sobre el síndrome tóxico y materias relacionadas» y el propio Ministerio de la Presidencia, en lo concerniente a «la evaluación y gestión de las ayudas económicas, así como las de reinserción y atención social de los afectados» (disp. adicional 1.1). Para el desempeño de las funciones que seguían atribuidas a este último Ministerio se creó, con rango de Subdirección General, la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico, que «ejercerá las facultades que correspondan a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social» (disp. adicional 1.2). Este mismo Real Decreto suprimió el órgano denominado Coordinador General del Plan Nacional para el Síndrome Tóxico y las unidades dependientes de él. En cuanto a la mencionada Oficina de Gestión, desde el 18 de diciembre de 1986, pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 2539/1986, de 5 de diciembre. Por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, esta Oficina ha pasado a integrarse, como Subdirección General, en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 12).

Como se deja de ver por este resumen, en la rama de la protección social generada por el llamado «síndrome tóxico» están representadas las áreas típicas de toda protección social: prestaciones en dinero y servicios sanitarios, de enseñanza y sociales diversos. Aunque por el momento sólo interesa fijar la atención en los servicios sanitarios. En cuadro adjunto se ofrecen, clasificados según tipos, los importes de las prestaciones satisfechas, desde 1985, por la mencionada Oficina de Gestión y anteriormente por organismos que cumplían las mismas funciones. Es de destacar que dicho cuadro no incluye la totalidad de los gastos, ni siquiera en prestaciones, a que dio, y sigue dando lugar, el denominado «síndrome tóxico». Porque quienes estaban cubiertos por el sistema de la Seguridad Social o por otros regímenes de seguros sociales,

recibieron la asistencia por estas vías. En segundo lugar, porque la mayor parte del gasto en sanidad y en otras funciones, como la de educación, no se canalizó a través de dicha Oficina de Gestión. Entre las prestaciones administradas por ésta, las de asistencia sanitaria no fueron las que alcanzaron importes más cuantiosos: en 1982, representaron, con todo, el 23,8 por 100 del gasto en prestaciones, y en 1985, el 25,1 por 100; en estos mismos años las prestaciones de servicios sociales significaron el 29,9 por 100 y el 51,2 por 100, respectivamente.

Prestaciones del Plan Nacional del Síndrome Tóxico a cargo de la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico

En millones de pesetas de cada año

Año	Total prestaciones	Prestaciones en dinero					Prestaciones en especie			
		Total	Subsidios de incapacidad temporal	Pensiones de incapacidad permanente	Pensiones de supervivencia	Indemnizaciones por defunción	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales
1981	364	42	–	–	–	42	322	286	–	36
1982	6.777	3.133	2.104	7	12	1.010	3.702	1.612	60	2.030
1983	6.287	1.236	315	863	14	44	5.051	1.176	49	3.826
1984	6.215	1.195	43	1.088	15	49	5.020	1.215	68	3.737
1985	6.545	1.436	38	1.321	17	60	5.109	1.641	115	3.353
1986	5.584	1.474	26	1.358	17	73	4.110	489	5	3.616
1987	5.626	1.464	44	1.358	25	37	4.162	210	1	3.951
1988	5.052	1.445	48	1.333	44	20	3.607	241	–	3.366
1989	5.158	1.457	36	1.340	43	38	3.701	228	–	3.473
1990	4.899	1.665	37	1.494	58	76	3.234	216	–	3.018
1991	4.810	1.782	10	1.666	59	47	3.028	221	–	2.807
1992	5.089	1.937	8	1.810	72	47	3.152	191	–	2.961
1993	4.943	1.860	8	1.728	86	38	3.083	196	–	2.887
1994 P	5.126	1.920	12	1.784	101	23	3.206	211	–	2.995
1995 P	5.497	2.295	6	2.112	116	61	3.202	208	–	2.994

P = Estimación provisional.
FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros.*

Tras una larga gestación, fue promulgada la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Según consta explícitamente en su exposición de motivos, esta ley pretende dar respuesta a los requerimientos de las disposiciones de los artículos 43 y 49 de la Constitución de 1978 y a la organización del territorio del Estado en Comunidades autónomas. En la misma exposición de motivos se admite, sin embargo, que aun «reconociendo el derecho a obtener las prestaciones del sistema sanitario a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España, por razones de crisis económica que no es preciso subrayar, no generaliza el derecho a obtener gratuitamente dichas prestaciones sino que programa su aplicación paulatina, de manera que sea posible observar pruden-

temente el proceso evolutivo de los costes». Por otro lado, se hace constar que la directriz sobre la que descansa toda la reforma es la creación de un Sistema Nacional de Salud concebido como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades autónomas convenientemente coordinados. Según su artículo 49, «las Comunidades Autónomas deberán organizar sus Servicios de Salud de acuerdo con los principios básicos de la presente Ley». Y según el artículo 50: «En cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado, como se establece en los artículos siguientes, bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma».

Es de subrayar que, si bien, en el artículo 43.1 de la Constitución Española de 1978, «se reconoce el derecho a la protección de la salud», este artículo forma parte del Capítulo III del Título I de la misma, por lo que, a tenor del artículo 53.3: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.»

Por otro lado, es de tener en cuenta que «sanidad e higiene» son materias sobre las que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias (art. 148.1, 21.ª de la Constitución), mientras que, en este campo, el Estado sólo tiene «competencia exclusiva» en materia de «Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1, 16.ª).

Según la Ley 14/1986, «todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud se integrarán en el Sistema Nacional de Salud» (art. 44.1), que «es el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas» (art. 44.2). «En cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias» (art. 50.1). «Las Comunidades Autónomas delimitarán y constituirán en su territorio demarcaciones denominadas Areas de Salud» (art. 56.1), que «son las estructuras fundamentales del sistema sanitario» (art. 56.2); en ellas se deberán desarrollar en todo caso actividades «en el ámbito de la atención primaria» (art. 56.2, *a*) y «en el nivel de la atención

especializada, a realizar en hospitales y centros de especialidades dependientes funcionalmente de aquéllos» (art. 56.2, *b*). «Como regla general (...), el Area de Salud extenderá su acción a una población no inferior a 200.000 habitantes ni superior a 250.000. Se exceptúan de la regla anterior las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla, que podrán acomodarse a sus específicas peculiaridades. En todo caso, cada provincia tendrá, como mínimo, un Area.» (art. 56.5). «En cada Area de Salud debe procurarse la máxima integración de la información relativa a cada paciente, por lo que el principio de historia clínico-sanitaria única por cada uno deberá mantenerse, al menos, dentro de los límites de cada institución asistencial. Estará a disposición de los enfermos y de los facultativos que directamente estén implicados en el diagnóstico y tratamiento del enfermo» (art. 61). Las «Areas de Salud se dividirán en zonas básicas de salud» (art. 62.1), que son «el marco territorial de la atención primaria de salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, centros integrales de atención primaria» (art. 63). «Cada Area de Salud estará vinculada o dispondrá, al menos, de un hospital general, con los servicios que aconseje la población a asistir, la estructura de ésta y los problemas de salud» (art. 65.1). «Los hospitales generales del sector privado que lo soliciten serán vinculados al Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con un protocolo definido, siempre que sus características técnicas sean homologables, cuando las necesidades asistenciales lo justifiquen y si las disponibilidades económicas del sector público lo permiten.» (art. 66.1). La Ley 14/1986 establece que el Gobierno, mediante Real Decreto, dispondrá «la plena integración en el Sistema Nacional de Salud de los Hospitales Clínicos o Universitarios» (disp. final 3.1, *c*) y «la participación y colaboración de los Hospitales Militares y Servicios Sanitarios de las Fuerzas Armadas» (disp. final 3.1, *b*), así como «que los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Mutuas de Accidentes, Mutualidades e Instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, puedan ser objeto de integración en el Sistema Nacional de Salud, siempre que reúnan las condiciones y requisitos mínimos» (disp. final, 3.2).

Pese a que la Ley 14/1986 tiene por objeto, según su artículo primero, «la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud», no se dedica en ella mucho espacio a regular las condiciones de ejercicio de este derecho. Lo que sí dice es que «las normas de utilización de los servicios sanitarios serán iguales para todos, independientemente de la condición en que se acceda a los mismos. En consecuencia, los usuarios sin derecho a la asistencia de los Servicios de Salud (...) podrán acceder a los servicios sanitarios con la consideración de pacientes privados, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Por lo que se refiere a la atención primaria, se les aplicarán las mismas normas sobre asignación de equipos y libre elección que al resto de los usuarios. 2. El ingreso en centros hospitalarios se efectuará a través de la unidad de admisión del hospital, por medio de una lista de espera única, por lo que no existirá una sistema de acceso y hospitalización diferenciado según la condición del paciente. 3. La facturación por la atención de estos pacientes será efectuada por las respectivas administraciones de los Centros, tomando como base los costos efectivos. Estos ingresos tendrán la condición de propios de los Servicios de Salud. En ningún caso estos ingresos podrán revertir directamente en aquellos que intervienen en la atención de estos pacientes.» (art. 16).

Parece que, en virtud de lo establecido por la disposición derogatoria primera de la Ley 14/1986 («Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en la presente Ley») esta disposición deroga lo establecido por el artículo 11 de la Ley 37/1962, de 21 de julio, de Hospitales, según el cual «los gastos ocasionados por la asistencia prestada a los enfermos en los hospitales correrán a cargo de las entidades o personas que, por razón de disposiciones legales o de contratos, tengan tal obligación. Los enfermos o sus representantes legales sólo vendrán obligados a satisfacerlos cuando, no existiendo otra entidad obligada al pago, tengan una capacidad económica que será fijada reglamentariamente».

Dado que el propósito de la Ley 14/1986 es «la generalización del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria» (art. 81), cabría pensar que el financiamiento de esta atención tendería a ser hecho con cargo a los recursos generales de las administraciones públicas, y no mediante cotizaciones sociales. Y, aunque es bien cierto que, en el artículo 78 de la misma, se establece que «los Presupuestos del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social consignarán las partidas precisas para atender las necesidades sanitarias de todos los Organismos e Instituciones dependientes de las Administraciones Públicas y para el desarrollo de sus competencias», no es menos cierto que, en el artículo 79, se establece lo siguiente:

«1. La financiación de la asistencia prestada se realizará con cargo a:

a) Cotizaciones sociales.
b) Transferencias del Estado, que abarcarán:
La participación en la contribución de aquél al sostenimiento de la Seguridad Social.
La compensación por la extensión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a aquellas personas sin recursos económicos.

La compensación por la integración, en su caso, de los hospitales de las Corporaciones Locales en el Sistema Nacional de Salud.

c) Tasas por la prestación de determinados servicios.

d) Por aportaciones de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

»2. La participación en la financiación de los servicios de las Corporaciones Locales que deban ser asumidos por las Comunidades Autónomas se llevará a efecto, por un lado, por las propias Corporaciones Locales y, por otro, con cargo al Fondo Nacional de Cooperación con las Corporaciones Locales.

Las Corporaciones Locales deberán establecer, además, en sus presupuestos las consignaciones precisas para atender a las responsabilidades sanitarias que la Ley les atribuye.»

Con respecto a los ingresos procedentes de la asistencia sanitaria en los supuestos de seguros obligatorios especiales y en todos aquellos supuestos, asegurados o no, en que aparezca un tercero obligado al pago, el artículo 83 de la Ley 14/1986 dispone que «tendrán la condición de ingresos propios del Servicio de Salud correspondiente. Los gastos inherentes a la prestación de tales servicios no se financiarán con los ingresos de la Seguridad Social. En ningún caso estos ingresos podrán revertir en aquellos que intervinieron en la atención a estos pacientes».

Por otro lado, el artículo 80 de esta ley establece que «el Gobierno regulará el sistema de financiación de la cobertura de la asistencia sanitaria del sistema de la Seguridad Social para las personas no incluidas en la misma que, de tratarse de personas sin recursos económicos, será en todo caso con cargo a transferencias estatales».

No es ésta la sede adecuada para someter a la Ley General de Sanidad a la severa crítica que su texto merece. Baste decir que ha venido a enmarañar aún más el ya complejo entramado del sistema sanitario español. Desde su entrada en vigor resulta cada vez más difícil saber hasta qué punto la cobertura de la asistencia sanitaria de la población española se realiza a través de seguros sociales o por otros medios.

Uno de los focos de confusión es el determinado por el artículo 80 de dicha ley, que se acaba de transcribir. Este artículo fue desarrollado por el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre,

por el que «se reconoce el derecho a las prestaciones de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los españoles que tengan establecida su residencia en territorio nacional y carezcan de recursos económicos suficientes. A estos efectos se entienden comprendidas las personas cuyas rentas, de cualquier naturaleza, sean iguales o inferiores en cómputo anual al Salario Mínimo Interprofesional. Se reconoce, asimismo, este derecho aunque se supere dicho límite, si el cociente entre las rentas anuales y el número de menores o incapacitados a su cargo fuera igual o menor a la mitad del Salario Mínimo Interprofesional» (art. 1.°). «Para obtener el reconocimiento efectivo del derecho los solicitantes habrán de acreditar, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, las circunstancias económicas y familiares exigidas y carecer de protección sanitaria pública. Quedan exentas del cumplimiento de este requisito aquellas personas que perciban pensiones asistenciales» (art. 4.°). «La integración de las personas comprendidas actualmente en la asistencia sanitaria benéfica se hará de oficio mediante convenio con las Administraciones competentes en cada caso, en el que se fijarán los plazos, forma, condiciones y requisitos de dicha integración, pudiendo el Estado, cuando proceda, modificar las ayudas, transferencias o subvenciones que en la actualidad existen para dicha asistencia sanitaria» (disposición transitoria).

Por la Ley 14/1986 fue creado el Instituto de Salud «Carlos III»: «Se constituye, como órgano de apoyo científico-técnico del Departamento de Sanidad de la Administración del Estado y de los distintos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, el Instituto de Salud "Carlos III"» (art. 111.1), con la naturaleza de organismo autónomo del Estado adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo (art. 111.2). Sus funciones son:

«*a*) Formación especializada del personal al servicio de la salud y gestión sanitaria.
b) Microbiología, virología e inmunología.
c) Alimentación, metabolismo y nutrición.
d) Control de medicamentos y productos sanitarios.
e) Sanidad ambiental.
f) Control de productos biológicos.
g) Control sanitario de alimentos.
h) Control sanitario de productos químicos potencialmente peligrosos.
i) Epidemiología y sistemas de información.
j) Control de las enfermedades infecciosas e inmunológicas.
k) Control de las enfermedades crónicas.
l) Investigación clínica.
m) Investigaciones sobre genética y reproducción humana.
n) Ciencias sociales y económicas aplicadas a la salud.

ñ) Fomento y coordinación de las actividades de investigación biomédica y sanitaria, en el marco de la Ley de Fomento y Coordinación general de la Investigación Científica y Técnica.
o) Educación sanitaria de la población.
p) Cualesquiera otras de interés para el Sistema Nacional de Salud que le sean asignadas» (art. 112.2).

A este Instituto fueron adscritos:

«*a)* El Centro Nacional de Alimentación y Nutrición.
b) El Centro Nacional de Microbiología, Virología e Inmunología Sanitaria.
c) El Centro Nacional de Farmacobiología.
d) El Centro Nacional de Sanidad Ambiental.
e) La Escuela de Sanidad Nacional y la Escuela de Gerencia Hospitalaria.
f) El complejo sanitario del Hospital del Rey» (disposición final decimotercera).

La redacción de la Ley General de Sanidad pone de manifiesto la confusión existente en sus redactores entre lo que se ha de denominar «salud» y lo que se ha de llamar «sanidad». Según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, edición de 1992, «salud» es, en primera acepción, «estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones» y, en segunda acepción, «condiciones físicas en que se encuentra un organismo en un momento determinado»; «sanidad», en cambio, es, en primera acepción, «cualidad de sano», en segunda, «cualidad de saludable», pero en cuarta acepción significa «conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio». Basta tener esto en cuenta para comprender que, en la mayor parte de los casos, donde la ley dice «salud» debería decir «sanidad». La confusión viene de antiguo, por influjo del inglés, y por la audacia de cuantos manejan el español y el inglés sin conocer suficientemente ninguno de los dos idiomas [41].

3.521.2. La enseñanza

La primera gran modificación introducida en el campo de la enseñanza en este período se debió a la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. En su exposición de motivos se presenta esta ley como sucesora de la centenaria Ley Moyano, en la que aprecia un «estilo clasista

[41] Son los mismos que «esponsorizan», en lugar de «patrocinar», y que «nominan», en lugar de «proponer».

opuesto a la aspiración, hoy generalizada, de democratizar la enseñanza». Subraya el hecho de que, «en materia de educación, los preceptos legales carecen en muchos aspectos de suficiente potencia conformadora si no van acompañados de un consenso social. Por ello, la historia legislativa de la educación, en cualquier país, y también en España, ha sido con frecuencia ejemplo de leyes desprovistas de eficacia, despegadas de la realidad a la que se intentaba, sin embargo, remodelar» (Este es el caso de la Ley Moyano: si sus preceptos se hubieran cumplido, España no hubiera llegado a 1950 con una tasa de analfabetismo del 17,34 por 100 de su población de diez años y más (12,18 de los varones y 22,00 por 100 de las mujeres), según datos del Censo de Población). Entre los objetivos que se proponía la Ley 14/1970, según su exposición de motivos, «son de especial relieve los siguientes: Hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando su orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias; completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo; ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio; establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se facilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país. Se trata, en última instancia, de construir un sistema educativo permanente no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles».

A tenor de esta ley, el sistema educativo se desarrollará a través de los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato, Educación Universitaria, Formación profesional y Educación permanente de adultos (art. 12.1).

A) La Educación Preescolar, que tiene carácter voluntario, comprende hasta los cinco años de edad y está dividida en dos etapas, que se desarrollarán en el jardín de la infancia (para niños de dos a tres años) y en la escuela de párvulos (para niños de cuatro a cinco años); esta enseñanza será gratuita en los Centros estatales «y podrá serlo también en los Centros no estatales que soliciten voluntariamente el concierto» (art. 13).

B) La Educación General Básica comprenderá ocho años de estudio, cumpliéndose normalmente entre los seis y los trece años; estará dividida en dos etapas, para niños de seis a diez años y para niños de once a trece (art. 15).

C) El Bachillerato se desarrollará en tres cursos, que se cumplirán normalmente entre los catorce y dieciséis años; este nivel será «unificado» y «polivalente» (art. 21).

Por Ley 27/1964, de 29 de abril, artículo 1.°, fue declarada «obligatoria para todos los españoles la asistencia a cursos regulares de Centros docentes desde los seis hasta los catorce años de edad» (es de recordar que en la Ley Moyano, la instrucción primaria se extendía de los seis a los doce años). Por otro lado, el Texto refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, aprobado por el Decreto 193/1967, de 2 de febrero, en su artículo 12, disponía que «hasta los diez años de edad, estos cursos se desarrollarán con obligatoriedad exclusiva en los Centros docentes de enseñanza primaria, y entre los diez y los catorce, con obligatoriedad electiva entre estos mismos Centros y los de estudios medios en sus diversas modalidades», siendo gratuita en la escuela pública primaria entre estas edades para «todo español o extranjero residente en España» (art. 13). Frente a este sistema, que se puede calificar de tradicional y común en los países europeos, la Ley 14/1970 estableció una llamada Enseñanza General Básica (EGB), a recibir en ocho cursos, de los seis a los trece años, y un Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP), de tres cursos, seguido eventualmente de un Curso de Orientación Universitaria (COU). Según se dijo en ciertos medios, se eligió este sistema de enseñanza primaria larga y secundaria corta por ser el recomendado por la UNESCO para países del tercer mundo. Fuera por esto, o por criterios de uniformidad a ultranza, no muy congruentes con la flexibilidad proclamada en la exposición de motivos de la ley, este sistema iba a redundar en perjuicio de la calidad de la enseñanza y en el establecimiento de dos saltos bruscos en el curso de los estudios: los determinados por el salto de EGB a BUP y por el salto de BUP a COU. El Bachillerato, que había alcanzado su más alto nivel en el plan aprobado por Ley de 20 de septiembre de 1938 [42], siendo Ministro de Educación Nacional don Pedro Sainz Rodríguez (1898-1986), comenzó a empeorar siendo Ministro del ramo don Joaquín Ruiz-Giménez (nacido en 1914) y Director General de Enseñanza Media don Torcuato Fernández Miranda (1915-1980), cuando, por Ley de 23 de febrero de 1953, se dividió el Bachillerato en Elemental y Superior, y se permitió en este último «una opción

[42] Con anterioridad al Plan de 1938, se habían sucedido los Planes de Bachillerato de 1903, de 1926 y de 1934. Hasta la Ley 14/1970, el ingreso en el Bachillerato se hacía a los diez años de edad. En virtud de lo dispuesto por la Ley de 16 de julio de 1949, se estableció un Bachillerato Laboral que se cursaba en Institutos Laborales. Desde mediados del siglo XIX, la administración docente radicaba en el Ministerio de Fomento; tras el desastre de 1898, se suprimió el Ministerio de Ultramar y se creó el de Instrucción Pública y Bellas Artes; desde 1938, de Educación Nacional; desde 1966, de Educación y Ciencia y, desde 1996, de Educación y Cultura.

vocacional respecto de algunas asignaturas de Ciencias o de Letras» (art. 81, *d*). La Ley 14/1970 prosiguió por esta línea al disponer que el plan de estudios del Bachillerato debería comprender, además de materias comunes, «materias optativas, de entre las cuales todos los alumnos habrán de elegir un número determinado, de acuerdo con sus peculiares aptitudes y bajo la tutela del Profesorado» (art. 23, *b*), y además «enseñanzas y actividades técnico-profesionales, entre las cuales el alumno habrá de cursar obligatoriamente una de su elección, a fin de permitirle aplicar los conocimientos técnicos y facilitar su orientación vocacional» (art. 23, *c*). Según el artículo 25.3 de la ley, «las enseñanzas que con carácter optativo imparta cada Centro serán, al menos, el doble de las que los alumnos tengan que elegir, de acuerdo con lo que al efecto se disponga». Por este camino se generó un encarecimiento de la enseñanza secundaria y una dispersión de la atención del alumnado, en detrimento de una formación menos variada, pero más sólida.

D) En cuanto a la Educación Universitaria, la Ley 14/1970 disponía que la cursada en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores abarcaría, salvo excepciones, tres ciclos: un primer ciclo dedicado al estudio de disciplinas básicas, con una duración de tres años, un segundo ciclo de especialización, con una duración de dos años, y un tercer ciclo de especialización concreta y preparación para la investigación y la docencia; la seguida en Escuelas Universitarias constaría de un solo ciclo, con una duración de tres años, salvo excepciones (art. 31). Afortunadamente, la ley admitía excepciones; porque lo cierto es que no se puede uniformar rígidamente toda clase de estudios. Existen carreras para las que el esquema de la ley puede ser válido, pero con sólo tres años de estudio de «disciplinas básicas» en Medicina o en Derecho no se va normalmente a ninguna parte.

E) La Formación Profesional está concebida en la ley como la culminación del proceso de formación: «A la misma se accederá tras haber completado los estudios de los correspondientes niveles y ciclos educativos». En ella se distinguen tres grados: a la de primer grado acceden quienes hayan completado los estudios de EGB y no prosigan estudios de Bachillerato; a la de segundo grado pueden acceder quienes posean el título de Bachiller y quienes hayan concluido los estudios de Formación Profesional de primer grado; a la de tercer grado tienen acceso quienes hayan concluido el primer ciclo de una Facultad o Escuela Técnica Superior, todos los graduados universitarios y los de Formación Profesional de segundo grado que hayan seguido las enseñanzas complementarias correspondientes (art. 40).

F) El sexto «nivel educativo» de la ley es el de la Educación Permanente de Adultos, tanto para seguir estudios de EGB, Bachillerato y Formación Profesional que no se hayan cursado a su tiempo, como para lograr el «perfeccionamiento, promoción, actualización y readaptación profesional, así como la promoción y extensión cultural a distintos niveles» (art. 44).

También prevé la ley enseñanzas especializadas «que, en razón de sus peculiaridades o características, no estén integradas en los niveles, ciclos y grados que constituyen el régimen común» y que podrán ser reguladas por vía reglamentaria (art. 46), así como una educación especial dedicada «a todos los deficientes e inadaptados» (art. 49), y diversas modalidades que permitan realizar estudios a quienes no puedan seguirlos en los Centros ordinarios: enseñanza por correspondencia, radio, televisión, etc. (art. 47).

En materia de gratuidad de la enseñanza, la Ley 14/1970 establece lo siguiente: «La Educación General Básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán, también obligatoria y gratuitamente, una formación profesional del primer grado. Una vez conseguidos los fines a que se refiere el párrafo anterior, el Gobierno extenderá al Bachillerato la gratuidad de la enseñanza. Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a la Educación General Básica y a una formación profesional del primer grado de forma gratuita» (art. 2.°, 2). En este texto se viene implícitamente a reconocer que lo que era ya una aspiración de la Ley Moyano seguía sin ser una realidad más de cien años después. Con respecto a los demás niveles, la ley dispone: «Para hacer posible el derecho de los españoles a la educación en los niveles posteriores al obligatorio, el Estado dará plena efectividad al principio de igualdad de oportunidades en función de la capacidad intelectual, la aptitud y el aprovechamiento personal, mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios a los alumnos que carezcan de los indispensables medios económicos» (art. 2.3). A este propósito es de destacar que en los años próximos al de promulgación de esta ley las consignaciones fijadas en los llamados «planes de inversiones» del Patronato para el Fomento de la Igualdad de Oportunidades (PIO) no solían agotarse, por lo que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de estos años se autorizaba al Ministro de Hacienda para incorporar al presupuesto los remanentes de los créditos destinados a dichos planes en el ejercicio precedente.

La ley preveía la implantación gradual de las enseñanzas de la misma en el plazo de diez años (disposición transitoria 1.ª, 1). Al no disponerse por el Estado de Centros suficientes para

dispensar la enseñanza obligatoria y gratuita, hubo de acudirse al régimen de conciertos con Centros privados: «En el más breve plazo, y como máximo al concluir el período previsto para la aplicación de la presente Ley, la Educación General Básica, así como la Formación Profesional de primer grado, serán gratuitas en todos los Centros estatales y no estatales. Estos últimos serán subvencionados por el Estado en la misma cuantía que represente el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los Centros estatales, más la cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas» (art. 94.4, *a*). «A los efectos de la referida subvención, se establecerán los correspondientes conciertos» (art. 94.4, *b*).

La evolución de las subvenciones de explotación de la Administración central en la función de «enseñanza», de 1971 a 1980, fueron las siguientes:

Administración central
Subvenciones de explotación en la función de «enseñanza»

Año	Importe de las subvenciones			Año	Importe de las subvenciones		
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de 1986	Tasa de variación anual a precios constantes		En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de 1986	Tasa de variación anual a precios constantes
1971	595,1	4.304	45,6	1976	13.285,6	50.189	17,7
1972	774,6	5.162	19,9	1977	27.158,6	83.154	65,7
1973	2.037,3	12.140	135,2	1978	34.860,7	88.480	6,4
1974	4.077,2	20.953	72,6	1979	40.545,3	88.008	–0,5
1975	9.690.2	42.644	103,5	1980	59.718	114.283	29,9

FUENTE: Contabilidad Nacional de España, base 1970, Madrid, 1983. El deflactor es el del PIBpm.

La irregularidad de las tasas de variación anual del cuadro precedente aconseja tomar en cuenta, con preferencia las tasas medias de variación anual a precios constantes; de 1970 a 1980, esta tasa fue del 44,1 por 100 (en los años de mayor crecimiento, es decir, de 1970 a 1977, fue del 61,1 por 100). En el mismo período de 1970 a 1980, la formación bruta de capital de la Administración central en la función de enseñanza, en términos reales, evolucionó a la tasa media de variación anual del 0,1 por 100; es decir, no creció. En cuanto a la suma de compras netas de bienes y servicios más valor añadido bruto (prácticamente, el coste de los servicios públicos de enseñanza no destinados a la venta) su tasa media de variación anual en el mismo período fue del 7,9 por 100. En suma: en el período de diez años fijado por la Ley 14/1970 para llevar a

cabo su reforma, el Estado no incrementó, en términos reales, la formación bruta de capital y duplicó, aproximadamente el coste de sus servicios, pero multiplicó por 38,7 sus subvenciones. Sin embargo, el peso del sector no estatal fue descendente: el 38,7 por 100 del alumnado de EGB en el curso 1976-1977 y el 36,7 por 100 en 1980-1981 (el 34,9 por 100 en 1992-1993); en Preescolar estos porcentajes fueron del 59,3 y del 44,9 (del 37,2, en 1992-1993); en las enseñanzas medias, del 40,5 y del 38,2 (del 27,7, en 1992-1993).

A este propósito es de advertir que en el presente trabajo no se han computado como gastos en transferencias sociales los importes de éstas ni de otras subvenciones de explotación hechas con fin social, por no considerarlas tales las normas según las cuales se elaboran las cuentas nacionales; pero los importes de las subvenciones de explotación en enseñanza y de las destinadas a fomento del empleo se han contado como «gastos de administración y otros gastos corrientes».

Para hacerse cargo de lo que ha representado para la evolución de la enseñanza en España la Ley 14/1970 conviene analizar la evolución de las tasas de escolarización de la población antes y después de la entrada en vigor de esta ley. Como primer jalón de esta evolución se toman los datos del curso académico de 1945-1946, cuando acababan de entrar en vigor la Ley de 17 de julio de 1945, de Educación Primaria, y la Ley de 29 de julio de 1943, de Ordenación Universitaria, mientras que la Formación Profesional seguía regida por las disposiciones del Real Decreto de 21 de diciembre de 1928 y la Enseñanza Media estaba sometida a la Ley de 20 de septiembre de 1938, reguladora de los estudios del Bachillerato. El segundo jalón lo constituye el curso académico de 1965-1966, cuando ya había entrado en vigor la Ley 27/1964, de 29 de abril, por la que se estableció la escolaridad obligatoria de los seis a los catorce años, la Enseñanza Media se regía por la Ley de 26 de febrero de 1953 y la Formación Profesional, por la Ley de 20 de julio de 1955. El tercer jalón se sitúa en el curso académico de 1980-1981, ya finalizado el plazo que la misma Ley 14/1970 había fijado para la implantación total del sistema educativo por ella diseñado. El cuarto jalón se coloca en el curso 1992-1993, cuando empezaba a aplicarse la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Es importante advertir que las tasas de escolarización de los cuadros siguientes suministran simplemente una información aproximada, ya que ciertas enseñanzas se solapan, bien sea porque, como sucedía hasta la entrada en vigor de la Ley 14/1970, la escolaridad obligatoria podía cumplirse en régimen de Enseñanza Primaria

Evolución de la escolarización de la población juvenil antes de la Ley 14/1970

Curso académico	Grupo de edad	Población total (miles)	Población matriculada (miles)	Tasa de escolarización	Tipos de enseñanza
1945-1946	0-5	2.923,2	:	:	Maternal y Párvulos
	6-11	3.083,8	2.669,2	86,6	Escolaridad obligatoria: Primaria y primeros cursos del Bachillerato
	6-17	6.109,1	2.911,6	47,7	Primaria, Bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas medias diversas
	18-24	3.523,2	94,6	2,7	Enseñanza Universitaria, Escuelas Técnicas Superiores y Medias, Náutica, etc.
	0-24	12.555,5	3.006,2	23,9	Todas las enseñanzas
1965-1966	0-5	3.676,7	:	:	Maternal y Párvulos
	6-13	4.637,8	4.600,0	99,2	Escolaridad obligatoria: Primaria y Bachillerato Elemental
	6-17	6.699,2	5.055,5	75,5	Primaria, Bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas medias diversas
	18-24	3.480,5	238,9	6,9	Enseñanza Universitaria, Escuelas Técnicas Superiores y Medias, Náutica, etc.
	0-24	13.856,4	5.294,4	38,2	Todas las enseñanzas

o de Bachillerato, bien sea porque ciertos estudios, como los que se realizan en Escuelas de Idiomas o en Conservatorios de Música y Declamación, los siguen con frecuencia alumnos matriculados además en otras enseñanzas. Al elaborar los cuadros que figuran a continuación, en las partes relativas a los cursos 1945-1946 y 1965-1966, de la matrícula del Bachillerato se ha procurado estimar y separar la porción correspondiente al período de la escolaridad obligatoria.

De los datos de dichos cuadros se desprende que:

1.° El propósito de la Ley Moyano de escolarizar a toda la población de seis a doce años tardó más de un siglo en lograrse.

2.° Ampliada por la Ley 27/1964 la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, dos años después este propósito era casi una realidad.

Evolución de la escolarización de la población juvenil tras la Ley 14/1970

Curso académico	Grupo de edad	Población total (miles)	Población matriculada (miles)	Tasa de escolarización	Tipos de enseñanza
1980-1981	0-5	3.723,1	1.182,4	31,8	Educación Preescolar
	6-13	5.606,5	5.606,5	100,0	Escolaridad obligatoria: Educación General Básica
	6-17	7.878,1	7.235,3	91,8	Educación General Básica, Bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas medias diversas
	18-24	4.231,7	936,1	22,1	Enseñanza Universitaria, Escuelas Técnicas Superiores y Medias, Náutica, etc.
	0-24	15.832,9	9.353,8	59,1	Todas las enseñanzas
1992-1993	0-5	2.446,7	1.003,9	41,0	Educación Infantil
	6-15	5.333,1	5.333,1	100,0	Escolaridad obligatoria: Educación Primaria y Secundaria Obligatoria
	6-17	6.664,9	7.033,5	105,5	Primaria, Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional inicial, enseñanzas medias diversas
	18-24	4.595,0	1.261,0	27,4	Enseñanza universitaria, Escuelas Técnicas Superiores y Medias, Náutica, etc.
	0-24	13.706,6	9.298,4	67,8	Todas las enseñanzas

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

3.° La aspiración de la Ley 14/1970 de llegar a escolarizar a toda la población de seis a dieciséis años se había logrado prácticamente hacia 1980.

4.° Por lo tanto, cuando la LOGSE estableció en 1990 la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años, este propósito fue en seguida una realidad.

5.° Mientras que hacia 1945 la escolarización de la población de seis a dieciocho años no llegaba al 50 por 100 de la población en estas edades, hacia 1965 alcanzaba al 75 por 100 de dicha población y, desde 1980, a más del 90 por 100 de la misma.

6.° En la enseñanza relativa a las carreras medias y superiores, los avances más notables se registraron entre 1965 y 1980. Aunque, en 1965, la matrícula en estas carreras era dos veces y media la de 1945, su nivel seguía siendo bajo, dadas las bajas cifras de 1945; pero, en 1980, el número de inscripciones pasaba de las novecientas mil y, en 1992, del millón y cuarto.

Concretamente, en las Facultades Universitarias, se matricularon 40.426 alumnos en el curso de 1945-1946, 92.983 en el curso de 1965-1966 (tasa media de variación anual del 4,25 por 100) y 530.026 en el curso 1984-1985 (tasa media de variación anual del 9,59 por 100).

Sin embargo, como advierte el profesor don Amando de Miguel: «Lo dicho no equivale a afirmar que *la "explosión" universitaria* haya significado una pareja evolución en cuanto a la calidad. Antes bien, *hay que sospechar que tal espectacular aumento, sin una proporcional mejora de los medios materiales y humanos, ha provocado una masificación y un descenso de la calidad*» [43].

Consecuencia de este aumento de la cantidad con descenso de la calidad es el subempleo de los titulados superiores. Así lo ve doña María Luisa García de Cortázar, para quien «varios indicadores permiten suponer que los titulados superiores, en número creciente, se ven obligados a aceptar trabajos que no requieren la formación que aportan. Los subempleados pueden considerarse en "paro" como profesionales superiores, en cuanto no ejercen como tales» [44].

La entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 vino a introducir importantes cambios en el campo de la enseñanza, debido, sobre todo, a las competencias que en esta materia fueron asumiendo, a través de sus Estatutos, las Comunidades autónomas. Es de destacar, sin embargo, que la enseñanza no figuraba entre las materias sobre las que dichas Comunidades podrían asumir competencias a tenor del artículo 148.1 de la Constitución (éste, en su sección 17.ª, sólo menciona «el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma»). Sin embargo, al no figurar entre las materias de competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1, la de la enseñanza fue asumida por diversas Comunidades autónomas al amparo de su tercer apartado, según el cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

---

[43] Miguel, A. de: «Educación, economía y sociedad», en *Empresa y Educación*, Boletín 41, Madrid, Círculo de Empresarios, Primer trimestre 1988; p. 18.

[44] García de Cortázar, M. L.: *Educación superior y empleo en España*, Colección Tesis Doctorales, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 336.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza País Vasco

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 3/1979, de 18 de diciembre, Título I, art. 16: «En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional 1.ª de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»	RD 2808/1980, de 26 de septiembre, y RD 3195/1980, de 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria; RD 3391/1981, de 29 de diciembre, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras; RD 1014/1985, de 25 de mayo, en materia de Universidades; RD 2678/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de la Escuela de Ingeniería Técnica Industrial de Tolosa; RD 2679/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de Centros de Formación Profesional Reglada; RD 2694/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de Institutos de Orientación Educativa y Profesional; RD 1544/1994, de 8 de julio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 1546/1994, de 8 de julio, en materia de enseñanzas superiores de la marina civil; RD 1948/1996, de 23 de agosto, de ampliación de servicios en materia de enseñanza.

En los cuadros adjuntos se transcriben las disposiciones de los Estatutos de Autonomía por las que las Comunidades autónomas asumen competencias en materia de enseñanza. La simple comparación de los textos de los distintos Estatutos de Autonomía permite apreciar la originalidad y el rigor con el que dichos textos fueron redactados. También se da cuenta en dichos cuadros de los distintos Reales Decretos a través de los cuales se fueron realizando las correspondientes transferencias de competencias y traspaso de centros y de servicios. De esta manera se puede apreciar de una manera sinóptica a qué ritmo se han ido realizando estas transferencias y su extensión en el espacio.

Por de pronto hay que distinguir entre los territorios que accedieron a la autonomía por la *vía rápida* del art. 151 de la

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Cataluña

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 4/1979 de 18 de diciembre, Título I, art. 15: «Es de la competencia plena de la Generalidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»	RD 2809/1980, de 3 de octubre, en materia de enseñanza no universitaria; RD 1963/1982, de 30 de julio, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras; RD 2724/1983, de 5 de octubre, en materia de Formación Profesional Reglada; RD 305/1985, de 6 de febrero, en materia de Universidades; RD 610/1987, de 3 de abril, de ampliación de medios en Formación Profesional Reglada; RD 1074/1989, de 1 de septiembre, en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1075/1989, de 1 de septiembre, en materia de enseñanzas superiores de marina civil; RD 1577/1991, de 18 de octubre, en materia de gestión de Formación Profesional Ocupacional; RD 1579/1991, de 18 de octubre, en materia de enseñanza no universitaria; RD 1580/1991, de 18 de octubre, en materia de Formación Profesional Reglada; RD 45/1993, de 15 de enero, de ampliación de medios en materia de enseñanza; RD 47/1993, de 15 de enero, en materia de Formación Profesional Ocupacional; RD 901/1995, de 2 de junio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 1399/1995, de 4 de agosto, de ampliación de servicios en materia de enseñanza.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Galicia

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 1/1981, de 6 de abril, Título II, art. 31: «Es de la competencia plena de la Comunidad Autónoma gallega la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del art. 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.» (Las disposiciones de la LO 16/1995, de 27 de diciembre, de ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma, no afectan a la enseñanza.)	RD 1763/1982, de 24 de julio, en materia de enseñanza no universitaria; RD 4189/1982, de 29 de diciembre, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras; RD 2092/1983, de 28 de julio, de valoración definitiva del coste de los servicios traspasados por el RD 1763/1982; RD 2794/1986, de 30 de diciembre, en materia de Institutos de Orientación Educativa y Profesional; RD 1283/1987, de 2 de octubre, de ampliación de medios en materia de enseñanzas náutico-pesqueras; RD 1724/1987, de 18 de diciembre, de ampliación de medios en Formación Profesional Reglada; RD 1754/1987, de 18 de diciembre, de ampliación de medios en materia de Universidades; RD 1457/1989, de 1.° de diciembre, en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1460/1989, de 1.° de diciembre, en materia de enseñanzas superiores de marina civil; RD 146/1993, de 29 de enero, en materia de gestión de Formación Profesional Ocupacional; RD 87/1996, de 26 de enero, de ampliación de servicios en materia de enseñanza; RD 89/1996, de 26 de enero, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Andalucía

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 6/1981, de 30 de diciembre, Título I, art. 19: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. »2. Los poderes de la Comunidad Autónoma velarán porque los contenidos de la enseñanza e investigación en Andalucía guarden una esencial conexión con las realidades, tradiciones, problemas y necesidades del pueblo andaluz.»	RD 3936/1982, de 29 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria; RD 2687/1983, de 21 de septiembre, en materia de formación profesional náutico-pesquera; RD 2869/1983, de 9 de noviembre, de valoración definitiva del coste de los servicios traspasados por el RD 3936/1982; RD 688/1984, de 8 de febrero, en materia de enseñanza no universitaria; RD 650/1985, de 19 de abril, en materia de ayuda al estudio en enseñanza no universitaria; RD 1339/1986, de 6 de junio, en materia de Centros de Formación Profesional Reglada; RD 1734/1986, de 13 de junio, en materia de Universidades; RD 554/1990, de 27 de abril, en materia de Formación Profesional Reglada; RD 557/1990, de 27 de abril, en materia de Universidades; RD 559/1990, de 27 de abril, en materia de enseñanzas superiores de marina civil; RD 560/1990, de 27 de abril, en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1405/1995, de 4 de agosto, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 1406/1995, de 4 de agosto, en materia de expedición de títulos no universitarios.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Asturias

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 7/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 1/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre), Título I, art. 18: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 848/1995, de 30 de mayo, en materia de Universidades.

Constitución y los que accedieron por la *vía lenta* del art. 143. Como consecuencias de estas y otras circunstancias, con anterioridad a 1990 sólo recibieron transferencias de competencias y traspaso de centros y servicios las Comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. En estas seis Comunidades autónomas se concentra más del 60 por 100 de la población. La mayor parte de las competencias en materia de enseñanza no universitaria les fue transferida entre 1980 y 1983 y la de enseñanza universitaria, entre 1985 y 1986.

Para las Comunidades autónomas de la vía lenta se sancionó en 1992 una ley orgánica que permitía aumentar el campo de sus competencias. La entrada en vigor de esta ley determinó la modi-

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Cantabria

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 8/1981, de 30 de diciembre (modificada por la LO 2/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre), Título II, art. 26: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 1381/1996, de 7 de junio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 1382/1996, de 7 de junio, en materia de Universidades.

ficación de los Estatutos de las Comunidades autónomas afectadas. De estas Comunidades, al finalizar el año 1995 habían recibido transferencias en materia de enseñanza Asturias, Murcia, Extremadura, Madrid y Castilla y León. Y no habían recibido ninguna transferencia en este campo Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Baleares.

La transferencia de competencias y el traspaso de centros y de servicios, en materia de enseñanza, del Estado a las Comunidades autónomas antes mencionadas a lo largo de los años ochenta hizo que aumentasen extraordinariamente los gastos en esta función en el sector de las Administraciones territoriales, gastos muy exiguos con anterioridad a 1980.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza La Rioja

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 3/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 3/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre), Título I, art. 12: «Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »Dos. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 95/1996, de 26 de enero, en materia de Universidades.

Otras modificaciones importantes de la legislación en materia de enseñanza, con repercusiones destacadas en el aumento de los gastos públicos, fueron las introducidas por la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

La Ley Orgánica 11/1983 vino a dar efectividad a la declaración del artículo 27.10 de la Constitución de 1978, por el que «se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca», así como a consagrar las competencias de las Comunidades autónomas en materia universitaria. Según esta ley, la autonomía de las Universidades no es una autonomía financiera, ya

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Región de Murcia

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 4/1982, de 9 de junio (modificada por la LO 4/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Título I, art. 16: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 947/1995, de 9 de junio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 948/1995, de 9 de junio, en materia de Universidades.

que, como en ella misma se establece, el primer recurso de su estado de ingresos es «la subvención global fijada anualmente por las Comunidades autónomas» (art. 54.3, *a*). Así, pues, la facultad que la ley reconoce a las Universidades para «la elaboración aprobación y gestión de sus presupuestos» (art. 3.2, *c*) tendrá que ser conciliada con la de las Comunidades autónomas para fijar la mencionada subvención global anual.

Sin embargo, entre las competencias de las Universidades está la de «la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación» (art. 3.2, *f*) [45]. Los planes de estudio se habrán de elaborar

[45] La enumeración completa de las atribuciones de las Universidades, según la Ley Orgánica 11/1983, es la siguiente:
«En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Comunidad Valenciana

Disposiciones del Estatuto de autonomía y otras Leyes Orgánicas	Reales Decretos de transferencias
LO 5/1982, de 1.º de julio (modificada por la LO 5/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, modificación que no afecta al art. 35), Título III, art. 35: «Es de la competencia plena de la Generalidad Valenciana la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. *LO 12/1982, de 10 de agosto, art. 1.º:* Transfiere a la Comunidad Valenciana «todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución». (Esta Ley fue derogada por la LO 12/1994, de 24 de marzo, en su artículo único.)	RD 2093/1983, de 28 de julio, en materia de enseñanza no universitaria; RD 544/1984, de 8 de febrero, sobre valoración de traspasos en enseñanzas profesionales náutico-pesqueras; RD 2633/1985, de 10 de noviembre, en materia de Universidades; RD 665/1986, de 21 de febrero, en materia de Centros de Formación Profesional Reglada; RD 650/1986, de 7 de marzo, de ampliación de medios en materia de enseñanza no universitaria; RD 477/1989, de 5 de mayo, en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1371/1992, de 13 de noviembre, en materia de gestión de Formación Profesional Ocupacional; RD 1952/1996, de 23 de agosto, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 1953/1996, de 23 de agosto, de ampliación de servicios en materia de enseñanza.

a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.
b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.
c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.
e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.
f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.
h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Aragón

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 8/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 6/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, y por la LO 5/1996, de 30 de diciembre, que no afecta a esta materia) Título II, art. 41: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 96/1996, de 26 de enero, en materia de Universidades.

i) La expedición de sus títulos y diplomas.
j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.
k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 1.° de la presente ley» (art. 3.2).
Estas funciones son:
«*a)* La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.
b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.
c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.
d) La extensión de la cultura universitaria.» (art. 1.2).

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Castilla-La Mancha

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 9/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 7/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Titulo IV, art. 37: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 324/1996, de 23 de febrero, en materia de Universidades.

con sujeción a lo establecido por el Gobierno de la Nación sobre «los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación» (art. 28.1). «Con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior, las Universidades elaborarán y aprobarán sus planes de estudio, en los que señalarán las materias que para la obtención de cada título deben ser cursadas obligatoria y optativamente, los períodos de escolaridad y los trabajos o prácticas que deben realizar los estudiantes» (art. 29.1).

Pese a la limitación que, para la autonomía real de las Universidades, representa el que su financiación dependa fundamentalmente

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Canarias

Disposiciones del Estatuto de autonomía y otras Leyes Orgánicas	Reales Decretos de transferencias
LO 10/1982, de 10 de agosto (modificada por la LO 4/1996, de 30 de diciembre), Título II, art. 34 y 35 (redacción anterior a esta reforma, por ser la vigente en el período estudiado) «Art. 34. La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá también competencias, en los términos que en el artículo siguiente se señalan, en las siguientes materias: »A) Competencias legislativas y de ejecución: (...) »6. Enseñanza en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que conforme al apartado 1.° del art. 81 de la misma, lo desarrollen. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.» «Art. 35. La asunción de las competencias previstas en el artículo anterior, cuyo ejercicio se realizará con sujeción a la legislación del Estado, en los casos en que así lo exija el art. 149, 1 de la Constitución, se efectuará por alguno de los procedimientos siguientes: »*a)* A través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del art. 150 de la Constitución, bien a iniciativa del Parlamento de Canarias, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.» »*b)* Transcurridos los cinco años previstos en el art. 148, 2, de la Constitución, previo acuerdo del Parlamento de Canarias adoptado por mayoría absoluta y mediante ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el art. 147, 3, de la Constitución.» *LO 11/1982, de 10 de agosto, art. 1.°:* Transfiere a la Comunidad Autónoma de Canarias «las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional así lo exijan».	RD 2091/1983, de 28 de julio, en materia de enseñanza no universitaria; RD 1939/1985, de 9 de octubre, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras; RD 928/1986, de 21 de marzo, en materia de Centros de Formación Profesional Reglada; RD 2514/1986, de 7 de noviembre, en materia de Institutos de Orientación Educativa y Profesional; RD 2802/1986, de 12 de diciembre, en materia de Universidades; RD 1307/1990, de 26 de octubre, en materia de enseñanza no universitaria; RD 1308/1990, de 26 de octubre, en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1309/1990, de 26 de octubre, en materia de enseñanzas superiores de marina civil; RD 447/1994, de 11 de marzo, en materia de gestión de Formación Profesional Ocupacional; RD 2467/1996, de 2 de diciembre, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 2469/1996, de 2 de diciembre, de ampliación de servicios en materia de enseñanza.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Navarra

Disposiciones de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral	Reales Decretos de transferencias
LO 13/1982, de 10 de agosto, Título II, art. 47: «Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía.»	RD 1070/1990, de 31 de agosto, en materia de enseñanzas no universitarias.

de subvenciones –o, acaso, precisamente por esto–, este nuevo régimen ha dado origen a planes de estudios plagados de variantes y de asignaturas optativas, que constituyen un factor de encarecimiento de los costes de la enseñanza sin que, en muchos casos, represente un real enriquecimiento de la misma.

Es difícil no estar de acuerdo con lo que afirma una estudiosa del tema: «La universidad no parece haber conectado con las preocupaciones de los profesionales y empleadores en relación a la formación que proporciona, y probablemente no ha dedicado suficiente atención a la adecuación entre las enseñanzas impartidas y la adquisición de conocimientos y capacidades requeridas por el ejercicio profesional. El abanico de carreras superiores que ofrece el conjunto de las universidades españolas ha crecido espectacularmente. Las normas de organización y planes de estudio han hecho nacer un sinfín de especializaciones, sin que esta proliferación responda a profesiones demandadas por el mundo productivo» [46].

Según la Ley Orgánica 11/1983, «el estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico. Los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad se regularán por Ley de las Cortes Generales» (art. 25). Por lo demás, «con objeto de que nadie quede

[46] García de Cortázar, M. L.: *Op. cit.*, p. 338.

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Extremadura

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 1/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 8/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Título I, art. 13: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149, y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 634/1995, de 21 de abril, en materia de Universidades.

excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las propias Universidades, instrumentarán una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecerán asimismo modalidades de exención parcial o total del pago de tasas académicas» (art. 26.3). Lo cierto es que, el gasto en becas, que se había mantenido estabilizado en los años anteriores inmediatos, experimentó un fuerte crecimiento a partir de la entrada en vigor de esta ley.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, pretende ser, según su propia exposición de motivos, «una ley de programación de la enseñanza orientada a la racionalización de la oferta de puestos escolares gratuitos, que a la vez que busca la asignación racional de los recursos públicos permite

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Islas Baleares

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 2/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 9/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Título II, art. 15:	RD 102/1996, de 26 de enero, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; RD 2243/1996, de 18 de octubre, en materia de Universidades.
«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	

la cohonestación de libertad e igualdad. Es también una ley que desarrolla el principio de participación establecido en el artículo 27.7 [de la Constitución], como salvaguarda de las libertades individuales y de los derechos del titular y de la comunidad escolar. Es, además, una ley de regulación de los centros escolares y de sostenimiento de los concertados». Aparte de la regulación prolija de cuanto atañe al desarrollo del «principio de participación», la ley regula detalladamente el régimen de conciertos con centros privados.

Según esta ley, «los centros privados sostenidos con fondos públicos recibirán la denominación de centros concertados» (art. 10.3). «Los centros privados que tengan autorización para impartir enseñanzas de los niveles obligatorios gozarán de plenas facultades

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza
Comunidad de Madrid

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 3/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 10/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Título II, art. 30:	RD 942/1995, de 9 de junio, en materia de Universidades; RD 209/1996, de 9 de febrero, en materia de enseñanzas de graduado social.
«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.	
»2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	

académicas» (art. 24.1). «Para el sostenimiento de Centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos Centros privados que, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en esta Ley, impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos» (art. 47.1). «El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares y demás condiciones de impartición de la enseñanza» (art. 48.1). «Tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos Centros que satisfagan necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, cumpliendo alguno de los requi-

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Castilla y León

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 4/1983, de 25 de febrero (modificada por la LO 1/1994, de 24 de marzo, en virtud de la ampliación de transferencias dispuesta por el art. 19 de la LO 9/1992, de 23 de diciembre) Título II, art. 27 bis: *«Competencias sobre educación.* 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía. »2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»	RD 907/1995, de 2 de junio, en materia de Universidades.

sitos anteriores, realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En todo caso, tendrán preferencia aquellos Centros que en régimen de cooperativa cumplan con las finalidades anteriormente señaladas» (art. 48.3).

«La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados se establecerá en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas» (art. 49.1). «Anualmente se fijará en los Presupuestos Generales del Estado el importe del módulo económico por unidad escolar a los efectos de la distribución de la cuantía global a la que se refiere el apartado anterior» (art. 49.2). «En el citado módulo, cuya cuantía asegurará que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad, se diferenciarán las cantidades correspondientes a

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Ceuta

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 1/1995, de 13 de marzo, Título II, art. 23: «En el marco de la programación general de la enseñanza, la ciudad de Ceuta propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad ceutí.»	

salarios del personal docente del centro, incluidas las cargas sociales, y las de otros gastos del mismo» (art. 49.3). «Las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente (...) tenderán a hacer posible gradualmente que la remuneración de aquél sea análoga a la del profesorado estatal de los respectivos niveles» (art. 49.4). «Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro» (art. 49.5).

Por lo demás, «los centros privados de niveles no obligatorios que en la fecha de promulgación de esta ley estén sostenidos total o parcialmente con fondos públicos se ajustarán a lo establecido en la misma para los centros concertados» (disposición adicional tercera). Las subvenciones, como se ve, no iban destinadas solamente a los niveles de la enseñanza obligatoria.

Por la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, se dispuso que «hasta la entrada en vigor del régimen de conciertos previsto en el título cuarto de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación se prorroga el vigente régimen de subvenciones a Centros privados de Educación General Básica, Formación Profesional de 1.° y 2.° grados y Educación Especial y de Bachillerato Unificado Polivalente y Curso de Orientación Universitaria procedentes de antiguas Secciones Filiales» [47] (art. 68.3).

[47] Las Secciones filiales de los Institutos de Enseñanza Media fueron autorizadas por la Ley 11/1962, de 14 de abril, que vino a sancionar una práctica que ya se venía realizando como medio para atender al aumento de la demanda de enseñanzas de Bachillerato. Según el artículo 2.° del Decreto 90/1963, de 17 de enero, «las Secciones filiales son establecimientos para la enseñanza del Bachillerato Elemental en aquellas zonas que no tengan bien atendidas las necesidades

Competencias de la Comunidad autónoma en Enseñanza Melilla

Disposiciones del Estatuto de autonomía	Reales Decretos de transferencias
LO 2/1995, de 13 de marzo, Título II, art. 23: «En el marco de la programación general de la enseñanza, la ciudad de Melilla propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad melillense.»	

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), vino a sustituir a la Ley 14/1970. Pese a sus pretensiones innovadoras, la LOGSE continúa las líneas fundamentales de la Ley 14/1970, tanto en sus virtudes como en sus defectos. Y hasta en fijarse un calendario de diez años para la aplicación completa de la reforma.

Según el Título preliminar de la LOGSE, «el sistema educativo tendrá como principio básico la educación permanente» (art. 2.1). Este sistema «se organizará en niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza de tal forma que se asegure la transición entre los mismos y, en su caso, dentro de cada uno de ellos» (art. 2.29), y «comprenderá enseñanzas de régimen general y enseñanzas de

---

de este tipo de enseñanza, dentro del mismo municipio del Instituto Nacional de Enseñanza Media del que dependan o en un municipio colindante que constituya con aquél una sola agrupación urbana». «La iniciativa para la creación de una Sección filial podrá partir del Ministerio de Educación Nacional, del Instituto o de entidades que ofrezcan su colaboración» (art. 6.°). En este último caso, las condiciones de la colaboración se harían constar en una "declaración de adhesión" a las cláusulas fijadas por el Decreto 90/1963 (art. 7.°). La dirección de la Sección filial correspondía siempre a un profesor oficial de Enseñanza Media (art. 4.°) y, en los casos de colaboración, el resto del profesorado quedaba a cargo de la entidad colaboradora (art. 18). En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 14/1970, por Orden Ministerial de 19 de junio de 1971, por la que se clasificaron y transformaron los centros de enseñanza, se determinó que las Secciones filiales podrían solicitar transformarse en Centros de Bachillerato o de Educación General Básica. Estos centros pasaron a ser subvencionados y las subvenciones se mantuvieron, con carácter específico, a lo largo de los años.
En el Anexo IV de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 se fijaron los módulos anuales siguientes por unidad escolar: para EGB, 2.531.906 pesetas; para Educación Especial, Disminuidos psíquicos, 3.346.658, Disminuidos físicos, 4.273.528 y Autistas, 3.642.796; Formación Profesional de Primer Grado, Ramas Industrial y Agraria, 3.163.000, y Rama Servicios, 3.0758.505; Formación Profesional de Segundo Grado, Ramas Administrativa y Delineación, 3.245.601, y restantes ramas, 3.330.096; Centros de BUP y COU procedentes de antiguas Secciones filiales, 3.023.313 pesetas.

régimen especial» (art. 3.1). La ley no revela con claridad las diferencias entre las enseñanzas de uno y otro régimen; tal vez la principal sea que «el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, podrá establecer nuevas enseñanzas de régimen especial» (art. 3.4), facultad que no se le reconoce en lo que respecta a las enseñanzas del régimen general.

«Las enseñanzas del régimen general se ordenarán de la siguiente forma:

a) Educación infantil.
b) Educación primaria.
c) Educación secundaria, que comprenderá la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio.
d) Formación profesional de grado superior.
e) Educación universitaria» (art. 3.2).

«Son enseñanzas de régimen especial las siguientes:

a) Las enseñanzas artísticas.
b) Las enseñanzas de idiomas» (art. 3.3).

«Tanto las enseñanzas de régimen general como las de régimen especial se regularán por lo dispuesto en esta ley, salvo la educación universitaria que se regirá por sus normas específicas» (art. 3.7).

«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por currículo [48] el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos

[48] La pedantería pedagógica ha llevado a la introducción del término «currículo» para sustituir a la expresión, mucho más inteligible, de «plan de estudios». Hasta hace pocos años solamente era usual en España la expresión ciceroniana *curriculum vitae*, así, en latín, para designar, lo mismo que en Cicerón, la carrera de la vida de una persona (*curriculum*, como diminutivo de *cursus*, significa «cursillo», «carrerilla»). Pero el empleo del término, ya hispanizado, por la burocracia docente ha llevado a la Real Academia Española a recogerlo, sin sonrojo, en las últimas ediciones de su *Diccionario de la Lengua Española*, juntamente con el adjetivo «curricular». En su vigésima primera edición (1992), «currículo» es, en primera acepción, «plan de estudios», en segunda acepción, «conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno desarrolle plenamente sus posibilidades», y, en tercera acepción, *curriculum vitae*, esto es, «relación de los títulos, honores, cargos, trabajos realizados, datos biográficos, etcétera, que califican a una persona». El entusiasmo burocrático por los nuevos términos lleva a que, en el Real Decreto 388/1992, de 15 de abril, se lea: «A los efectos de lo dispuesto en el presente Real Decreto, son materiales curriculares aquellos libros de texto y otros materiales editados que Profesores y alumnos utilicen en los Centros docentes, públicos y privados para el desarrollo y aplicación del currículo de las enseñanzas de Régimen General, establecidos por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo» (art. 1.2). Con lo cual, los vulgares libros de texto y cuadernos de clase se han convertido en «materiales curriculares». Existen además «proyectos curriculares» y otros productos semejantes.

y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente» (art. 4.1).

«El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de éste que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, en ningún caso requerirán más del 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan» (art. 4.2). Es fácil comprender que, con este criterio de fijación y alcance de las llamadas «enseñanzas mínimas», la diversidad de formación, en unos mismos niveles, de unas Comunidades autónomas a otras puede ser muy grande.

«La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica. La enseñanza básica comprenderá diez años de escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis.» (art. 5.1). «La enseñanza básica será obligatoria y gratuita» (art. 5.2), pero «los alumnos tendrán derecho a permanecer en los centros ordinarios, cursando la enseñanza básica, hasta los dieciocho años de edad» (art. 6.2).

El Título I de la LOGSE se dedica a la regulación de las enseñanzas «de régimen general». Las líneas principales de esta regulación son las que se exponen a continuación.

A) La educación infantil es el primer «nivel» de las enseñanzas del régimen general. Corresponde a lo que la Ley 14/1970 llamaba educación preescolar y la Ley de 17 de julio de 1945, maternal y de párvulos (sería interesante estudiar hasta qué punto las grandes reformas educativas se limitan a cambios de nombres). «La educación infantil tendrá carácter voluntario» (art. 7.2), lo mismo que en toda la legislación anterior, y, lo mismo que en toda la legislación anterior, llega hasta los seis años (art. 7.1) y «comprenderá dos ciclos. El primer ciclo se extenderá hasta los tres años y el segundo desde los tres hasta los seis años de edad» (art. 9.1). La ley no dice a qué edad se inicia el primer ciclo. La Ley 14/1970 hablaba, como ya se ha dicho, de jardín de infancia, para niños de dos y tres años, y de escuela de párvulos, para niños de cuatro y cinco años.

B) «La educación primaria comprenderá seis cursos académicos, desde los seis a los doce años de edad» (art. 12), articulados en «tres ciclos de dos cursos académicos cada uno» (art. 14.1). La ley

no especifica en qué se diferencian estos tres ciclos y se limita a establecer que «los alumnos accederán de un ciclo educativo a otro siempre que hayan alcanzado los objetivos correspondientes. En el supuesto de que un alumno no haya conseguido dichos objetivos, podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo con las limitaciones y condiciones que, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, establezca el Gobierno en función de las necesidades educativas de los alumnos» (art. 15.2). «La educación primaria será impartida por maestros» (art. 16). Con lo que los «Profesores de Educación General Básica» vuelven a ser «Maestros».

«Las áreas de este nivel educativo serán las siguientes:

a) Conocimiento del medio natural, social y cultural.
b) Educación Artística.
c) Educación Física.
d) Lengua castellana, lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma y Literatura,
e) Lenguas extranjeras.
f) Matemáticas» (art. 14.1).

C) «El nivel de educación secundaria comprenderá:

a) La etapa de educación secundaria obligatoria, que completa la enseñanza básica y abarca cuatro cursos académicos, entre los doce y dieciséis años de edad.
b) El bachillerato, con dos cursos académicos de duración a partir de los dieciséis años de edad.
c) La formación profesional específica de grado medio» (art. 17).

Aquí se habla de formación profesional de grado medio, sin que se haya hablado hasta ahora de una de primer grado; ello se debe a que, como se verá, en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato se recibirá una formación básica de carácter profesional.

«La educación secundaria obligatoria constará de dos ciclos, de dos cursos cada uno, y se impartirá por áreas de conocimiento» (art. 20.1).

«Serán áreas de conocimiento obligatorias en esta etapa las siguientes:

a) Ciencias de la Naturaleza.
b) Ciencias Sociales, Geografía e Historia.
c) Educación Física.
d) Educación Plástica y Visual.

e) Lengua castellana, lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma y Literatura.
f) Lenguas extranjeras.
g) Matemáticas.
h) Música.
i) Tecnología» (art. 20.2).

«En la fijación de las enseñanzas mínimas del segundo ciclo, especialmente en el último curso, podrá establecerse la optatividad de alguna de estas áreas, así como su organización en materias» (art. 20.3). «Además de las áreas mencionadas en el artículo anterior, el currículo comprenderá materias optativas que tendrán un peso creciente a lo largo de esta etapa. En todo caso, entre dichas materias optativas, se incluirán la cultura clásica y una segunda lengua extranjera» (art. 21.1). «Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas» (art. 21.3).

Es evidente que la creciente «optatividad» (neologismo introducido por esta ley de educación) de esta etapa de la enseñanza secundaria implica un encarecimiento de los costes de un nivel de enseñanza que, además de obligatorio, ha de ser gratuito. Lo que ya no es tan evidente es que tanta dispersión redunde en mejora de la calidad de los resultados.

«El alumno que no haya conseguido los objetivos del primer ciclo de esta etapa podrá permanecer un año más en él, así como otro más en cualquiera de los cursos del segundo ciclo» (art. 22.1).

«Los alumnos que al terminar esta etapa hayan alcanzado los objetivos de la misma, recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria, que facultará para acceder al bachillerato y a la formación profesional específica de grado medio» (art. 2.2).

«Para los alumnos que no alcancen los objetivos de la educación secundaria obligatoria se organizarán programas específicos de garantía social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas reguladas en esta ley y, especialmente, en la formación profesional específica de grado medio» (art. 23.2).

«El bachillerato comprenderá dos cursos académicos. Tendrá modalidades diferentes que permitirán una preparación especializada de los alumnos para su incorporación a estudios posteriores o a la vida activa» (art. 25.1).

«El bachillerato se organizará en materias comunes, materias propias de cada modalidad y materias optativas» (art. 27.1).

«Las modalidades de bachillerato serán como mínimo las siguientes:

Artes.
Ciencias de la Naturaleza y de la Salud.
Humanidades y Ciencias Sociales.
Tecnología» (art. 27.3).

«Serán materias comunes del bachillerato las siguientes:

Educación Física.
Filosofía.
Historia.
Lengua castellana, lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma y Literatura.
Lengua extranjera» (art. 27,4).

A este propósito es de señalar que, entre las capacidades que el bachillerato debe contribuir a desarrollar figura la de «expresarse con fluidez y corrección en una lengua extranjera» (art. 26, *b*), cosa que, hasta el presente, y salvo aislados casos individuales, no ha conseguido ningún plan de bachillerato en España.

«Los alumnos que cursen satisfactoriamente el bachillerato en cualquiera de sus modalidades recibirán el título de Bachiller. Para obtener este título será necesaria la evaluación positiva en todas las materias» (art. 29.1).

«El título de Bachiller facultará para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios. En este último caso será necesaria la superación de una prueba de acceso, que, junto a las calificaciones obtenidas en el bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica de los alumnos y los conocimientos adquiridos en él» (art. 29.2).

D) «La formación profesional, en el ámbito del sistema educativo, tiene como finalidad la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional, proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida. Incluirá tanto la formación profesional de base como la formación profesional específica de grado medio y de grado superior» (art. 30.2).

«En la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato todos los alumnos recibirán una formación básica de carácter profesional» (art. 30.3).

«La formación profesional específica comprenderá un conjunto de ciclos formativos con una organización modular, de duración variable, constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas en función de los diversos campos profesionales. Los ciclos formativos se corresponderán con el grado medio y grado superior» (art. 30.4).

«Podrán cursar la formación profesional específica de grado medio quienes se hallen en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria» (art. 31.1). «Para el acceso a la formación profesional específica de grado superior será necesario estar en posesión del título de Bachiller» (art. 31.2). Pero, en determinadas circunstancias y cumpliendo determinados requisitos, también será posible acceder a la formación profesional específica sin tales titulaciones (arts. 31.4 y 32).

«Los alumnos que superen las enseñanzas de formación profesional específica de grado medio y de grado superior recibirán, respectivamente, el título de Técnico y Técnico Superior de la correspondiente profesión» (art. 35.2).

Teniendo en cuenta la relación con los estudios de formación profesional correspondientes, «el título de Técnico, en el caso de alumnos que hayan cursado la formación profesional específica de grado medio según lo dispuesto en el artículo 32.1, permitirá el acceso directo a las modalidades de bachillerato que se determinen» (art. 35.3), y «el título de Técnico Superior permitirá el acceso directo a los estudios universitarios que se determinen» (art. 35.4).

E) La educación especial, dentro del sistema educativo, responde al fin de que «los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar, dentro del mismo sistema los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos» (art. 36.1). Pero «la escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas por un centro ordinario» (art. 37.3).

El Título II de la LOGSE se ocupa de las enseñanzas «de régimen especial». De éstas sólo regula, como ya se ha dicho, las enseñanzas artísticas y las de idiomas.

Dentro de las enseñanzas artísticas distingue entre música y danza, arte dramático y artes plásticas y de diseño.

«Las enseñanzas de música y danza comprenderán tres grados:

a) Grado elemental, que tendrá cuatro años de duración.

b) Grado medio, que se estructurará en tres ciclos de dos cursos académicos de duración cada uno.
c) Grado superior, que comprenderá un solo ciclo cuya duración se determinará en función de las características de estas enseñanzas» (art. 39.1).

Para el grado elemental podrán establecerse «criterios de ingreso que tendrán en cuenta «la edad idónea para estas enseñanzas» (art. 40.1). Para acceder al grado medio «será preciso superar una prueba específica»; también se podrá acceder «a cada curso sin haber superado los anteriores siempre que, a través de una prueba, el aspirante demuestre tener los conocimientos necesarios para cursar con aprovechamiento las enseñanzas correspondientes» (art. 40.2). Para acceder al grado superior se requiere estar en posesión del título de Bachiller, haber aprobado los estudios correspondientes al tercer ciclo del grado medio y haber superado la prueba específica que se establezca por el Gobierno (art. 40.3); pero se podrá acceder también «sin cumplir los requisitos académicos establecidos siempre que el aspirante demuestre tener tanto los conocimientos y aptitudes propios del grado medio como las habilidades específicas necesarias para cursar con aprovechamiento las enseñanzas correspondientes» (art. 40.4).

Además, «las Administraciones educativas facilitarán al alumnado la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas de música o danza y las de régimen general» (art. 41.1).

«La superación del tercer ciclo del grado medio de música o danza dará derecho al título profesional de la enseñanza correspondiente» (art. 42.2). «Quienes hayan cursado satisfactoriamente el grado superior de dichas enseñanzas tendrán derecho al título superior en la especialidad correspondiente, que será equivalente a todos los efectos al título de Licenciado Universitario» (art. 42.3).

«Las enseñanzas de arte dramático comprenderán un solo grado de carácter superior, de duración adaptada a las características de estas enseñanzas» (art. 43.1). Para acceder a ellas será preciso estar en posesión del título de Bachiller y haber superado la prueba específica que se establezca (art. 44.1); pero se podrá acceder también «sin cumplir los requisitos académicos establecidos, siempre que el aspirante demuestre las habilidades específicas necesarias para cursarlas con aprovechamiento» (art. 44.2). Quienes hayan superado estas enseñanzas «tendrán derecho al título Superior de Arte Dramático, equivalente a todos los efectos al título de Licenciado Universitario» (art. 45.1).

«Las enseñanzas de artes plásticas y de diseño comprenderán estudios relacionados con las artes aplicadas, los oficios artísticos, el diseño en sus diversas modalidades y la conservación y restauración de bienes culturales.» (art. 46). Para acceder a los ciclos de grado medio propios de estas enseñanzas «será necesario, además de estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria, acreditar las aptitudes necesarias mediante la superación de las pruebas que se establezcan» (art. 48.1). Podrán acceder a los ciclos de grado superior «quienes estén en posesión del título de Bachiller y superen las pruebas que se establezcan» (art. 48.2). También se podrá acceder a los grados medio y superior «sin cumplir los requisitos académicos establecidos, siempre que el aspirante demuestre tener tanto los conocimientos y aptitudes propios de la etapa educativa anterior como las habilidades específicas necesarias para cursar con aprovechamiento las enseñanzas correspondientes. Para acceder por esta vía a ciclos formativos de grado superior se requerirá tener cumplidos los veinte años de edad» (art. 48.3).

«Los estudios correspondientes a la especialidad de Conservación y Restauración de Bienes Culturales tendrán la consideración de estudios superiores. Los alumnos que superen dichos estudios obtendrán el título de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, que será equivalente, a todos los efectos, al título de Diplomado Universitario» (art. 49.1). Similar tratamiento reciben los estudios superiores de Diseño (art. 49.2). Para el acceso a unos y otros estudios superiores «se requerirá estar en posesión de título de Bachiller y superar una prueba de acceso que establecerá el Gobierno, en la que se valorarán la madurez, los conocimientos y las aptitudes para cursar con aprovechamiento estas enseñanzas» (art. 49.4).

«Las enseñanzas de idiomas que se imparten en las Escuelas Oficiales de Idiomas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial a que se refiere esta ley» (art. 50.1). «Para acceder a las enseñanzas de las Escuelas Oficiales de Idiomas será requisito imprescindible haber cursado el primer ciclo de la enseñanza secundaria obligatoria o estar en posesión del título de Graduado Escolar, del certificado de escolaridad o de estudios primarios» (art. 50.3).

El Título III de la LOGSE regula da educación de las personas adultas. «Las personas adultas que quieran adquirir los conocimientos equivalentes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades» (art. 52.1). «Las Administraciones educativas velarán para que todas las personas adultas que tengan el título de Graduado Escolar puedan acceder a pro-

gramas o centros docentes que les ayuden a alcanzar la formación básica prevista en la presente ley para la educación secundaria obligatoria» (art. 52.2) y «organizarán periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años de edad puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria» (art. 52.3). Además, «promoverán medidas tendentes a ofrecer a todos los ciudadanos la oportunidad de acceder a los niveles o grados de las enseñanzas no obligatorias» (art. 53.1), «ampliarán la oferta pública de educación a distancia» (art. 53.3) y «organizarán pruebas para que los adultos mayores de veintitrés años puedan obtener directamente el título de Bachiller» y «para la obtención de los títulos de Formación Profesional» (art. 53.4). «Los mayores de veinticinco años de edad podrán ingresar directamente en la Universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica» (art. 53.5). La mayor parte de estas ventajas existían ya con anterioridad a la entrada en vigor de la LOGSE.

El Título IV de la LOGSE se ocupa de «la calidad de la enseñanza». Entre las medidas tendentes a ello prevé la «evaluación general del sistema educativo», que encomienda a una entidad de nueva creación, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (art. 62.3), al que dio su primera regulación el Real Decreto 928/1993, de 18 de junio. Resulta curioso que, en la denominación legal completa de este Instituto, se omita la designación de la materia sobre la que la nueva entidad ha de realizar sus evaluaciones.

Según la disposición adicional tercera, apartado 3, *a)*, de la LOGSE, con el fin de asegurar la calidad de la enseñanza, las Administraciones educativas proveerán los recursos necesarios para garantizar «un número máximo de alumnos por aula que en la enseñanza obligatoria será de 25 para la educación primaria y de 30 para la educación secundaria obligatoria».

Por otro lado, en desarrollo de disposiciones de la Ley Orgánica 8/1985 y de la LOGSE, el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, sobre requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general, establece el número máximo de alumnos por unidad escolar en los términos siguientes: en bachillerato, 35; en educación secundaria obligatoria, 30; en educación primaria, 25; en educación infantil: niños de tres a seis años, 25; niños de dos a tres años, 20; niños de uno a dos años, 13; niños menores de un año, 8.

El Título V, y último, de la LOGSE trata de «la compensación de las desigualdades en la educación». Para evitar las desigualdades derivadas de factores geográficos, la ley establece que, «en el nivel de educación primaria, los Poderes públicos garantizarán a todos

los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio» (art. 65.1), pero «excepcionalmente, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado» (art. 65.2). Estas medidas no constituyen una novedad de esta ley, ya que, desde la entrada en vigor de la Ley 14/1970, se siguió una política de concentración de establecimientos escolares en centros de zona y de concomitante desarrollo del transporte escolar.

Tampoco constituye, evidentemente, una novedad el que, para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación, se arbitren «becas y ayudas al estudio que compensarán las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos» (art. 66.1).

En su disposición adicional primera, la LOGSE establece que «el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que tendrá un ámbito temporal de diez años a partir de la publicación de la presente ley». Este calendario fue fijado por Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, modificado, hasta 1995, por los Reales Decretos 535/1993, de 12 de abril, y 1487/1994, de 1 de julio. En los cuadros siguientes se resume dicho calendario, de acuerdo con las modificaciones de este último Real Decreto. Las modificaciones introducidas en el calendario inicial representan, por lo general, retrasos en la implantación del sistema introducido por la LOGSE, aunque se admiten también adelantos sobre lo previsto. El calendario incluye además previsiones relativas a la modificación y renovación de los conciertos educativos con centros de enseñanza privados.

La regulación de éstos fue acometida por el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, aprobado por el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, dictado en desarrollo del artículo 47 y de la disposición adicional 1.ª de la Ley Orgánica 8/1985. Según el artículo 9.° del mismo, «los conciertos educativos tienen por objeto garantizar la impartición de la educación básica obligatoria y gratuita en centros privados mediante la asignación de fondos públicos destinados a este fin». Cada concierto «tendrá una duración de cuatro años» y podrá renovarse en los términos del Reglamento (art. 6.°). Al modificarse el sistema educativo y aumentarse en dos años el período de la escolaridad obligatoria y gratuita, los conciertos tuvieron que ser modificados de acuerdo con el calendario de implantación de las enseñanzas del nuevo sistema.

Calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo Enseñanzas de régimen general

Año académico	Se implantan	Dejan de impartirse
1991-1992	– *Educación infantil*, ciclo 2.°, gradualmente	
1992-1993	– *Educación primaria*, ciclo 1.°	– *EGB*, cursos 1.° y 2.°
1993-1994	– *Educación primaria*, ciclo 2.°	– *EGB*, cursos 3.° y 4.°
1994-1995	– *Educación primaria*, ciclo 3.°, curso 5.°	– *EGB*, curso 5.°
1995-1996	– *Educación primaria*, ciclo 3.°, curso 6.°	– *EGB*, curso 6.°
1996-1997	– *Educación secundaria obligatoria*, curso 1.°	– *EGB*, curso 7.°
1997-1998	– *Educación secundaria obligatoria*, curso 2.°	– *EGB*, curso 8.°
1998-1999	– *Educación secundaria obligatoria*, curso 3.° – *Bachillerato*, curso 1.°	– *BUP*, cursos 1.° y 3.° – *FP1*, curso 1.° – *FP2, enseñanzas especializadas*, curso 1.° y curso de acceso de FP1 a FP2
1999-2000	– *Educación secundaria obligatoria*, curso 4.° – *Bachillerato*, curso 2.° (La *Formación profesional específica* de grado medio se implantará progresivamente a lo largo del calendario, debiendo completarse su generalización en este año académico)	– *BUP*, curso 2.°; – *FP1*, curso 2.° – *COU* – *FP2, enseñanzas especializadas*, curso 2.° y *régimen general*, curso 1.°
2000-2001	(La *Formación profesional específica* de grado superior se implantará progresivamente a lo largo del calendario)	– *FP2, enseñanzas especializadas*, curso 3.° y *régimen general*, curso 2.°

Calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo Enseñanzas de régimen especial

Año académico	Se implantan	Dejan de impartirse
1992-1993	– *Música*, grado elemental, cursos 1.° y 2.° – *Danza*, grado elemental, curso 1.° – *Arte dramático*, curso 1.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, curso 1.°	– *Música*, Solfeo y Teoría de la Música, 1.° y 2.°, y 1.° de especialidades diversas – *Danza española, 1.° y Ballet Clásico 1.°* – *Arte dramático*, plan anterior, 1.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, plan anterior, 1.°
1993-1994	– *Música*, grado elemental, curso 3.° – *Danza*, grado elemental, curso 2.° – *Arte dramático*, curso 2.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, curso 2.°	– *Música*, diversos cursos de especialidades – *Danza española, 2.° y Ballet Clásico 2.°* – *Arte dramático*, plan anterior, 2.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, plan anterior, 2.°
1994-1995	– *Música*, grado elemental, curso 4.° – *Danza*, grado elemental, curso 3.° – *Arte dramático*, curso 3.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, cursos restantes	– *Música*, diversos cursos de especialidades – *Danza española, 3.° y Ballet Clásico 3.°* – *Arte dramático*, plan anterior, 3.° – *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, plan anterior, 3.°
1995-1996	– *Música*, grado medio, curso 1.° – *Danza*, grado elemental, curso 4.° – *Arte dramático*, cursos restantes	– *Música*, diversos cursos de especialidades – *Danza española, 4.° y Ballet Clásico 4.°*
1996-1997	– *Música*, grado medio, curso 2.° – *Danza*, grado medio, curso 1.° – *Arte dramático*, cursos restantes	– *Música*, diversos cursos de especialidades – *Danza española, 5.° y Ballet Clásico 5.°*
1997-1998	– *Música*, grado medio, curso 3.°; grado superior, curso 1.° – *Danza*, grado medio, curso 2.°; grado superior, curso 1.° – *Artes plásticas*, iniciación de los ciclos de grado medio y de grado superior – *Diseño*, iniciación de los estudios superiores que se determinen	– *Artes aplicadas y Oficios artísticos*, se inicia la extinción de los distintos cursos
1998-1999	– *Música*, grado medio, curso 4.°; grado superior, curso 2.° – *Danza*, grado medio, curso 3.°; grado superior, curso 2.°	
1999-2000	– *Música*, grado medio, curso 5.°; grado superior, curso 3.°; – *Danza*, grado medio, curso 4.°; grado superior, curso 3.°	
2000-2001	– *Música*, grado medio, curso 6.°; grado superior, curso 4.° – *Danza*, grado medio, tercer ciclo; grado superior, curso 4.°	– *Música*, al final de este año académico quedan extinguidas todas las enseñanzas del plan del Decreto 2618/ 1966 – *Danza*, dejan de impartirse las enseñanzas del plan anterior

3.521.3. Los «servicios sociales diversos»

La expresión «servicios sociales» ha cobrado un significado específico al ser empleada por las instituciones de seguridad social [49]. Como tales servicios, existían ya desde antiguo, según se ha visto anteriormente, dentro el campo de las instituciones de beneficencia [50].

Sir William Beveridge, luego Lord Beveridge, en el primero de sus dos famosos informes sobre protección social, el titulado *Social Insurance and Allied Services,* publicado en 1942, decía que los seguros sociales habían de completarse con otras tres instituciones, a saber: las asignaciones familiares, los servicios anexos y una política de pleno empleo. Para Beveridge, los *allied services,* o servicios anexos a los seguros sociales, eran los servicios universales de asistencia sanitaria y de rehabilitación de inválidos. Ambos, como tales servicios universales, habían de prestarse a la totalidad de la población [51].

En España, la legislación desarrollada a partir de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, introdujo los «servicios sociales» como complementarios de las prestaciones

---

[49] Sobre la noción de «servicios sociales», en tiempos próximos a la aparición de éstos en la legislación española de seguridad social, *cf.* Alonso Ligero, M. de los S.: «Los Servicios Sociales y la Seguridad Social», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social,* año XX, n.° 6, noviembre-diciembre de 1971, pp. 1491-1573, con bibliografía muy amplia sobre el tema, y Borrajo Dacruz, E.: «Los Servicios Sociales», *ibidem,* año XXI, n.° 3, mayo-junio de 1972, pp. 479-508. Para una consideración más reciente, *cf.* Cabra de Luna, M. A.: «El sistema de los Servicios Sociales en el Estado español», en *Cuadernos de Acción Social,* n.° 20, 1985; Casado, D. y Guillén, E.: *Introducción a los servicios sociales,* Madrid, Ed. Acebo, 1987; Rodríguez Cabrero, G.: *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988),* Madrid, 1990.

[50] Como apunta muy acertadamente Alonso Ligero (*Op. cit.,* p. 1514), ya en la obra clásica de Juan Luis Vives *De subventione pauperum* (1526) se formula «la primera teoría básica de la asistencia pública cuyos principios recuerdan indiscutiblemente este sentido del Servicio Social, aunque éste no aparecerá más que cuatro siglos más tarde».

[51] Beveridge: *Social Insurance and Allied Services,* Report by Sir William. Presented to Parliament by Comand of His Majesty, November 1942, London, His Britannic Majesty's Stationery Office, 1942; traducción española de C. López Alonso: *Seguro Social y servicios afines,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. En él se lee: «El término "seguridad social", como se utiliza en este Informe, significa asegurar unos determinados ingresos. El Plan de Seguridad Social que en él se expone es un plan para lograr vencer la miseria manteniendo los ingresos. Pero la suficiencia de los ingresos no es suficiente por sí misma. La liberación de la indigencia es sólo una de las libertades esenciales de la humanidad. Cualquier plan de Seguridad Social, en su sentido restringido, asume una determinada política social en varios campos, gran parte de la cual resultaría inapropiada para ser discutida en este Informe. El plan aquí propuesto conlleva tres supuestos concretos, tan estrechamente unidos al mismo que resulta esencial para entender el citado plan hacer una breve alusión a los mismos. Son los supuestos de las asignaciones infantiles, el de los servicios universales de salud y rehabilitación y el de mantenimiento del empleo.» (§ 409; p. 259 de la edición española).

ordinarias. En efecto, en la Base XV de dicha ley se dice expresamente:

«66. Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta podrá extender su acción a los servicios sociales que a continuación se mencionan, estableciendo para ello la oportuna colaboración con las obras e instituciones sindicales especializadas en los mismos.»

Los servicios previstos en esta misma Base XV eran los de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Medicina Preventiva, Reeducación y Rehabilitación de Inválidos y Acción Formativa.

Como se ve, en esta primera lista de «servicios sociales», está el de Reeducación y Rehabilitación de Inválidos, y figuran tres no mencionados por Beveridge: los de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Medicina Preventiva y Acción Formativa. Falta, en cambio, como «servicio social» de carácter complementario, el de asistencia sanitaria, que no faltaba, sin embargo, dentro del nuevo sistema de la Seguridad Social, ya que constituía uno de sus puntales. Esto ha hecho que el «servicio social» por excelencia, que es el de asistencia sanitaria, no se incluya, de modo habitual, en el repertorio de los «servicios sociales», en tanto que se consideran dentro de su ámbito prestaciones en dinero, simplemente por ser pagadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso). Por lo demás, tanto el «servicio social» de Higiene y Seguridad en el Trabajo como el de Medicina Preventiva tienen una función eminentemente preventiva de daños a la salud. De otra índole era, sin embargo, el «servicio social» de Acción Formativa. El contenido de este servicio, en el Texto articulado de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, se enunciaba en los términos siguientes:

«1. La Seguridad Social contribuirá a la elevación cultural de los trabajadores y familiares a su cargo mediante las aportaciones que, en forma de becas, bolsas de estudio, subvenciones o bajo cualquier otra modalidad de ayuda económica, efectúe con destino a las enseñanzas que se cursen en las Universidades Laborales, Centros Sindicales de Formación Profesional y demás Centros o Instituciones docentes, creados o que se creen, a los fines indicados.

»2. Contribuirá, igualmente, a la dotación de los sistemas de promoción cultural y social de los jóvenes beneficiarios de notable aprovechamiento académico con vocación por los estudios universitarios, mediante becas para los Centros de

Enseñanza Superior, o a través de la fundación y organización de Colegios Menores y Mayores y demás Instituciones que sirvan dichos fines de promoción y que estén bajo la tutela del Ministerio de Trabajo» (art. 33).

El establecimiento de este «servicio social» se debía al hecho de que, a comienzos de la década de los cincuenta, el entonces Ministro de Trabajo don José Antonio Girón de Velasco (1911-1995) había promovido la creación de Universidades Laborales, construidas y sostenidas con fondos de las Mutualidades Laborales [52]. En esta línea, en el Reglamento General del Mutualismo Laboral, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de septiembre de 1954, se incluyeron, dentro de las prestaciones potestativas del artículo 31, las de «acción formativa». «Para la concesión de estas prestaciones, las Instituciones constituirán, en el momento que determine el Ministerio de Trabajo, el "Fondo de Acción Formativa", que se nutrirá con el 2 por 100 de la cotización del ejercicio anterior» (art. 144). «Las Juntas Rectoras de las Instituciones podrán conceder prestaciones de Acción Formativa a los huérfanos e hijos de sus mutualistas o pensionistas, en la forma y condiciones que regulará el Ministerio de Trabajo.»

La primera Universidad Laboral, con sede en Gijón, comenzó a funcionar en el año académico de 1955-1956, bajo la gestión de la Compañía de Jesús. El artículo 1.° del Decreto de 26 de julio de 1956 disponía: «Fundadas y sostenidas bajo la tutela del Estado por los trabajadores españoles a través de las Mutualidades Laborales del Ministerio de Trabajo, se constituyen en organismos docentes las Universidades Laborales de Gijón, Córdoba, Sevilla y Tarragona.» Estas tres últimas iniciaron sus actividades en el año académico

---

[52] Es de tener en cuenta que, a tenor de lo dispuesto por el Decreto de 23 de enero de 1953, las inversiones de las Mutualidades y Montepíos Laborales habían de estar materializadas del modo siguiente: «Un sesenta y cinco por ciento, como mínimo, en valores emitidos o garantizados por el Estado Español. Un quince por ciento, como mínimo, en otros fondos públicos españoles que sean objeto de negociación en las Bolsas o Colegios Oficiales de Corredores de Comercio. El veinte por ciento restante podrá invertirse en inmuebles que ofrezcan las necesarias garantías de valor y productividad, o bien en títulos privados de renta fija o variable que, contratándose de modo habitual en las Bolsas o Colegios Oficiales de Corredores de Comercio, devenguen con normalidad sus rendimientos característicos» (art. 1.°). Años más tarde, por el artículo 1.° del Decreto de 23 de diciembre de 1957, se estableció que, «a los efectos de lo dispuesto en el Decreto de 23 de enero de 1953, las inversiones realizadas con anterioridad a la constitución de la Junta de Inversiones por las instituciones de previsión laboral en la construcción e instalación de las Universidades Laborales, se considerarán incluidas en el grupo del 65 por 100 que señala el párrafo segundo del artículo primero del citado Decreto. Se incluirán también en el expresado grupo las cantidades que, previa autorización de la Junta de Inversiones se destinen en el futuro a este fin, si bien solamente en cuanto al exceso que resulte una vez completado el grupo del 20 por 100 que establece el párrafo cuarto del artículo primero del mencionado Decreto.»

1956-1957; la de Córdoba, encomendada a la Orden de Predicadores y la de Sevilla, gobernada por la Sociedad Salesiana; sólo la de Tarragona era regida por seglares. En los años siguientes, cada provincia aspiró a tener una Universidad Laboral.

Más adelante, cuando, por Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de abril de 1964, se creó, en la Dirección General de Promoción Social, la Gerencia del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO), embrión de lo que luego sería el Instituto Nacional de Empleo, la financiación de este programa también se hizo con cargo al fondo de acción formativa.

En el artículo 20.1 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, se especifica que la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social comprenderá:

«e) Los Servicios Sociales a que la presente Ley se refiere, así como los que en el futuro puedan establecerse de acuerdo con la misma, en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo, reeducación y rehabilitación de inválidos, empleo o colocación y promoción social y en aquellas otras materias en que se considere conveniente.»

Como se ve, aquí aparecen mencionados, además de los ya vistos, «servicios sociales» en materia de asistencia, empleo o colocación y promoción social.

Resulta sorprendente que, en una seguridad social con prestaciones típicas en dinero tan parvas como las que se ha mostrado rendía al comienzo del período que aquí se estudia, se dispersasen los recursos en servicios que, por útiles y necesarios que resultasen para el país, no tenían por qué financiarse por cotizaciones sociales. Esto se pudo hacer debido a que, a mediados de los años cincuenta, el régimen del Mutualismo Laboral apenas llevaba una década de vida, con lo que distaba mucho de la madurez, por lo que sus reservas eran cuantiosas. De aquí que se cediera a la tentación de emplearlas en operaciones a las que las normas fijadas por el propio Ministerio de Trabajo no autorizaban. Pero ya en el segundo lustro de la década de los cincuenta otros regímenes de seguros sociales estaban resultando deficitarios, por lo que tenían que ser apoyados con aportaciones del Estado [53].

Al fin, en los últimos años de la década de los setenta, se adoptó la decisión tajante de separar algunos de estos servicios del sistema

[53] *Cf. supra*, epígrafe 3.513.11 y nota 35.

de la Seguridad Social. En efecto, por el Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, además de reorganizarse drásticamente la gestión del sistema de la Seguridad Social, se dispusieron las siguientes transferencias de la Seguridad Social a la Administración del Estado:

«1. Quedan transferidas a la Administración Institucional del Estado y dejan de tener la condición de Organismos de la Seguridad Social: El Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo (...).

»2. Asimismo deja de tener la condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social el Instituto Español de Emigración, adscrito al Ministerio de Trabajo» (art. 4.°).

En consecuencia, se crearon, como organismos autónomos del Estado:

A) El Instituto Nacional de Empleo, adscrito al Ministerio de Trabajo, en el que se integraron el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (art. 5.1). Sorprendentemente, a este nuevo organismo autónomo del Estado se le encomendaría una función típica de la seguridad social, a saber: la gestión de las prestaciones por desempleo.

B) El Instituto de Enseñanzas Integradas, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, que asumiría las funciones del Servicio de Universidades Laborales (art. 5.3).

C) El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, adscrito al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, que asumiría las funciones y competencias del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo de la Seguridad Social (art. 5.4).

Con ello desaparecieron de la órbita de la Seguridad Social, para entrar en la del Estado, los principales servicios sociales creados al amparo de la legislación anterior. Quedaban solamente en ella, extinguidos los organismos correspondientes pero incorporadas sus funciones al nuevo Instituto Nacional de Servicios Sociales (arts. 1.1.2 y disp. final 1.ª), el de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (Serem), establecido por el Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, y regulado ya con este nombre por la Orden

del Ministerio de Trabajo de 24 de noviembre de 1971, y el de Asistencia a Pensionistas, creado este último por Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de marzo de 1970, con el nombre de Servicio Social de Asistencia a los Ancianos y denominado de Asistencia a Pensionistas en virtud de lo dispuesto por la Orden del mismo departamento de 5 de abril de 1974.

Al incorporar estas transformaciones, el nuevo Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en su artículo 38.1, correspondiente al artículo 20.1 del precedente Texto refundido, da al apartado *e)* antes transcrito, la redacción siguiente:

«e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.»

Por otro lado, promulgada al final del mismo año 1978 la nueva Constitución Española, ésta vino a introducir sensibles novedades en este campo al admitir, en su artículo 148.1, 20.ª, que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social.

La expresión «asistencia social», como tantas otras, se presta a interpretaciones diversas. En la edición del *Diccionario de la Lengua Española* de 1992, la Real Academia Española consigna que el significado del adjetivo *asistencial* es «perteneciente o relativo a la asistencia social»; sin embargo, no registra el significado del nombre sustantivo *asistencia* cuando va calificado por el adjetivo *social.* Para el sustantivo *asistencia* da, en primera acepción, el significado de «acción de prestar socorro, favor o ayuda». Todo esto, como se ve, no resuelve gran cosa.

En el dominio de la protección social y de la contabilidad nacional, dentro y fuera de España, la «asistencia social» se suele contraponer a «seguridad social». Como ya se ha expuesto anteriormente, la protección que se dispensa sin que medien cotizaciones sociales se llama protección asistencial o de asistencia social, consista o no en servicios sociales. Así, en España, había un Instituto Nacional de Previsión, para los seguros sociales, y un Instituto Nacional de Asistencia Social. Pero la cosa se complica porque diversos regímenes de seguros sociales, y luego el propio sistema de la Seguridad Social, llamaban prestaciones «de asistencia social» a las que, con carácter graciable, otorgaban a los propios asegurados. Así, en el nuevo Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, se sigue incluyendo, dentro de la acción protectora de ésta, la consignada en los términos siguientes:

«Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social» (art. 38.2, que reproduce el contenido del art. 20.2 del anterior Texto refundido de 1974).

Por otro lado, las prestaciones de «asistencia social», que, en principio, tenían todas carácter graciable, terminaron por ser prestaciones exigibles en virtud de un derecho subjetivo [54]. Y, para hacer más complicadas las cosas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, vino a establecer prestaciones no contributivas, exigibles en virtud de un derecho subjetivo, dentro del sistema de la Seguridad Social. Con lo cual, en este sistema existen actualmente, además de las prestaciones exigibles de carácter contributivo, que se otorgan a los cotizantes y a personas dependientes de éstos, prestaciones exigibles de carácter no contributivo, que se otorgan a no cotizantes, y prestaciones «de asistencia social» que se otorgan a afiliados cotizantes.

Habida cuenta de estas complejidades, aquí, a efectos de computar unos y otros gastos, se distinguirá primeramente entre transferencias sociales ligadas a cotizaciones y no ligadas a cotizaciones y, dentro de éstas, entre prestaciones en dinero y prestaciones en especie; dentro de las prestaciones en especie se distinguirá entre «reembolsos» y «prestaciones directas», las cuales, a su vez, podrán ser en forma de «servicios no destinados a la venta de las administraciones públicas» o «servicios concertados» con entidades diversas. Aunque, *stricto sensu*, sólo estos dos últimos son «servicios sociales», aquí, por comodidad, se anotarán bajo la rúbrica de «servicios sociales diversos», si bien separadamente, los «reembolsos» de gastos en servicios de este género realizados por los beneficiarios. Estos «servicios sociales diversos» podrán estar a cargo de Administraciones de seguridad social, de la Administración central o de la Administración territorial.

---

[54] A este respecto es interesante advertir cómo la regulación de las prestaciones de «asistencia social» de la Seguridad Social se ha modificado del Texto refundido de la Ley General de 1974 al de 1994. En el art. 36.2 del Texto de 1974 se leía: «La asistencia social podrá ser concedida por las Entidades Gestoras con el límite del fondo especial que pueda serles asignado a este fin, sin que los servicios o auxilios económicos otorgados puedan comprometer recursos del ejercicio económico siguiente a aquel en que tenga lugar la concesión. *Las decisiones de los órganos de gobierno en materia de asistencia social no podrán ser objeto de recurso alguno en vía administrativa ni jurisdiccional.*» En el art. 55.2 del Texto de 1994, correspondiente al anterior, que se transcribe a continuación, ha desaparecido la parte final, aquí destacada en cursiva. El nuevo Texto dice: «La asistencia social podrá ser concedida por las entidades gestoras con el límite de los recursos consignados a este fin en los Presupuestos correspondientes, sin que los servicios o auxilios económicos otorgados puedan comprometer recursos del ejercicio económico siguiente a aquel en que tenga lugar la concesión.»

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1978, y conforme se fueron constituyendo las Comunidades autónomas previstas por ella, en sus respectivos Estatutos fueron asumiendo competencias en materia de asistencia social. En el cuadro siguiente se especifican los términos en que fueron asumidas competencias exclusivas en esta materia.

En lo que concierne a las ciudades de Ceuta y Melilla, sus Estatutos de Autonomía no les confieren competencias exclusivas. En materia de «asistencia social» (en ambos Estatutos, art. 21.1, 18.ª), la competencia comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y la potestad normativa reglamentaria (en ambos Estatutos, art. 21.2) [55].

En cuanto a las Comunidades autónomas con competencias exclusivas en la materia, es de señalar la diferencia entre los Estatutos de Autonomía en los que se consigna escuetamente «asistencia social», como en el artículo 148.1, 20.ª de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra y Comunidad de Madrid), y los que, tal vez porque con ello sus redactores creían que asumían competencias más extensas, se adornan con coletillas diversas, sin saber que, como se enseña en Lógica, a medida que se aumentan las notas de un término y, con ello, su *comprensión,* se reduce su *extensión* (aparte de los Estatutos, como el de Baleares, en el que se reúnen en un mismo apartado materias distintas).

Concretamente, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la prolija enumeración que sigue a la enunciación general de la materia, recoge los contenidos básicos de los servicios sociales según se entendían éstos a comienzos de los años ochenta. Lo cual no garantiza que se sigan entendiendo así veinte años después.

Una cierta concepción de estos servicios los considera destinados a sectores marginales de la población. Esta concepción limitativa no parece correcta. Por ejemplo, uno de los servicios sociales típicos de las sociedades contemporáneas es el de residencias de ancianos. En la beneficencia clásica, los establecimientos

---

[55] El prurito de diferenciación entre Estatutos de Autonomía ha llevado a que estas competencias sean enunciadas de manera ligeramente diferente en el art. 21.2 de los Estatutos de una y otra ciudad. En el de Ceuta se lee: «En relación con estas materias, la competencia de la Ciudad comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.» Y en el de Melilla: «En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Melilla comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.»

Competencias exclusivas de las Comunidades autónomas en asistencia social

Comunidad	Texto del estatuto	Regulación inicial con rango de ley
País Vasco	Art. 10: «12. Asistencia social.»	Ley 5/1996, de 18 de octubre
Cataluña	Art. 9.°: «25. Asistencia social.»	Ley 26/1985, de 27 de diciembre
Galicia	Art. 27: «23. Asistencia social.»	Ley 3/1987, de 27 de mayo
Andalucía	Art. 13: «22. Asistencia y servicios sociales. Orientación y planificación familiar.»	Ley 2/1988, de 4 de abril
Asturias	Art. 10: «18. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.»	Ley 5/1987, de 11 de abril
Cantabria	Art. 22: «18. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.»	Ley 5/1992, de 27 de mayo
La Rioja	Art. 8.°: «18. La asistencia y el bienestar social, incluida la política juvenil.»	Ley 2/1990, de 10 de mayo
Región de Murcia	Art. 10: «18. Bienestar y servicios sociales.»	Ley 8/1985, de 9 de diciembre
Comunidad Valenciana	Art. 31: «24. Asistencia social.»	Ley 5/1989, de 6 de julio
Aragón	Art. 35: «19. Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario. Juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.»	Ley 4/1987, de 25 de marzo
Castilla-La Mancha	Art. 31: «18. Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.»	Ley 3/1986, de 16 de abril
Canarias	Art. 29: «7. Asistencia social y servicios sociales. (...).»	Ley 9/1987, de 28 de abril
Navarra	Art. 44: «17. Asistencia social.»	Ley 14/1983, de 30 de marzo
Extremadura	Art. 7.°: «20. Asistencia social y bienestar social.»	Ley 2/1994, de 28 de abril
Islas Baleares	Art. 10: «12. Asistencia y beneficencia sociales. Sanidad e higiene.»	Ley 9/1987, de 11 de febrero
Comunidad de Madrid	Art. 26: «18. Asistencia social.»	Ley 11/1984, de 6 de junio
Castilla y León	Art. 26: «18. Asistencia social, servicios sociales.»	Ley 18/1988, de 28 de diciembre

de este género, los llamados asilos de ancianos, estaban indudablemente destinados a recoger una población marginal, aunque muy numerosa, de ancianos desvalidos. En las sociedades actuales avanzadas, los beneficiarios de dichos establecimientos no son necesariamente desvalidos: son, en la mayor parte de los casos, personas de edad, retiradas de la vida activa, beneficiarios de una pensión, mejor o peor, que, por razones muy diversas, no pueden o no quieren vivir en un hogar familiar. Considerar marginada a una persona de edad avanzada que habita en una residencia de ancianos parece una exageración. Otro servicio social muy frecuente en esta época es el de las guarderías infantiles, y tampoco es un servicio que esté específicamente pensado para marginados. Eran, más bien, los antiguos servicios de beneficencia, como las casas de expósitos, los asilos de ancianos, las casas de recogidas, etc., los que estaban esencialmente destinados a poblaciones marginadas. Pero el hecho de que actualmente una parte de la población beneficiaria de servicios sociales esté constituida por marginados sociales no significa que dichos servicios estén destinados específicamente a esta categoría de personas.

El que, tras la Constitución de 1978, las materias de «asistencia social» hayan pasado a ser de la competencia exclusiva de las Comunidades autónomas introduce, con respecto al régimen anterior, la novedad de que la Administración central del Estado deja de poseer competencias en esta materia (curiosamente, salvo en lo que respecta a Ceuta y a Melilla). Como se recordará, en la Ley de Beneficencia de 1849, la beneficencia pública podría ser «general», provincial o municipal. Y la beneficencia «general» era la que estaba a cargo de la Administración central del Estado. El que ahora dichas materias sean de la «competencia exclusiva» de las Comunidades autónomas suscita la cuestión de si, con ello, han desaparecido las atribuciones que, en este dominio, tenían las Corporaciones locales. La Constitución de 1978, tan generosa y prolija en el reconocimiento de facultades a las Comunidades autónomas, es sumamente concisa en cuanto respecta a provincias y municipios (que escribe con minúsculas, a diferencia de las Comunidades Autónomas): en los artículos 140 y 141 se limita a garantizar su autonomía, sin asignarles competencias.

A este propósito, en el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, de Bases del Régimen Local, tras reconocerse que éste, «para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias», se afirma que «en punto al aspecto, absolutamente crucial, de las competencias, la base de partida no puede ser hoy otra que la de

la radical obsolescencia (...) de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales». Lo cual no obsta para que, en dicha ley, se enuncien las competencias de provincias y municipios. Así, en lo que aquí interesa, se establece que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: (...) *k)* Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social» (art. 25.2). También se dice que, por sí o asociados, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán procurar, en todo caso, entre otras cosas, «prestación de servicios sociales» (art. 26.1, *c*). En cuanto a las provincias, entre sus competencias figura la de «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» (art. 36.1, *c*). A este respecto, el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, precisa que la Diputación provincial «cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios» (art. 30.1), y que «los servicios a que debe alcanzar la cooperación serán, en todo caso, los relacionados como mínimos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril» (art. 30.3). Entre las formas de cooperación se cuentan, además de la asistencia administrativa, el asesoramiento y las subvenciones, la «ejecución de obras e instalación de servicios» (art. 30.6).

Es necesario hacer constar además que en la legislación sobre servicios sociales de las distintas Comunidades autónomas se asigna, por lo general, un papel importante a las Corporaciones locales en la prestación de servicios sociales, a las que se obliga asimismo a destinar un cierto porcentaje de sus presupuestos de gastos a estos servicios. Así, por ejemplo, en el artículo 78 de la Ley 8/1985 de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia, todo Ayuntamiento que preste servicios sociales y pretenda recibir subvención, transferencias de financiación o concertar tal prestación con la Comunidad autónoma deberá establecer en sus propios presupuestos de gastos, excluidos inversiones, una partida específica destinada a servicios sociales que no debe bajar de una escala que va del 1,5 por 100 si el presupuesto municipal no rebasa los 25 millones de pesetas hasta el 7,5 por 100, para presupuestos municipales que superen los mil millones de pesetas.

Parece claro, pues, que, de hecho y de derecho, las Corporaciones locales siguen desempeñando en este campo un papel importante, reconocido en la reciente legislación.

En el panorama de los servicios sociales es corriente distinguir entre servicios de carácter general y de carácter especializado. Los prime-

ros, que a veces se denominan servicios sociales de base, cumplen fundamentalmente una función de información y orientación de las personas en situaciones de necesidad para suministrarles asesoramiento respecto de los derechos y recursos sociales existentes para la resolución de las necesidades que planteen, etc. Se suelen considerar también de carácter general los de ayuda a domicilio, pues se pueden prestar a personas de distintos grupos, como minusválidos, ancianos, mujeres embarazadas, etc. Los servicios sociales especializados son los orientados a dar asistencia en situaciones concretas. Se ramifican, pues, en servicios a la infancia (como las guarderías infantiles), a la juventud (como centros de acogida o clubes juveniles), a las personas de edad (como las residencias de ancianos, que, en unas ocasiones, son poco más que simples hospedajes, pero que otras prestan asistencia especializada a personas más o menos impedidas), a personas minusválidas (desde centros de rehabilitación hasta costosos centros destinados a parapléjicos, autistas, etc.), a toxicómanos (como centros de recuperación), a mujeres en situaciones difíciles, a transeúntes, a inmigrantes, a refugiados, a minorías étnicas, a reclusos, a ex reclusos, etc. [56].

No estará de más señalar que, junto a un sentido muy lato de «servicio social» como todo lo que, en el campo de la protección social, no son prestaciones en dinero ni reembolsos (en este sentido, todos los servicios públicos de asistencia sanitaria y de enseñanza son «servicios sociales»), y junto a un sentido más estricto, que es el usual actualmente, en el que lo son todos los que en el texto se acaban de citar (con exclusión de la asistencia sanitaria y la enseñanza), hay también un sentido estrictísimo que identifica «servicio social» con el servicio específico que prestan los profesionales llamados «asistentes sociales» (en inglés, *social workers*); en el uso actual de la expresión, el servicio profesional de los asistentes sociales [57] es uno más de los «servicios sociales».

---

[56] En la obra citada de Alonso Ligero se registraban, a escala internacional, los servicios sociales siguientes: de colocación, de orientación profesional, de formación y reeducación profesional, de readaptación profesional, de talleres protegidos, de guarderías diurnas para niños, de centros diurnos para personas de edad avanzada, de cuidado de niños por familias adoptivas, de instituciones para niños, de instituciones para personas ancianas o inválidas, de ayuda en el hogar, de asistentes sociales, de enfermeras visitadoras, de alimentación para niños, de alimentos para adultos, de consultas para familias, de protección para niños, ancianos y personas incapacitadas, de información, recreativos, de préstamos para la construcción de viviendas y de crédito.

[57] En España, los estudios de asistente social, de tres cursos de duración, y las correspondientes Escuelas de Asistentes Sociales fueron regulados por primera vez por el Decreto 1403/1964, de 30 de abril, cuando ya venían funcionando desde hacía tiempo numerosas escuelas de asistentes sociales patrocinadas, en su mayor parte, por la Iglesia Católica. La Orden del Ministerio de Educación Nacional de 4 de mayo de 1965 reconoció, como escuelas no oficiales de asistentes sociales, a veinticuatro centros dependientes de la Jerarquía Eclesiástica, siendo reconocidas posteriormente otras once escuelas también depen-

En la etapa inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 buena parte de los servicios sociales del Estado estaban encomendados al Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), mientras que otros eran financiados con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS). A principio de los años ochenta, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (Lismi), se comenzó a asignar al Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), creado como entidad gestora de la Seguridad Social, funciones de gestión de prestaciones y servicios sociales destinados a la totalidad de la población; así, cuando en 1984 se suprimió el INAS, un conjunto de establecimientos del mismo pasó al Inserso. Esto, como es natural, dificulta la delimitación de la frontera, pretendida por las reglas de elaboración de las cuentas nacionales, entre «seguros sociales» y «asistencia social». Otros establecimientos de servicios sociales del Estado pasaron a las Comunidades autónomas. Al mismo tiempo, los recursos destinados por la Administración central del Estado a la financiación de estos menesteres se fueron transfiriendo también a las Comunidades autónomas. Parte de estos recursos no estaban destinados al mantenimiento de establecimientos estatales, sino a la financiación de entidades privadas que cumplían las mismas funciones.

El resumen que aquí se ha hecho de la evolución de los contenidos de la expresión «servicios sociales» a lo largo de los últimos treinta años pone de manifiesto los profundos cambios acaecidos. De la primitiva lista de «servicios sociales» de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 sólo permanece como tal el de rehabilitación de inválidos. Los de Medicina Preventiva han vuelto a la órbita de los servicios de sanidad; los de Acción Formativa, han pasado al campo de la enseñanza; en cuanto a los de Higiene y Seguridad en el Trabajo, éstos en parte nunca fueron «servicios sociales» en sentido estricto, ya que se ocupaban de medidas técnicas de policía del trabajo, y, sólo en parte, de prestaciones de asistencia sanitaria. Sobre los servicios de seguridad e higiene en el trabajo, hasta mediados de los años ochenta habían asumido competencias las Comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Canarias y Navarra; ya en 1995 se iniciaron los procesos de traspasos a las restantes Comunidades autónomas.

---

dientes de la Iglesia Católica, cinco dependientes de la Sección Femenina de Falange Española de las JONS, y tres de otras entidades.

3.521.4. Las viviendas de protección oficial

Poco hay que decir de la política de viviendas protegidas, ya que las líneas generales fueron ya expuestas con anterioridad.

El Texto refundido y revisado de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial había sido aprobado por el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, pero, según su disposición adicional 1.ª, no comenzaría a regir hasta el día de entrada en vigor de su Reglamento de aplicación y desarrollo, que fue aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio; en la disposición final 2.ª de éste se decía: «Este Reglamento comenzará a regir el día 1 de enero de 1969». Anteriormente, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de octubre de 1961, se había aprobado el Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-1976, en el que se proyectaba construir 3.713.900 viviendas.

A tenor del artículo 3.° de la ley, las «viviendas de protección oficial» se clasificarían en dos grupos: el de aquellas «para cuya construcción no se conceda subvención, prima ni anticipo» y el de aquellas «para las que se concedan alguno o varios de dichos auxilios. Este segundo grupo se dividirá a su vez en categorías, cuyas características se fijarán reglamentariamente en función de su superficie o de ésta y de su coste de ejecución material por metro cuadrado de edificación». Los beneficios que se podían otorgar a las viviendas de protección oficial eran los siguientes:

«*a*) Exenciones y bonificaciones tributarias.
b) Préstamos con interés.
c) Anticipos sin interés reintegrables a largo plazo.
d) Subvenciones y primas a fondo perdido.
e) Derecho a la expropiación forzosa de terrenos» (art. 8.°).

La ley buscaba, sobre todo, la participación de la iniciativa privada en la construcción de estas viviendas. Las viviendas destinadas a alquiler deberían ser de renta limitada.

El Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, vino a modificar la legislación sobre viviendas protegidas. Según su exposición de motivos, «la presente norma parte del principio de que en una situación normal no debe ser el propio Estado constructor de viviendas. (...) El objeto de esta norma es, por otra parte, el de utilizar al máximo la capacidad de acción de la iniciativa privada en la construcción de viviendas sociales». La denominación de «viviendas sociales» fue la elegida por este texto legal para denominar a las viviendas del grupo segundo del Texto refundido de 1963. En cumplimiento de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 12/1976, por Real Decre-

to 2960/1976, de 12 de noviembre, fue aprobado un nuevo Texto refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial. En este mismo año se diseñó un programa cuatrienal de viviendas sociales para el período de 1977 a 1980, cuya financiación estuvo regulada por el Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre.

Dos años después se promulgó el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, de normas sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de viviendas de protección oficial. En su exposición de motivos se dice que «la multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas y la ausencia de un sistema financiero que respaldase ese intento legislativo han determinado, entre otras circunstancias, un deterioro progresivo de la oferta de viviendas de protección oficial, a pesar de todos los intentos realizados para simplificar el sistema y promover la financiación por parte de las instituciones de ahorro». En su artículo 1.° se establece que «existirá una única categoría de viviendas de protección oficial, que serán aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados y cumplan las condiciones especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto-ley y sean calificadas como tales». Además, «se establece una ayuda económica personal para posibilitar el acceso a las viviendas de protección oficial en favor de los adquirentes y usuarios que cumplan los requisitos personales y de tipo de vivienda que se establezcan». Esta ayuda «podrá adoptar las modalidades de préstamo, con o sin interés, para la adquisición y de subvención para arrendamiento, y se fijarán en función del nivel de renta y de la composición familiar, atendiendo preferentemente a las familias más necesitadas» (art. 5.°). Este Real Decreto-ley fue desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

El Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, refundió en un nuevo organismo autónomo diversos organismos: «El Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración del Patrimonio Social Urbano y el Instituto Nacional de Urbanización se integrarán en un solo Organismo autónomo del Estado de carácter comercial y financiero adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con la denominación de Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda» (art. 5.1). Este Instituto podría «subsidiar los intereses devengados por los préstamos concedidos por las Entidades de Crédito (...) para las actuaciones protegibles en materia de vivienda» (art. 2.1). Con esta última medida se inicia una nueva modalidad de protección. «La subsidiación del tipo de interés podrá aplicarse a toda clase de préstamos que con dicha finalidad concedan las citadas Entidades de Crédito.» (art. 2.2). Pero sólo las

bonificaciones de intereses (o subsidiaciones, que dice la ley) que se conceden a personas que adquieren viviendas para su uso y el de su familia se pueden considerar como prestación social, con exclusión de la que se conceden a los promotores. A aquéllas, sin embargo, la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986 las clasifica, extrañamente, como subvenciones de explotación a los hogares. Un nuevo programa de construcción de viviendas fue fijado para el trienio de 1981 a 1983, cuya financiación fue regulada por el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, las Comunidades autónomas fueron asumiendo competencias en materia de viviendas de protección oficial. A mediados de los años ochenta, estas competencias les habían sido transferidas a todas ellas.

Por el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, se aprobó la financiación de las actuaciones protegibles del programa cuatrienal de 1984 a 1987. Según su disposición adicional 7.ª, «las Comunidades Autónomas podrán gestionar las situaciones protegibles en materia de vivienda reguladas en este Real Decreto, de acuerdo con sus Estatutos y los correspondientes Reales Decretos de transferencias».

Próximo a terminar el período cuatrienal de 1984 a 1987, el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, vino a dar nueva regulación a las actuaciones protegibles futuras, a partir del 1 de enero de 1988. Según su exposición de motivos, las medidas que en él se adoptan «no tienen una duración temporal predeterminada y su coste económico puede ser modulado anualmente mediante el establecimiento de objetivos máximos de las intervenciones estatales, articulándose así un procedimiento flexible que posibilite la adecuación de las actuaciones financieras estatales a las circunstancias económicas que prevalezcan en cada momento». La nueva regulación será de aplicación «a la financiación por la Administración del Estado de las actuaciones protegibles en materia de viviendas» (art. 1.1). Quedan excluidos de su ámbito de aplicación tanto «la promoción, gestión, cesión y rehabilitación por el Estado de viviendas de protección oficial de interés general, que se regulará por la normativa general y, en su caso, por normas específicas» como «las actuaciones de las Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales en materia de promoción y rehabilitación, con cargo a sus recursos, que se regularán por la correspondiente normativa autonómica y, subsidiariamente, por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre» (art. 1.2). Novedad de esta regulación es el establecimiento de dos regímenes de protección oficial: un *régimen general,* cuyos beneficios se traducen en préstamos a tipos convenidos con las entidades de crédito y, en caso de reunir ciertas condiciones personales, subvenciones o subsidiación

de intereses de los préstamos convenidos otorgados por el Estado, y un *régimen especial* de condiciones más favorables para promotores públicos que cumplan determinados requisitos.

Los resultados insatisfactorios de las medidas adoptadas mediante el Real Decreto 1494/1987 llevaron bien pronto a su derogación y a la sustitución de sus normas por las del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, con el que se pretendía intensificar la concentración de las ayudas económicas directas estatales en favor de los grupos sociales con menores ingresos. Para ello, entre otras medidas, «se establece por primera vez un sistema de financiación cualificada mediante el cual, y bajo ciertas limitaciones, las familias podrán acceder directamente a la adquisición de viviendas usadas» y se introduce además la posibilidad, hasta entonces sólo reconocida a los promotores públicos, «de que promotores privados aborden actuaciones de rehabilitación que incluyan la compra de edificios de forma que los adquirentes de viviendas así rehabilitadas puedan beneficiarse de ayudas económicas directas similares a las de los adquirentes de viviendas protegidas de nueva construcción» (exposición de motivos). Las ayudas directas establecidas por este Real Decreto son compatibles con las ayudas públicas indirectas, concretadas en beneficios tributarios. En este mismo año, y al amparo de lo dispuesto por este Real Decreto, se concluyeron convenios bilaterales entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y los órganos competentes de las Comunidades autónomas para acordar tanto los recursos financieros a aportar por cada una de las partes en relación con los diferentes tipos de actuaciones protegibles como los sistemas de coordinación, seguimiento y revisión anual de lo convenido. Tras el período de 1988 a 1991, se diseñó un Plan de Viviendas para el período de 1992 a 1995, de financiación regulada por el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, en el que se vuelve a verificar la insuficiencia de las medidas anteriores para hacer frente al problema de la vivienda, se descubre que la adecuación de la oferta y la demanda de viviendas exige «el apoyo a programas de desarrollo de suelo urbanizable destinado preferentemente a viviendas de protección oficial» y se afirma ahora que un «escenario plurianual debe permitir una programación flexible de las actuaciones, y una mayor estabilidad de las expectativas derivadas de la política de vivienda» (exposición de motivos). Este Real Decreto vino a derogar el Real Decreto 224/1989. En 1996 se ha iniciado el correspondiente al período de 1996 a 1999, regulada la financiación de este último por el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre.

No estará de más completar este resumen de las medidas sobre viviendas de protección oficial con una breve alusión a la regulación de los arrendamientos urbanos durante el período aquí estudiado.

En este punto, el período se inicia con la promulgación de la Ley 40/1964, de 11 de junio, y con la aprobación, en virtud de la autorización contenida en el artículo 4.° de la misma, del Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, hecha por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre. La legislación anterior había tratado de proteger a los arrendatarios por la vía de mantener congelados los alquileres de las viviendas; se trataba, en último término, de una medida de protección social financiada con cargo a los propietarios de las viviendas. La Ley 40/1964 trató de atemperar un movimiento liberalizador de la propiedad urbana a las circunstancias económicas del país, sin llegar a desbloquear totalmente las rentas congeladas. A mediados de los años ochenta, un gobierno socialista decidió liberalizar más el régimen de los arrendamientos urbanos. Para ello, en el artículo 9.° del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, dispuso la «supresión de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos», en los términos siguientes:

«1. Los contratos de arrendamiento de viviendas o locales de negocio que se celebren a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley tendrán la duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga establecido por el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, texto refundido aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, y sin perjuicio de la tácita reconducción prevista en el artículo 1.566 del Código Civil.

»2. Dichos contratos, salvo lo dispuesto en el apartado anterior, se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos urbanos.»

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, vino a dar nueva regulación a los arrendamientos urbanos. Según su preámbulo, «el Real Decreto-ley 2/1985 ha tenido resultados mixtos. Por un lado, ha permitido que la tendencia a la disminución en el porcentaje de viviendas alquiladas que se estaba produciendo a principio de la década de los ochenta, se detuviera, aunque no ha podido revertir sustancialmente el signo de la tendencia. Por otro lado, sin embargo, ha generado una enorme inestabilidad en el mercado de viviendas en alquiler al dar lugar a un fenómeno de contratos de corta duración. Esto a su vez ha producido un movimiento de incremento de las rentas muy significativo, que se ha visto agravado por su simultaneidad en el tiempo con un período de elevación de los precios en el mercado inmobiliario». Realmente, no se puede hacer de los efectos de la llamada Ley Boyer una crítica más concisa ni más severa. Lo único que no se dice es que estos efectos eran previsibles y deberían haber

sido previstos por los miembros de una generación que se lanzó a la vida pública bajo la consigna de «la imaginación, al poder». La nueva ley trata de lograr que la duración mínima de los contratos sea de cinco años e intenta «desbloquear la situación de las rentas congeladas. Para ello, se establece un sistema de revisión aplicable a todos los contratos anteriores al 9 de mayo de 1985, que pretende recuperar las variaciones no repercutidas de la inflación desde la fecha de celebración del contrato o desde la última revisión». La nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, además de tratar de corregir «las disfunciones que esta situación genera en el mercado», sostiene que «la finalidad última que persigue la reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda orientada por el mandato constitucional consagrado en el artículo 47»; esta potenciación se ve como una alternativa a la política tendente a la provisión de viviendas en propiedad. Es decir, que con ella se trata también de compensar los sucesivos fracasos de la política de viviendas de protección oficial. Pero es muy difícil que el problema se resuelva, por ninguna de las dos vías, cuando, en buena parte, radica en una especulación del suelo favorecida por una corrupción municipal muy generalizada.

3.521.5. La protección de las familias numerosas

En este período, la legislación de familias numerosas de los años cuarenta fue modificada por la Ley 25/1971, de 19 de junio. El Reglamento de aplicación de esta ley fue aprobado por el Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre. La Ley 25/1971 no cambió los criterios de la legislación anterior y fue dictada fundamentalmente para adaptar su regulación a las nuevas circunstancias creadas por la implantación del sistema de la Seguridad Social y por la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970. Entre sus novedades destaca la introducida por su artículo 8.°:

«Las asignaciones familiares de carácter periódico y de cuantía uniforme de la Seguridad Social, así como las demás ayudas, indemnizaciones o complementos de análoga naturaleza aplicables a los funcionarios públicos en activo o en situación de supernumerario y a los perceptores de clases pasivas, causadas por el cónyuge y los hijos y establecidas o autorizadas legalmente, experimentarán el aumento del 25 por 100 para las familias de primera categoría, 30 por 100 para las de segunda y 35 por 100 para las de categoría de honor.

»Cuando las asignaciones familiares a que se refiere el párrafo anterior formen parte de la acción protectora de la Seguridad Social y correspondan a regímenes de la misma, en los que existan prestaciones familiares de pago periódico y de cuantía no uniforme, en razón de situaciones anteriores que se hayan respetado por

normas de Derecho transitorio, se abrirá una opción para que los beneficiarios afectados por dichas normas puedan pasar a percibir las de carácter uniforme que correspondan a su situación familiar, con los aumentos que en el presente artículo se establecen.»

Además, en el artículo 10.4 se dispone:

«Se otorgará un subsidio de educación especial a las familias numerosas con hijos subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo en los términos y cuantía que fijará el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación, de Educación y Ciencia y de Trabajo, con cargo a los Fondos Nacionales de Asistencia Social y del Fomento de Igualdad de Oportunidades, creados por la Ley 45/1960, de 21 de julio, y al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en lo que se refiere a la formación profesional y fomento del trabajo en favor de los indicados subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo.»

En cuanto a los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Rendimientos del Trabajo Personal y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas reconocidos a las familias numerosas por el artículo 11 de la Ley 25/1971, fueron desapareciendo, después de 1975, en las sucesivas reformas de los impuestos.

Tras la Constitución de 1978, la promulgación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas y los subsiguientes traspasos de competencias, corresponde a éstas la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición y renovación de los pertinentes títulos que acrediten dicha condición; en cuanto al reconocimiento de beneficios a estas familias, puede corresponder a las mismas Comunidades o a la Administración central según la naturaleza de los mismos.

Por la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, se añadieron nuevos párrafos a los artículos 2.° y 6.° de la Ley 25/1971 (disposición adicional 13.ª). La modificación del artículo 2.° consistió en considerar familia numerosa, además, a:

«*e)* El cabeza de familia y su cónyuge, cuando ambos fueran minusválidos o tuvieran incapacidad absoluta para todo trabajo, concurriendo dos hijos.

f) El cabeza de familia, su cónyuge, si lo hubiere, y dos hijos, siempre que éstos sean minusválidos o incapacitados para el trabajo.»

El inciso final del número 1 del artículo 6.° se modificó de modo que quedaran clasificadas en primera categoría las familias a las que

se acaba de hacer referencia bajo las letras *e)* y *f)*. Además, se añade a este artículo 6.° el siguiente nuevo párrafo:

«Adquirirán la categoría inmediata superior aquellas familias numerosas que, sin contar con el número máximo de hijos establecido para cada una de las categorías primera y segunda, tengan dos o más hijos minusválidos o incapacitados para el trabajo, a cuyo efecto cada uno de éstos será computado como si de dos hijos se tratara.»

Ocho años después, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su disposición final 4.ª amplió nuevamente el concepto de familia numerosa. En desarrollo de esta disposición, el Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, estableció lo siguiente:

a) tendrá la consideración de familia numerosa la que, reuniendo las demás condiciones de la Ley 25/1971, tenga tres o más hijos (art. 1.°);

b) la familia numerosa de tres hijos se clasificará como de primera categoría, tendrá derecho a los beneficios previstos para las de esta categoría por la Ley 25/1971 y podrá acogerse además a los beneficios que reconozcan a dicha categoría las Comunidades autónomas en su ámbito territorial (art. 2.°).

3.521.6. Las prestaciones asistenciales en dinero

En este punto interesa señalar la evolución experimentada por las ayudas del Estado en favor de ancianos y enfermos, ya iniciadas con anterioridad a 1967, por las destinadas a minusválidos, establecidas por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (Lismi), y por otras prestaciones en dinero de carácter asistencial.

3.521.61. El régimen de auxilios de vejez y de enfermedad

En un tiempo en que las pensiones de la Seguridad Social eran de cuantías muy bajas, las de los «auxilios de vejez» y de los «auxilios de enfermedad» eran particularmente exiguas. Ya se ha dicho que no podían superar el 80 por 100 de las más bajas del Seguro de Vejez e Invalidez. La evolución de las cuantías de los auxilios de vejez y de enfermedad a lo largo de los años quedan resumidos en el cuadro siguiente, junto con otras características de estas prestaciones.

La regulación inicial disponía que, cuando los ancianos y enfermos que perciban estos auxilios se encuentren acogidos en estableci-

Evolución de los auxilios de vejez y de enfermedad

Disposición	Efectos desde	Edad mínima para el de vejez	Mensualidades	Cuantía mensual en pesetas	Cuantía en % del salario mínimo
D 1315/1962, de 14 de junio, modif. por D 2135/1965, de 8 de julio . .	1-8-1965	75	12	320	17,78
L 33/1972, de 22 de julio	1-1-1973	75	12	1.000	17,92
D 756/1974, de 14 de marzo	16-4-1974	70			
D 3475/1974, de 20 de diciembre	1-1-1974	70	14	1.500	22,22
RD 467/1978, de 2 de marzo	1-1-1978	70	14	3.000	18,25
RD 631/1979, de 9 de marzo	1-1-1979	70	14	4.000	20,83
L 42/1979, de 29 de diciembre	1-1-1980	69			
RD 172/1981, de 5 de febrero	1-1-1981	69	14	5.000	19,52
RD 691/1982, de 17 de marzo	1-1-1982	69	14	5.550	19,51
L 44/1983, de 28 de diciembre	1-1-1984	69	14	10.000	28,79
L 50/1984, de 30 de diciembre	1-1-1985	69	14	11.000	29,59
L 46/1985, de 27 de diciembre	1-1-1986	69	14	14.000	34,88
L 21/1986, de 23 de diciembre	1-1-1987	69	14	15.120	35,87
L 33/1987, de 23 de diciembre	1-1-1988	68	14	17.200	39,06
RD-L 3/1989, de 31 de marzo	1-1-1989	67	14	20.000	42,84
L 4/1990, de 29 de junio	1-1-1990	66	14	22.108	44,21
L 31/1990, de 27 de diciembre	1-1-1991	66	14	23.590	44,30
RD 2/1992, de 10 de enero	1-1-1992	66	14	24.935	44,31
L 39/1992, de 29 de diciembre	1-1-1993	66	14	24.935	42,60
L 21/1993, de 29 de diciembre	1-1-1994	66	14	24.935	41,17
L 41/1994, de 30 de diciembre	1-1-1995	66	14	24.935	39,77

mientos asistenciales, públicos o de beneficencia privada, las ayudas se entregarán a tales establecimientos, destinándose el 80 por 100 a cubrir los gastos de estancia que ocasionen los interesados y abonándose el 20 por 100 restante a los beneficiarios.

El Decreto 1304/1974. de 2 de mayo, dispuso que «cuando la cuantía de los auxilios sea incrementada sobre las cifras actuales, el importe de los mismos, que seguirá abonándose a los Estableci-

mientos, se distribuirá destinando dos terceras partes a cubrir los gastos de estancias y abonando la tercera parte restante a los beneficiarios» (art. único). Por Decreto 3475/1974, de 20 de diciembre, y con efectos desde el 1 de enero de ese mismo año, la cuantía de estos «auxilios» o «pensiones» se incrementó «hasta la cantidad de 1.500 pesetas mensuales por beneficiario, abonables en doce mensualidades durante el ejercicio económico, más dos mensualidades extraordinarias, una en julio y otra en diciembre» (art. 1.º). Además, «los ancianos o enfermos titulares de estos auxilios que se encuentren acogidos en Establecimientos asistenciales, públicos o de beneficencia privada, percibirán el importe de las dos mensualidades extraordinarias de julio y diciembre, en su integridad» (art. 2.º).

El Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, modificó la regulación de este régimen, llamado ahora de ayudas a ancianos y enfermos.

El campo de aplicación vino definido por el artículo 1.2 del Real Decreto 2620/1981. Según él, «podrán ser beneficiarios de estas ayudas quienes reúnan las siguientes condiciones:

a) Carecer de medios económicos para la subsistencia. A estos efectos se considera que carece de dichos medios quien percibe para su beneficio exclusivo y durante el año natural unos ingresos inferiores al importe anual de estas ayudas, ya sea en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o cualquier otro tipo. También se considera que carecen de medios quienes forman parte de familias cuya renta per cápita anual sea inferior a dicho importe.

b) No tener familiares que estén obligados a atenderle en la forma establecida en el libro I, título VI del Código Civil, o, teniéndolos, carezcan de la posibilidad material de hacerlo.

c) No pertenecer a Comunidades, Institutos, Ordenes u Organizaciones religiosas que, por sus Reglas o Estatutos, estén obligados a prestarle asistencia, y que, por los ingresos con que cuentan y las cargas que sobre aquéllas pesan tengan posibilidad económica de dársela.

d) No ser propietario o usufructuario de bienes muebles o inmueble cuyas características, valoración y posibilidad de venta indiquen notoriamente la existencia de medios materiales suficientes para atender a la subsistencia.

e) Haber cumplido sesenta y nueve años de edad, en las ayudas por ancianidad; o, en los casos de ayuda por enfermedad o

invalidez encontrarse absolutamente incapacitado para toda clase de trabajo.»

La financiación seguiría a cargo del Estado. Pero, por efecto de la disposición adicional 4.ª de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, fueron suprimidos los Fondos Nacionales creados por la Ley 45/1960, de 21 de julio, por lo que las consignaciones para la financiación de las actividades atendidas con ellos se haría directamente, en los Presupuestos del Estado, a los órganos de la Administración encargados de las mismas.

La acción protectora del régimen se seguiría materializando, como antes, en prestaciones periódicas de catorce mensualidades al año, cuyas cuantías se actualizaron anualmente de 1984 a 1992. Pero así como las ayudas por ancianidad implicaban un derecho subjetivo en favor de los beneficiarios, «las ayudas en favor de incapacitados para el trabajo tendrán carácter excepcional y se concederán discrecionalmente» (art. 1.3).

La aparición de las Comunidades autónomas determinó que la gestión de las prestaciones del régimen de ayudas a ancianos y enfermos pasase a depender de estas entidades, pero la regulación y la financiación siguió a cargo del Estado.

Al establecerse por la Ley 26/1990 las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, por el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, se permitió a los beneficiarios de las ayudas para ancianos y enfermos, en el caso de reunir los requisitos pertinentes, optar entre mantener esta prestación o pasar a percibir la pensión no contributiva de la Ley 26/1990. Finalmente, por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, se decidió la supresión de dichas ayudas en los términos siguientes:

«1. A partir del 23 de julio de 1992, quedan suprimidas las pensiones asistenciales reguladas en la Ley de 21 de junio de 1962 y en el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio.

»2. No obstante lo previsto en el número anterior, quienes con anterioridad al 23 de julio de 1992 tuvieran ya reconocido el derecho a las pensiones citadas en el mismo, continuarán en el percibo de aquéllas en los términos y condiciones que se preveían en la legislación específica que las regulaba.
De igual modo, las solicitudes de reconocimiento de las pensiones señaladas que, a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, se encuentren pendientes de resolución, se resolverán con arreglo a su normativa específica.» (art. 7.º).

3.521.62. El régimen de integración social de minusválidos

En cuanto a las prestaciones en dinero en favor de minusválidos, al margen de las prestaciones de invalidez de los diversos regímenes de seguros sociales, hay que destacar las creadas por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (Lismi). «A los efectos de la presente Ley se entenderá por minusválido a toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales» (art. 7.1). Las prestaciones de esta ley van destinadas a «los minusválidos que, por no desarrollar una actividad laboral, no estén incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social» (art. 12.1). El régimen de estas prestaciones fue desarrollado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero y a finales de este mismo año se comenzaron a reconocer las primeras prestaciones.

El campo de aplicación de la Lismi, en lo que respecta a las prestaciones en dinero, está contituido por «todo minusválido mayor de edad cuyo grado de minusvalía exceda del que reglamentariamente se determine, y que por razón del mismo se vea imposibilitado de obtener un empleo adecuado (...), siempre que, careciendo de medios económicos, no perciba prestación pecuniaria del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o de la Seguridad Social (...). Cuando perciba una prestación económica, el subsidio se reducirá en cuantía igual al importe de aquélla» (art. 14.1). El minusválido que dispone de otros recursos personales también podrá beneficiarse de esta ley si dichos recursos «en cómputo anual no exceden de una cuantía que se fijará anualmente por Decreto, y que en todo caso tendrá en cuenta las personas que el minusválido tenga a su cargo» (art. 14.2).

La financiación se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (art. 66).

La acción protectora de la Lismi comprende:

«*a)* Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.
b) Subsidio de garantía de ingresos mínimos.
c) Subsidio por ayuda de tercera persona.
d) Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte.
e) Recuperación profesional.
f) Rehabilitación médico-funcional» (art. 12.2).

De toda esta acción protectora son prestaciones en dinero las señaladas con las letras *b)*, *c)* y *d)*. La cuantía del subsidio de garantía

de ingresos mínimos «será determinada por Decreto, con carácter uniforme, y no será inferior al 50 por 100 del salario mínimo interprofesional» (art. 14.3).

El Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolló, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, dispuso que las solicitudes de reconocimiento de los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona que, a la entrada en vigor de dicha ley, se encontrasen pendientes de resolución, se resolviesen «con arreglo a su normativa específica» (disposición transitoria 2.ª). Con lo cual quedaba sobreentendido que las nuevas solicitudes de prestaciones de este tipo habrían de sustanciarse a tenor de la Ley 26/1990.

La gestión de las prestaciones de la Lismi fue encomendada, por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, al Instituto Nacional de Servicios Sociales (art. 43, 1 y 2), a excepción de las prestaciones de asistencia sanitaria, farmacéutica y de rehabilitación médico-funcional, que se asignaban al Instituto Nacional de la Salud (art. 43.3).

Con ello, por un lado, se atribuía la administración de prestaciones en dinero a un instituto específicamente dedicado a servicios sociales y, por otro, la gestión de un conjunto importante de prestaciones de carácter asistencial se encomendaba a dos entidades gestoras de la Seguridad Social, con lo que la distinción entre lo que correspondía a uno y otro tipo de regímenes resultaría difícil, particularmente en lo relativo a prestaciones en especie.

3.521.63. El régimen de prestaciones asistenciales por desempleo

No se tratará aquí de las prestaciones asistenciales por desempleo, que se examinarán, juntamente con las contributivas, en el apartado dedicado al Instituto Nacional de Empleo, si bien, al hacer el estudio económico del gasto, se analizarán separadamente.

3.521.64. Los regímenes de ingresos mínimos de inserción

Dentro de esta parte de las prestaciones asistenciales en dinero hay que mencionar, por último, la aparición, en los últimos años, de los llamados «ingresos mínimos de inserción». Son prestaciones creadas por las Comunidades autónomas, destinadas a personas en situación de indigencia. Estas prestaciones, que se han ido extendiendo, a partir de mediados de los años ochenta, por la mayor parte de los países de la Unión Europea, tienen un indudable carácter asistencial, pero no son fáciles de situar dentro del pano-

rama de éstas [58]. Ello se debe a que, en principio, la cobertura por prestaciones en dinero de las situaciones típicas de indigencia no amparadas por seguros sociales se realiza, si se trata de personas ancianas, a través de pensiones o ayudas de vejez, si se trata de inválidos o minusválidos, a través de pensiones o subsidios destinados a esta categoría de personas, si se trata de menores, a través de asignaciones familiares y si se trata de desempleados, a través de subsidios asistenciales de desempleo. Así, pues, teóricamente al menos, en un estadio avanzado de protección social, los destinatarios de estas prestaciones no podrían ser ni menores, ni viejos, ni minusválidos, ni inválidos, ni parados. Dado que a estos ingresos mínimos de inserción no pueden optar ni los menores, ni los viejos, ni, por lo general, quienes tengan derecho a alguna de las demás prestaciones contributivas o no contributivas instituidas, y deben estar inscritos como demandantes de empleo, se llega a la conclusión de que van destinados fundamentalmente a parados. Representan, pues, en cierta medida, un tercer nivel de las prestaciones por desempleo, situado tras las prestaciones contributivas y las no contributivas.

La idea que subyace bajo las prestaciones de este grupo es que todo miembro de la sociedad o, más bien, todo hogar, debe tener

---

[58] *Cf.*, a este propósito, Houillon, M.: «Le retour des misérables. La société duale en question», en *Futuribles*, n.° 107, février 1987, pp. 33-40; Aznar, G.: «La société des trois revenus. Scénario prospectif», en *Futuribles*, n.° 109, avril 1987, pp. 3-18; Euzeby, A.: «Le revenu minimal garanti: expériences et propositions» en *Revue Internationale du Travail*, n.° 3, mai-juin 1987; Euzeby, Ch.: «Le revenu minimum garanti: une formule en gestation», en *Droit social*, n.° 3, mars 1988, pp. 262-271; Charbonnel, J.-M. et Lion, J.: «Protection sociale et pauvreté: protection légale et expériences de revenu minimum garanti», en *Documents du CERC*, Revue du Centre d'Etude des Revenus et de Coûts, n.° 88, 1.er trimestre 1988; Aznar, G.: «Revenu minimum garanti et deuxième chèque. Solution régressive et solution prospective», en *Futuribles*, n.° 120, avril 1988, pp. 58-68; Gazier, B.: «Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti», en *Revue Française des Affaires Sociales*, année 42ème, n.° 2, avril-juin 1988, pp. 7-22; Maurel, E.: «Autour du revenu minimum: les termes du débat», en *Économie et Humanisme*, n.° 301, mai-juin 1988, pp. 61-72; Milano, S.: «Le revenu minimum garanti: les idées, les faits, les choix», en *Regards sur l'actualité*, n.° 143, juillet-août 1988, pp. 19-32; O'Higgins, M.: «Horizon 1992 and the Guarantee of a Minimum Income», en *The Future of Social Protection in Europe: Views and Prospects on Horizon 1992*, at the European Seminar organised by CRESGE [Centre de Recherches Économiques, Sociologiques et de Gestion] and the Commission of the EC, Tilques, France, 12-14th October 1988; Milano, S.: *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990; Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Volume 8: *General Neediness*, Luxembourg, 1994; Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M.: «Las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas» y Ayala, L.: «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa», ambos en *Documentación social*, n.° 96 (1994); Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M.: *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación FOESSA, 1995; de los mismos autores: *Las rentas mínimas de inserción en España: entre la asistencia y la inserción*, Madrid, Fundación Argentaria, 1995; Consejo Económico y Social: *La pobreza y la exclusión social en España*, Colección Informes, n.° 8, Madrid, marzo de 1997.

unos ingresos mínimos garantizados que le permitan la subsistencia. De hecho, en la Seguridad Social, desde los años setenta, existen ingresos mínimos garantizados a sus pensionistas, de modo que la cuantía de la pensión de quienes no llegan a ese mínimo y carecen de otras rentas es incrementada con un *complemento para mínimos*. También la prestación fundamental de la Lismi se denomina subsidio *de garantía de ingresos mínimos*. Pese a estas denominaciones, en España no existe una garantía universal de rentas mínimas. Tampoco las establecidas en las Comunidades autónomas, desde que, en 1985, la Comunidad Foral de Navarra estableció la primera de las prestaciones de este tipo, representan una garantía universal de rentas mínimas, ya que las cuantías y los requisitos para la concesión de estas prestaciones difieren mucho de unas Comunidades a otras. La expresión «de inserción» que suele calificar a estas prestaciones se refiere al requisito frecuente de que las personas que las reciben se sometan a programas tendentes a la reinserción social. Este tema está vinculado al de la «marginación social». Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, edición de 1992, «marginar», en quinta acepción y en sentido figurado, es «poner o dejar a una persona o grupo en condiciones sociales de inferioridad». Esta posición de inferioridad resulta evidentemente de la falta o insuficiencia de rentas; pero no solamente de esto, sino también de otras condiciones, como facultades de actuación, niveles de instrucción o posibilidades de empleo. El tema de la marginación social (llamada *exclusion* en inglés y en francés) se ha constituido en materia de preocupación en Europa, particularmente desde que, a partir de la crisis del petróleo de 1973, la situación próxima al pleno empleo fue sustituida por una situación de paro extenso y continuado. De aquí que se haya afirmado que «el mero mantenimiento de la subsistencia puede permitir e incluso facilitar la marginación social *(social exclusion)* al eliminar la cruda necesidad de otros recursos para subsistir sin crear la oportunidad de caminar hacia la suficiencia» [59]. Lo cual parece particularmente cierto con respecto a las personas en edad de trabajar. Esta convicción ha llevado en muchos casos a tratar de combinar la provisión de una renta asistencial con la exigencia de que el beneficiario busque trabajo y con medidas de reinserción. La cuestión es hasta qué punto estas medidas pueden ser eficaces.

El campo de aplicación de los regímenes de ingresos mínimos de inserción no es de fácil determinación, al ser diferentes éstos en cada Comunidad autónoma. Por ello parece preferible hablar de perfil general de los beneficiarios de estas prestaciones. Se trata de personas menores de sesenta y cinco años y mayores de veinticuatro años (salvo que tengan cargas familiares), con dos o

[59] O'Higgins: *Op. cit*, § 19.

más años de residencia en la Comunidad autónoma y con ingresos, si los tienen, inferiores a un cierto nivel; a esto hay que añadir que, en la mayor parte de las Comunidades, se excluye a los perceptores de otras prestaciones sociales y, en algunas, a los perceptores de rentas del trabajo. Por lo general, los beneficiarios han de ser demandantes de empleo y vendrán obligados a aceptar las ofertas de colocación. En ciertas Comunidades se exige que el beneficiario se someta a medidas de reinserción social, entre las que destacan los cursos de formación ocupacional del Inem, otras actividades formativas y empleo en tareas de utilidad social.

La financiación de estos regímenes se hace con cargo a los presupuestos de las Comunidades autónomas y, en la mayor parte de ellas, el nivel de cobertura depende de limitaciones presupuestarias.

La acción protectora está constituida fundamentalmente por un subsidio mensual que se reconoce por períodos prorrogables que varían de los tres meses a los tres años. La cuantía del subsidio se modula, por lo general, en función del número de miembros del hogar del beneficiario y de los ingresos que posea. A este subsidio hay que añadir las medidas de reinserción, cuando forman parte de los programas.

3.522. La protección social de los empleados públicos

En el período que va de 1967 a 1995, en el campo de la protección social de los funcionarios públicos se produce el fenómeno curioso de la integración nominal de su régimen en el del sistema de la Seguridad Social. En efecto, en la Base tercera de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, se incluía entre los regímenes especiales de dicho sistema, el de «funcionarios públicos, civiles y militares». Sin embargo, la protección social de estos funcionarios ha seguido fundamentalmente acogida, en materia de pensiones, a la normativa de las Clases Pasivas del Estado y, en lo relativo a protección de la familia, al régimen de ayuda familiar diseñado a principios de los años cincuenta; lo más importante que se ha producido es, con toda probabilidad, la aparición de las mutualidades generales de funcionarios, que han venido a hacerse cargo principalmente de las prestaciones de asistencia sanitaria, pero fuera de la órbita típica del sistema de la Seguridad Social. Solamente la seguridad social de los empleados de la Administración local ha terminado, ya al final del período, por integrarse en el Régimen General de la Seguridad Social, aunque manteniéndose varias de las peculiaridades de su anterior régimen de previsión social.

3.522.1. Las Clases Pasivas del Estado

El Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 22 de octubre de 1926, tras recibir numerosas modificaciones a lo largo de los años, en virtud de lo establecido por la disposición final 1.ª de la Ley 30/1965, de 4 de mayo, fue sustituido, para quienes no siguió vigente, por el Texto refundido de la Ley de Derecho Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado aprobado por el Decreto 1120/1966, de 21 de abril. El Reglamento para la aplicación de este Texto refundido se aprobó por Decreto 2427/1966, de 13 de agosto.

El campo de aplicación del Texto refundido de 1966 viene definido por su art. 1.1; según éste, «se regirán por la presente Ley las pensiones causadas o que causen, en su favor o en el de sus familias, los funcionarios civiles de carrera de la Administración del Estado que en 1 de octubre de 1965 o en fecha posterior estuvieren en servicio activo o en las situaciones de excedencia especial, forzosa o de supernumerarios». Las pensiones de quienes no estuviesen en dicha fecha en las situaciones indicadas, no fuesen funcionarios civiles de carrera, a tenor del artículo 4.° de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, o, aun siéndolo, no estuviesen incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 31/1965, de 4 de mayo, de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, se regirían por el Estatuto de 1926 o por su legislación específica (art. 1.2). Entre estos últimos figuraban los de la Administración de Justicia, de organismos autónomos, de los servicios sanitarios locales, los que no percibían sueldos con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado y los que, aun percibiéndolos, no estuviesen escalafonados (Ley 31/1965, art. 2.°).

La financiación de este régimen se hace mediante las consignaciones que figuran en la sección de Clases Pasivas del estado contable de gastos de los Presupuestos del Estado. Además, según el artículo 20.1 del Texto refundido, «todos los funcionarios a los que esta Ley es de aplicación, cualquiera que sea la fecha de su ingreso al servicio del Estado o sus circunstancias personales, quedan sometidos al impuesto del 5 por 100 sobre las cantidades que perciban por los conceptos que integran la base reguladora, además del que corresponda sobre los rendimientos del trabajo personal». A él siguen sometidos también los funcionarios en las situaciones de excedencia forzosa, excedencia especial y los supernumerarios (art. 20.2), aun cuando no perciban sueldos, trienios ni pagas extraordinarias con cargo a los Presupuestos del Estado (art. 20.3).

La acción protectora incluye pensiones ordinarias y extraordinarias de jubilación, para el causante, y de viudedad, orfandad y en favor de los padres, para su familia [60]. Las pensiones extraordinarias se causan, por lo general, cuando el funcionario fallece o se inutiliza en acto de servicio. «Servirá de base reguladora para la determinación de todas las pensiones la suma del sueldo, trienios efectivos completados y pagas extraordinarias» (art. 25.1). «Todas las declaraciones de pensiones efectuadas con arreglo a esta Ley llevan consigo el derecho del pensionista a una paga extraordinaria en el mes de julio y otra en el mes de diciembre de cada año.» (art. 23.1) [61]. «El reconocimiento de derechos pasivos lleva consigo el derecho a percibir el complemento familiar en la misma cuantía y condiciones establecidas o que se establezcan para los funcionarios en servicio activo» (art. 13.1).

Para causar pensión ordinaria de jubilación será preciso que el funcionario, habiendo completado tres trienios al menos, haya pasado a dicha situación por: *a)* haber cumplido setenta años de edad (si pertenece al Cuerpo Técnico de Administración Civil o al Administrativo), sesenta y cinco años (si pertenece al Auxiliar o al Subalterno), o la edad reglamentariamente señalada para cuerpos especiales; *b)* padecer incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, por inutilidad física o por debilitación apreciable de facultades; *c)* haber cumplido sesenta años de edad, o haber completado treinta años de servicios a la Administración (art. 26.1). A estos efectos, se tendrá en cuenta el tiempo «de servicio militar, estimándose como doble el prestado en campaña y el prestado por los funcionarios civiles en las provincias españolas de Africa o en la Región Ecuatorial» (art. 26.2-1). «Las pensiones ordinarias de jubilación de los funcionarios serán el 80 por 100 de la base reguladora, excepto cuando se trate de jubilación voluntaria por haber cumplido el funcionario treinta años de servicios al Estado o tener cumplidos sesenta años de edad, casos en que de no concurrir ambas circunstancias la pensión solamente será del 60 por 100 de la expresada base» (art. 30.1).

Para causar pensión a favor de los familiares es preciso que el funcionario haya completado dos trienios, al menos, como funcionario de carrera, requisito éste que no será exigible cuando el funcionario fallezca dentro de los seis primeros años de servicios

[60] Existen además «pensiones excepcionales». Según el art. 45 del Texto refundido de 1966: «Las pensiones excepcionales concedidas a título personal por Leyes especiales, sean o no funcionarios los favorecidos con ellas, se regirán por lo que en tales leyes se establezca tanto respecto a su cuantía como a las condiciones exigibles para su percepción.»

[61] La paga extraordinaria de diciembre fue establecida por la Ley de 15 de marzo de 1951 para el personal civil y militar y para las Clases Pasivas del Estado; la paga extraordinaria de julio fue establecida, para el mismo personal, por el Decreto-ley de 10 de julio de 1953.

ininterrumpidos (art. 34.1). «La cuantía de las pensiones ordinarias familiares es del 25 por 100 de la base reguladora» (art. 35.1). «La pensionista viuda del causante que contraiga nuevas nupcias perderá el derecho a la pensión causada por aquél, sin perjuicio de que, al enviudar de nuevo, pueda recobrarlo» (art. 37.1). «Los huérfanos varones cesarán en el cobro de la pensión al cumplir la edad de veintitrés años o al desaparecer la causa de su imposibilidad física» (art. 38.1). «Las huérfanas cesarán en el percibo de la pensión al contraer matrimonio» (art. 38.2). «Las pensiones de orfandad que pueden causar los funcionarios ingresados al servicio del Estado con posterioridad a 28 de diciembre de 1959 dejarán de abonarse cuando los titulares, varones o hembras, cumplan la edad de veintitrés años, salvo que justifiquen que desde antes de cumplirla se hallan imposibilitados para ganarse el sustento y sean, además, pobres en sentido legal» (art. 38.1).

«Los Ministros del Gobierno de la nación tendrán derecho a un haber pasivo vitalicio igual al 80 por 100 del sueldo anual y pagas extraordinarias asignado o que se asigne al cargo de Ministro en los Presupuesto Generales del Estado, desde el día primero del mes siguiente al de su cese y sin más requisitos que el de haber jurado el cargo» (41.1). «Las viudas, los huérfanos o, en su caso, los padres de los que hayan sido Ministros tendrán derecho desde el día primero del mes siguiente al de fallecimiento del causante a una pensión vitalicia del 25 por 100 del sueldo anual y pagas extraordinarias asignado o que se asigne al cargo en los Presupuestos Generales del Estado, si justifican su aptitud legal y ejercitan el derecho en la misma forma y condiciones exigidas a los demás pensionistas» (art. 41.2). «Se entenderá a todos los efectos que los Ministros causan a su favor o al de sus familiares una sola pensión, aunque hayan desempeñado el cargo varias veces, y que no podrá percibirse al mismo tiempo el haber como ex Ministro y sueldo por el desempeño de este cargo» (art. 41.4).

Los funcionarios que fallezcan o se inutilicen en acto de servicio o como consecuencia de él, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, causarán en su favor o en el de sus familiares una pensión extraordinaria de igual cuantía que la base reguladora (art. 42.1). Los que fueren jubilados por razón de ceguera o parálisis total incurable percibirán pensión extraordinaria del 80 por 100 de la base reguladora (art. 43). Los funcionarios colaboradores con la fuerza pública causarán, en determinadas circunstancias, pensión extraordinaria de jubilación o familiar igual al sueldo que estuvieren disfrutando en activo, y, si estuvieren jubilados, igual al importe de la base reguladora del haber pasivo (art. 44).

«Es incompatible el percibo de más de tres pensiones ordinarias de jubilación, viudedad, orfandad o en favor de los padres causados por

distinto funcionario y satisfechas con fondos del Estado, Provincia, Municipio o Patrimonio Nacional» (art. 46.1). «Las actualizaciones de pensión como consecuencia de las modificaciones de retribuciones de los funcionarios en activo que se dispongan a partir de 1 de enero de 1965, se realizarán de oficio por aplicación de porcentajes medios de aumento en las pensiones reconocidas, determinadas por el Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda» (art. 47.1).

La Ley 112/1966, de 28 de diciembre, reguló los derechos pasivos del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada. El Texto refundido de esta legislación fue aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril, y el Reglamento para su aplicación, por el Decreto 1599/1972, de 15 de junio. Las condiciones, base reguladora y cuantías son similares a las de los funcionarios civiles del Estado, pero, en caso de retiro voluntario, las condiciones son las siguientes: *a)* de veinte a veinticinco años de servicio, la cuantía de la pensión es del 40 por 100 de la base reguladora; *b)* de veinticinco a treinta años de servicio, del 50 por 100 de dicha base; *c)* de treinta a treinta y cinco años, del 60 por 100; *d)* a partir de los treinta y cinco años de servicio, del 80 por 100 de la expresada base (art. 3.2).

Por Ley 19/1974, de 27 de junio, se dispuso la mejora de las pensiones de las clases pasivas en los términos siguientes: La cuantía de todas las pensiones de viudedad y en favor de los padres, reconocidas o a reconocer en lo sucesivo, causadas por funcionarios civiles y militares del Estado, que la legislación anterior fijaba en el 25 por 100 de la base o sueldo regulador se elevaba al 40 por 100, y aquéllas en que la fijaba en el 15 por 100 se elevaba al 30 por 100 (art. 1.1). Por otro lado, la pensión de viudedad se aumentaba en el 6 por 100 de la base o sueldo regulador por cada hijo del causante legalmente a cargo de la viuda, soltero, menor de veintitrés años o incapacitado, sin que en ningún caso el total de la pensión pudiera ser superior al 80 por 100 de la expresada base o sueldo (art. 1.2). Este aumento del 6 por 100 se aplicaría también a las pensiones de orfandad «en tanto exista algún beneficiario menor de veintitrés años o mayor de dicha edad que, desde antes de cumplirla, se hallare incapacitado para atender a su subsistencia y sea pobre en sentido legal» (art. 1.3). Asimismo se elevaban al 30 por 100 del sueldo regulador las pensiones de jubilación o de retiro que, por aplicación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, se cifraban en el 20 ó 25 por 100 del expresado regulador (art. 1.4). La ley creaba además, tres nuevas prestaciones por fallecimiento o inutilización; a saber: «indemnización» por una sola vez equivalente a una mensualidad del sueldo y trienios por cada año de servicios computable a efectos de trienios, con un mínimo de 100.000 pesetas, en favor de los funcionarios de carrera o en prácticas y de sus familias, cuando dichos funcionarios se inutilizasen o fallecieran en acto de

servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo (art. 2.1); «subsidio» por una sola vez de 10.000 pesetas, compatible con la indemnización anterior y con prestaciones análogas de la correspondientes mutualidad de funcionarios, al fallecimiento, cualquiera que sea la causa, de un funcionario en prácticas o de carrera en cualquier situación, excepto la de excedencia voluntaria, si es civil, o la de supernumerario, si es militar (art. 2.2); «ayuda» por una sola vez, con independencia del subsidio anterior, «que se hará efectiva juntamente con la primera mensualidad de la pensión que se reconozca a los familiares del causante, siempre que tengan derecho a haber pasivo» (art. 2.3).

La Ley 9/1977, de 4 de enero, mejoró las pensiones extraordinarias de jubilación, retiro viudedad o en favor de los padres causadas por funcionarios civiles y militares inutilizados o fallecidos en acto de servicio, elevando sus cuantías al 200 por 100 de la base reguladora (art. 1.°). La misma elevación se aplicaba «a las pensiones extraordinarias de orfandad en tanto exista algún beneficiario menor de 23 años o mayor de dicha edad que desde antes de cumplirla se hallare imposibilitado para atender a su subsistencia» (art. 2.°). Estas mejoras se aplicaban tanto a las pensiones futuras como a las ya reconocidas (art. 3.°).

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, es de aplicación: *a)* al personal de la Administración civil del Estado y sus organismos autónomos; *b)* al personal civil al servicio de la administración militar y sus organismos autónomos; *c)* al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social (art. 1.1). Además «tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación» (art. 1.5).

Esta ley, en su artículo 33, dispuso que «la jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad». Su disposición transitoria 9.ª apartado 1, estableció que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 33, los funcionarios se jubilarán de la siguiente forma: *a)* en 1 de enero de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y ocho años; *b)* desde 1 de enero de 1985 al 30 de junio de 1985 los que vayan cumpliendo sesenta y ocho años; *c)* el 30 de junio de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y siete años; *d)* desde el 1 de julio de 1985 al 31 de diciembre de 1985 los que vayan cumpliendo sesenta y siete años; *e)* en 31 de diciembre de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y seis años; *f)* durante 1986 los que vayan cumpliendo sesenta y seis años; *g)* en 31 de diciembre de 1986 los que tengan cumplidos sesenta y cinco años; *h)* a partir de 1 de enero de 1987 será de plena aplicación la jubilación al cumplir los sesenta y cinco años.

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en su disposición final 5.ª, autorizó al Gobierno para dictar un texto refundido «regularizando, aclarando y armonizando la legislación vigente en materia de Clases Pasivas del Estado». De acuerdo con esta autorización, tras diversas prórrogas del plazo inicialmente concedido para ello, por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, fue aprobado un nuevo Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que ha sufrido con posterioridad numerosas modificaciones [62]. A partir de entonces, las pensiones vigentes de este tipo pueden estar reguladas, según los casos, por el Estatuto de 1926, por el Texto refundido de 1966, para funcionarios civiles, por el Texto refundido de 1972, para funcionarios militares, por las Leyes 19/1974 y 9/1977, a las que antes se ha hecho referencia, o por este Texto refundido de 1987. Dada la complejidad de la regulación de los derechos pasivos de los funcionarios, lo que se transcribe a continuación es un resumen que omite ciertos detalles y matices del primitivo Texto refundido de 1987, sin que se hayan tomado en consideración las modificaciones posteriores.

El campo de aplicación del Texto refundido de 1987 incluye:

a) funcionarios de carrera de carácter civil de la Administración del Estado;
b) personal militar profesional, sea o no de carrera, y personal militar de las Escalas de Complemento y Reserva Naval;
c) funcionarios de carrera de la Administración de Justicia;
d) funcionarios de carrera de las Cortes Generales;

---

62 Desde su promulgación hasta el 31 de diciembre de 1996, el Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 1987 ha experimentado, salvo error u omisión, las modificaciones siguientes: por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, art. 52: de los artículos 12, 14.2, 23.1, 29 y 31.1; se le añade además una disposición transitoria décima; por la Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen del Personal Militar Profesional, disposición adicional 14.ª: del artículo 52; por la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, art. 2.º: del artículo 28.2, *a)*; se le añade además una disposición transitoria undécima; por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, art. 52: de los artículos 37 y 41.1; se le añade además un nuevo número 6 al artículo 31; por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, art. 49: de la disposición transitoria 1.ª; por el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera, art. 7.º: de la disposición transitoria 4.ª; por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, art. 129: de los artículos 3.1, *a)*, 16.1, 31.4, 39.1, 41, 44, 59 y de la disposición adicional 3.ª, 1; por la Ley 13/1996, art. 130: se le añade una disposición adicional décima. Magnífica recopilación de las disposiciones vigentes sobre Clases Pasivas, desde el Estatuto de 1926, con cierre a 30 de noviembre de 1995, y cuadros muy completos de haberes reguladores y cuotas mensuales, en Ministerio de Economía y Hacienda: *Normativa general sobre Clases Pasivas*, Madrid, 1995.

e) funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales, siempre que su legislación reguladora así lo prevea;
f) personal interino al que se refiere el artículo 1.° del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre;
g) el personal de cualquiera de los grupos anteriores que preste servicios en Comunidades autónomas por haber sido transferidos a éstas los servicios en los que estaban destinados;
h) funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos Cuerpos, Escalas y Plazas, así como los alumnos de Academias y Escuelas Militares a partir de su promoción a Caballero Alférez-Cadete, Alférez-alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina;
i) ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos;
j) personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares y personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio (art. 2.1).

El Texto refundido de 1987 distingue entre el personal cuyos derechos pasivos se regulan por las disposiciones del Título I del mismo y los que se regulan por la legislación anterior con las modificaciones que se recogen en el Título II de este Texto refundido.

Se atienen a las disposiciones del Título I los derechos pasivos causados por:

a) el personal de los grupos *a)* al *e)* y *g)* antes citados que no haya sido declarado jubilado o retirado antes del al 31 de diciembre de 1984, cualquiera que fuere la situación administrativa en que se encuentre y aunque haya sido separado del servicio o sancionado con la pérdida del empleo;
b) el personal que a partir del 1 de enero de 1986 se encontrara como funcionario en prácticas y el que a partir del 1 de enero de 1985 fuera alumno de alguna Escuela o Academia Militar y hubiera sido promovido a Caballero Alférez-Cadete, Alférez-alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina;
c) los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos, en favor de sus familiares, cuando el hecho causante se haya producido con posterioridad al 31 de diciembre de 1985;
d) el personal del grupo *j)* antes citado que estuviesen cumpliendo el servicio militar, cursando estudios en Academias o Escuelas Militares o cumpliendo la prestación social sustitutoria con posterioridad al 31 de diciembre de 1984;

e) los funcionarios interinos, cuando el hecho causante se haya producido con posterioridad al 31 de diciembre de 1985 (art. 3.1).

A la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, con las modificaciones del Título II del Texto refundido de 1987, se atienen los derechos pasivos causados por:

a) el personal de los citados grupos *a)* al *e)* y *g)* fallecido o que haya sido declarado jubilado o retirado con anterioridad al 1 de enero de 1985;
b) los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos en su propio favor, siempre, y en favor de sus familiares, cuando el hecho causante se haya producido con anterioridad al 1 de enero de 1986;
c) los funcionarios interinos, cuando el hecho causante se haya producido con anterioridad al 1 de enero de 1986 (art. 3.2).

La financiación del régimen de las Clases Pasivas del Estado se sigue realizando mediante las consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado y la cotización para derechos pasivos de los funcionarios. El personal comprendido en el artículo 3.1 del Texto refundido de 1987 está sujeto al pago de una cuota de derechos pasivos cuya cuantía se determinará mediante la aplicación al haber regulador que sirva de base para el cálculo de la pensión de jubilación o retiro del tipo porcentual del 3,86 por 100, y del 1,93 por 100 para el personal militar profesional que no fuera de carrera o para el personal militar de las Escalas de Complemento o Reserva Naval (art. 23.1). La cuantía mensual de la cuota se obtendrá dividiendo por 14 la anual obtenida y se abonará doblemente en los meses de junio y diciembre (art. 23.2). Si por cualquier circunstancia no fuera posible la detracción de la cuota en nómina, el funcionario deberá ingresar mensualmente en el Tesoro directamente las cantidades correspondientes a las cuotas (art. 23.3).

La acción protectora se concreta fundamentalmente, como bajo la legislación anterior, en pensiones, ordinarias y extraordinarias, de jubilación o retiro por edad o por incapacidad, en favor de los propios causantes, y de supervivencia (de viudedad, orfandad y destinadas a los padres), en favor de las familias de los causantes. Una de las principales novedades del Texto refundido de 1987 es que los haberes reguladores aplicables para la determinación de las pensiones se establecerán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico (art. 30.1). «Junto a las doce mensualidades ordinarias que se percibirán en el año de la pensión correspondiente, el titular de la misma percibirá dos mensualidades extraordinarias» que se devengarán el primer día de los meses de

junio y diciembre (art. 22.2). «Junto a la pensión de Clases Pasivas de que se trate, se percibirán las prestaciones de ayuda familiar que pudieran corresponder conforme a la legislación reguladora de dichas prestaciones» (art. 22.1).

Para tener derecho a pensión ordinaria de jubilación o retiro se deberán haber completado nueve años de servicios efectivos al Estado (art. 29). Para el cálculo de la cuantía de la pensión, el artículo 31.1 del Texto refundido establece una tabla de porcentajes del haber regulador en función del número de años de servicio; en su redacción de 1987 estos porcentajes iban del 1,15 por 100, para un año de servicio, al 85,00 por 100, con cuarenta años y más. «En el caso que, desde la fecha de ingreso al servicio del Estado hasta el momento de ser declarado jubilado o retirado, haya prestado servicios en distintos Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías, el cálculo de la correspondiente pensión de jubilación o retiro forzoso o voluntario, se hará a través de la siguiente fórmula: $P = R_1C_1 + (R_2 - R_1)C_2 + (R_3 - R_2)C_3 + ...$; siendo P la cuantía de la pensión de jubilación o retiro; siendo R_1, R_2, R_3... los haberes reguladores correspondientes al primer y a los sucesivos Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías en que hubiera prestado servicios el funcionario, y siendo C_1, C_2, C_3..., los porcentajes de cálculo correspondientes a los años completos de servicio efectivo transcurridos desde el acceso al primer y a los sucesivos Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías hasta el momento de jubilación o retiro, de conformidad con la tabla de porcentajes señalada» (art. 31.2). Estas pensiones son incompatibles con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público por parte de sus titulares (art. 35.1).

«Tendrán derecho a la pensión de viudedad quienes sean o hayan sido cónyuges legítimos del causante de los derechos pasivos, siempre en proporción al tiempo que hubieran vivido con el cónyuge fallecido y con independencia de las causas que hubieran determinado la anulación o el divorcio en cada caso.» (art. 38.1) «No obstante, si éstos hubieran contraído matrimonio posterior con persona diferente del causante no tendrán derecho a pensión alguna por este concepto, sin perjuicio de los derechos que pudiera causar en su favor el nuevo cónyuge» (art. 38.2) «La base reguladora de la pensión de viudedad estará constituida por la pensión de jubilación o de retiro del fallecido o declarado fallecido» (art. 39.1). A esta base se aplicará el porcentaje fijo del 50 por 100 para obtener el importe de la pensión de viudedad; este porcentaje será del 25 por 100 si el causante hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia del mismo y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria (art. 39.3). «La percepción de la pensión de

viudedad durante los cinco años siguientes al momento de producirse el hecho causante de la misma será compatible con el percibo de cualquier otra renta de trabajo que pudiera corresponder a su titular» (art. 40.1) «Transcurrido este plazo, en el supuesto de que el titular de la pensión perciba conjuntamente con ésta otras rentas de trabajo y de que de la suma de las mismas y de la pensión resulte una cuantía superior al cuádruplo del salario mínimo interprofesional vigente en el año de cada devengo de la pensión, el importe de la misma se minorará en la parte equivalente al exceso. Si la cuantía del exceso fuera superior a la de la pensión no procederá el abono de esta última. La comparación de cuantías se hará siempre en términos mensuales y sin computar las pagas extraordinarias» (art. 40.2).

«Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante de los derechos pasivos que fueran menores de veintiún años o que, siendo mayores de dicha edad, estuvieran incapacitados para todo trabajo desde antes de cumplirla y tuvieran derecho al beneficio de justicia gratuita» (art. 41.1) La base reguladora será la pensión de jubilación o de retiro del fallecido (art. 42.1). A esta base se le aplicará el porcentaje del 25 por 100 en el supuesto de que existiera un solo hijo con derecho a pensión y el 10 por 100 en el supuesto de que existieran varios hijos con derecho a ella. En este último supuesto, las pensiones resultantes se incrementarán en la suma que arroje el prorrateo por cabeza de un único 15 por 100 de la base reguladora (art. 42.2). Estos porcentajes se reducen a la mitad si el funcionario hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia de este último y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria (art. 42.3). El importe del conjunto de las distintas pensiones de orfandad no podrá superar, en ningún caso, el del 50 por 100 o el del 100 por 100 de la base reguladora, según exista o no exista cónyuge supérstite del fallecido, respectivamente; ni la mitad de estos porcentajes en el supuesto del art. 42.3 (art. 42.4). La percepción de la pensión de orfandad será incompatible con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público (art. 43.1).

Tendrán derecho a pensión indistintamente el padre y la madre del causante de los derechos pasivos, siempre que dependieran económicamente de éste en el momento de su fallecimiento y que no existan cónyuge supérsite o hijos del fallecido con derecho a pensión (art. 44.1). La base reguladora de la pensión es la pensión de jubilación o retiro del causante (art. 45.1), a la que se aplicará el porcentaje fijo del 15 por 100 para la determinación de cada una de las pensiones (art. 45.2), porcentaje que se reducirá al 7,5 por 100 en los mismos supuestos en los que se reduce a la mitad en las pensiones de viudedad y de orfandad (art. 45.2). En el

supuesto de que alguno de los padres del funcionario fallecido que tuviera derecho a pensión percibiera conjuntamente con ésta otras rentas del trabajo y que la suma de las mismas con el haber de Clases Pasivas excediera del doble del salario mínimo interprofesional vigente en el año del devengo de la pensión, ésta se minorará en la parte equivalente al exceso; si éste fuera superior al valor de la pensión no se pagará ésta (art. 46.1).

Dará origen a pensión extraordinaria de jubilación o retiro la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad del funcionario siempre que la misma se produzca, sea por accidente o enfermedad, en acto de servicio o como consecuencia del mismo (art. 47.2). El derecho a la pensión «se causará cualquiera que sea el tiempo de servicios efectivos prestados al Estado» (art. 48.1). El cálculo se la pensión extraordinaria se hace de acuerdo con lo dispuesto para la ordinaria, «con la particularidad de que se entenderán como servicios efectivos prestados en el Cuerpo, Escala, plaza empleo o categoría a que figurara adscrito el causante de los derechos al momento en que se produzca la declaración de jubilación o retiro, los años completos que le faltaran para alcanzar la correspondiente edad de jubilación o retiro forzoso y de que el haber regulador o los haberes reguladores que correspondan se tomarán al 200 por 100» (art. 49.1).

«Dará origen a pensiones extraordinarias en favor de familiares el fallecimiento del causante de los derechos en acto de servicio o como consecuencia del mismo, sea por enfermedad o accidente» (art. 47.3). La base reguladora es la pensión extraordinaria de jubilación o retiro que hubiera correspondido al causante, pero los porcentajes aplicados a ella para el cálculo de estas pensiones son los que antes se han indicado.

Cuando las pensiones extraordinarias se hayan originado como consecuencia de actos de terrorismo, la cuantía de las mismas en favor del propio causante será del 200 por 100 del haber regulador correspondiente y en favor de sus familiares será del 200 por 100 de la pensión de jubilación o retiro que se hubiera señalado en circunstancias ordinarias al causante (art. 49.3). En estos casos, los hijos del causante tendrán derecho al percibo de la pensión hasta los veintitrés años (art. 48.2).

Las pensiones de las Clases Pasivas se revalorizan «de acuerdo con los coeficientes de incremento que, para cada ejercicio económico, establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado». Dichos coeficientes no determinarán, en ningún caso, un incremento medio que sea inferior al incremento medio que se disponga para las retribuciones básicas de los funcionarios públicos» (art. 27.1).

3.522.2. La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

El Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, dispuso la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas acogidas al régimen de previsión social de la Administración local. Hasta entonces, este régimen se atuvo a las normas de su legislación inicial, aunque con diversas modificaciones parciales introducidas a lo largo de los años. El Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación y régimen de retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, previó la revisión de las prestaciones básicas de carácter pasivo de los Estatutos de la Mutualidad. Más adelante, la disposición transitoria 3.ª de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, por la que se aprobaron las bases del Estatuto del Régimen Local, autorizó al Ministerio de la Gobernación para revisar las disposiciones dictadas en ejecución del mencionado Decreto-ley 7/1973, en lo concerniente a dichas prestaciones pasivas. En consecuencia, este Ministerio, por Orden de 9 de diciembre de 1975, aprobó unos nuevos Estatutos de la Mutualidad. Las innovaciones introducidas por los Estatutos de 1975, y por diversas modificaciones posteriores, con respecto a los Estatutos aprobados por Orden de 12 de agosto de 1960, fueron las que se exponen a continuación.

La financiación de la acción protectora de la Munpal se vio afectada por la morosidad de las Corporaciones locales. Por el Real Decreto 2531/1986, de 14 de noviembre, fue aprobado el Reglamento de procedimiento para la recaudación de las cuotas de la Munpal. Según éste, «las corporaciones provinciales y los municipios con población superior a 5.000 habitantes, como oficinas pagadoras de la Mutualidad, abonarán directamente a sus pensionistas, que residan en la localidad, las cantidades que les correspondan» (art. 4.1). «Para los pensionistas no comprendidos en el artículo anterior, actuará como pagadora la oficina de la Mutualidad de la provincia donde tenga su residencia el pensionista, a cuyo efecto se remitirán, por la oficina principal, las correspondientes nóminas y los fondos necesarios» (art. 5.º). «Los débitos vencidos y no satisfechos, contraídos por las Corporaciones Locales y demás Entidades afiliadas con la Munpal hasta el 31 de diciembre de 1985, deberán quedar resueltos durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este Real Decreto, bien por su efectiva liquidación e ingreso en la tesorería de la Mutualidad, bien mediante la suscripción de los oportunos convenios (...). Los plazos a satisfacer se escalonarán de manera que la deuda resulte liquidada en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha de inicio de la vigencia del Convenio (disposición transitoria I).

La morosidad crónica de las Corporaciones locales en el pago de sus cuotas a la Mutualidad hizo que, por Real Decreto 532/1992,

de 22 de mayo, se abriera la posibilidad de un nuevo convenio: «Con la finalidad de facilitar a las Entidades Locales el pago de la deuda contraída con la Mutualidad, correspondiente a los años 1990 y 1991, se establece el aplazamiento de aquélla, mediante la suscripción del oportuno convenio, si bien se trata de un aplazamiento de carácter excepcional y por una sola vez» (exposición de motivos). «El plazo máximo contemplado en el convenio para la cancelación de la deuda será de cinco años, con plazos de amortización de periodicidad trimestral, a partir de la fecha del primer vencimiento» (art. 4.°).

La Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 9 de diciembre de 1986 introdujo importantes modificaciones en los Estatutos de la Munpal de 1975, debidas en parte a la adaptación a la nueva regulación de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local establecida por el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril. Otra Orden de la misma fecha dispuso que, a partir del 1 de enero de 1987, el tipo de cotización para los funcionarios se encontrasen en activo al 31 de diciembre de 1986 sería del 60 por 100 de la base reguladora, el 51,5 por 100 a cargo de la Corporación y el 8,5 restante, a cargo del asegurado (art. 2.°); para los funcionarios que se incorporasen a partir del 1 de enero de 1987, el tipo sería del 44 por 100, el 37,5 por 100 a cargo de la Corporación y el 6,5 restante a cargo del funcionario (art. 3.°). Para la compensación financiera por asistencia sanitaria, el tipo de compensación se establece en el 10 por 100 de la base de cotización de cada funcionario cubierto por la referida asistencia (art. 4.°). La Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 23 de mayo de 1989 cambió este tipo, disponiendo que fuera del 11,50 por 100 respecto al personal asegurado con anterioridad al 1 de enero de 1987 y del 6,60 por 100, cuando se trate de personal asegurado a partir de esta fecha (art. único).

La acción protectora registró una regulación de las pensiones próxima a la establecida para los funcionarios del Estado por el Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas de 1966. Se distingue entre pensiones ordinarias y extraordinarias. Servirá de haber regulador, para la determinación de todas las prestaciones básicas y de sus mejoras, la suma del sueldo, trienios efectivos completados y pagas extraordinarias o, en su caso, las cantidades que hayan servido de base de cotización a la Mutualidad (art. 41.1). La cuantía de la pensión ordinaria de jubilación sería del 80 por 100 del haber regulador, excepto que se trate de jubilación voluntaria, en cuyo caso la cuantía sería del 60 por 100, salvo que concurran las dos circunstancias de haber cumplido sesenta años de edad faltando cinco o menos para la jubilación forzosa y reunir cuarenta años de servicios efectivos, en cuyo caso será del 80 por 100 (art. 50). La cuantía de las pensiones

ordinarias familiares es el 40 por 100 del haber regulador (art. 57.1). En caso de pensión de viudedad, la cuantía de ésta se aumentará en un 6 por 100 por cada hijo del causante legalmente a cargo de la viuda, que sea soltero, menor de veintitrés años o que esté incapacitado, sin que, en ningún caso, el total de la pensión pueda ser superior al 80 por 100 del haber regulador (art. 57.2).

El Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, estableció el cómputo recíproco de cotizaciones entre la Munpal y diversos regímenes de la Seguridad Social, a efectos del cálculo de las cuantías de las prestaciones.

Las pensiones extraordinarias por fallecimiento o inutilización en acto de servicio, cuya cuantía era, en el Estatuto de 1975, del 100 por 100 del haber regulador, fue modificada por reforma del art. 59.1 de dicho Estatuto, dispuesta por la Orden del Ministerio de Administración Territorial de 23 de febrero de 1982, en los términos siguientes: «Los asegurados, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, que se inutilicen o fallezcan en acto de servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo, causarán, en los supuestos de jubilación, viudedad y en favor de los padres, una pensión extraordinaria equivalente al 200 por 100 del haber regulador (...). De igual beneficio gozarán las pensiones extraordinarias de orfandad en tanto exista algún beneficiario menor de veintitrés años o mayor de dicha edad que, desde antes de cumplirla, se hallara imposibilitado para atender a su subsistencia.»

Por Real Decreto 3241/1983, de 14 de diciembre, se establecieron, en el régimen de protección social de la Administración local, las prestaciones de asistencia sanitaria, ya previstas por su legislación inicial. Para ello, la Mutualidad, como entidad gestora, «utilizará los servicios sanitarios de la Seguridad Social para hacer frente a sus obligaciones» (art. 1.1). Pero, hasta que se procediera de forma definitiva a instrumentar esta nueva acción protectora, la Munpal habría de «hacer frente a sus obligaciones por alguno de los siguientes procedimientos:

a) concertando con la Seguridad Social;
b) subrogándose en los conciertos ya firmados por las Corporaciones locales con la Seguridad Social o compensando a éstas financieramente su subrogación;
c) compensando financieramente a las Corporaciones locales que presten la asistencia sanitaria con medios propios, por conciertos con entidades privadas, a través de las Mutualidades o Hermandades (...) o mediante un régimen mixto de dichas modalidades (art. 2.°).

En este último supuesto, las Corporaciones podrían continuar prestándola, con cargo a la Munpal, siempre que se cumplieran las condiciones siguientes:

a) que la asistencia sanitaria tuviera el alcance y condiciones exigidos por los Estatutos de ésta, acomodados al sistema de la Seguridad Social;

b) que los niveles cualitativo y cuantitativo de la protección fueran similares a los de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social;

c) que la asistencia abarcase a todos los beneficiarios de la Munpal, activos y pasivos, que tuvieran derecho a ella por razón de su domicilio;

d) que se garantizase la asistencia en el supuesto de desplazamiento de los beneficiarios de su residencia habitual (art. 3.º).

A partir del 1 de enero de 1984, la Munpal se haría cargo de las obligaciones financieras derivadas del establecimiento de la asistencia sanitaria (art. 5.1). Para ello podría compensar las aportaciones que hubiera de efectuar «con las deudas que con ella tengan las Corporaciones locales» (art. 5.2). Esta última cláusula responde al hecho de que, a partir de la llamada «transición política», muchas Corporaciones locales dejaron de cumplir sus obligaciones de cotización a la Munpal. Además, «a la entrada en vigor de este Real Decreto, y con carácter provisional, se concertará la asistencia sanitaria de las Corporaciones Locales que no la tengan establecida para sus funcionarios preferentemente con la Seguridad Social» (disposición transitoria 1.ª).

Al hacerse cargo la Munpal, a partir del 1 de enero de 1984, de la asistencia sanitaria del personal incluido en su campo de aplicación, como se ha visto, no se modifica esencialmente el modo en que se venía prestando desde hacía muchos años esta asistencia. Lo que ocurre es que, por un lado, se va a hacer cargo la Mutualidad de sus gastos y, por otro, se va a extender la cobertura al personal de las Corporaciones locales que, a pesar de la legislación anterior, no tenían cubiertas las situaciones en que se requería asistencia sanitaria. Lo que supone además es que la prestación sanitaria se va a realizar con la extensión e intensidad con la que se dispensa en el Régimen General de la Seguridad Social. A estos efectos fueron modificados los artículos 72 al 83 de los Estatutos de la Mutualidad de 1975, según lo dispuesto por las Ordenes del Ministerio de Administración Territorial de 15 de febrero de 1984 y de 27 de diciembre del mismo año.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, estableció lo siguiente:

«1. Los funcionarios públicos de la Administración local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el Sistema de la Seguridad Social.

»2. La aportación de los funcionarios de la Administración local para la financiación de su Seguridad Social será la misma que se establezca para los funcionarios públicos de la Administración del Estado, cuando sea idéntica la acción protectora.

»3. La gestión de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración local correrá a cargo de la Munpal» (disposición final segunda).

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por su disposición adicional única dio nueva redacción a la Ley 11/1960, de 12 de mayo, creadora de la Munpal, para adaptar su texto a las modificaciones que se habían ido produciendo. Entre las disposiciones adicionales de esta Ley 11/1960, mantiene la que establecía que su régimen no sería aplicable a las Corporaciones y Entidades Locales de Navarra, cuyo personal seguiría sometido a su régimen peculiar [63].

La integración en el Régimen General de la Seguridad Social del personal incluido en el campo de aplicación de la Munpal fue autorizada por la disposición transitoria 3.ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuesto Generales del Estado para 1992; esta autorización fue reiterada por la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, en su disposición transitoria 3.ª En ejercicio de esta autorización, el Gobierno, por Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, dispuso esta integración y reguló las condiciones en que ésta se realizaría.

«El personal activo y pasivo que, en 31 de marzo de 1993, estuviese incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local quedará integrado con efectos de 1 de abril de 1993 en el Régimen General de la Seguridad Social» (art. 1.1), con las peculiaridades

[63] Entidades públicas de previsión del personal al servicio de las administraciones territoriales de Navarra son la Caja de Pensiones de Jubilación, Viudedad y Orfandad del Personal del Gobierno de Navarra y los Montepíos de Funcionarios de los Ayuntamientos de Pamplona, Tafalla y Tudela.

previstas en este Real Decreto (art. 1.2). En esta última fecha, el patrimonio de la Munpal quedó integrado en la Tesorería General de la Seguridad Social, «pasando a formar parte del patrimonio único de la Seguridad Social» (disposición adicional 2.1), sus cuentas y balances se integraron, con fecha 6 de abril del mismo año en las de la Seguridad Social y, con efectos de 7 de abril de 1993, quedó suprimida la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (disposición adicional 3.ª). Por otro lado, la disposición transitoria 3.ª establece, para «costes de integración», las compensaciones siguientes:

«1. Como compensación económica para cubrir los costes de integración por las obligaciones que asume la Seguridad Social, y con independencia de lo establecido en la disposición adicional segunda, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local ingresará en la Tesorería General de la Seguridad Social una aportación económica inicial, cuyo importe se determinará por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social; además, durante veinte años, a partir del 1 de julio de 1995, se efectuará una aportación equivalente a cotizar, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de presente Real Decreto, por un tipo adicional de cotización del 8,20 por 100 por el personal activo a que se refiere el artículo 1 de este Real Decreto.

»2. La cotización adicional a que se refiere el apartado anterior, que será a cargo de las Corporaciones Locales, entidades e instituciones en la que preste servicios el colectivo de activos que se integra, se liquidará e ingresará en la Seguridad Social en los mismos términos y condiciones previstos para la cotización ordinaria.»

Entre las peculiaridades de esta integración hay que destacar las relativas a las prestaciones de incapacidad laboral transitoria y de asistencia sanitaria del personal activo.

«La prestación por incapacidad laboral transitoria derivada de contingencias comunes, se reconocerá y abonará por las Corporaciones Locales, entidades o instituciones que tengan a su cargo el personal activo que se integre» (disposición transitoria 5.5).

En cuanto a la asistencia sanitaria, de la de los pasivos se hace cargo la Seguridad Social, cubriéndose el aumento de costes que se produzca mediante una cotización adicional de las Corporaciones y mediante la incorporación al patrimonio de la Seguridad Social

de los bienes inmuebles de la Munpal (disposición transitoria 4.ª), y para la de los activos, prácticamente se mantiene el sistema anterior, con las particularidades siguientes:

a) en el caso de que dicha asistencia se prestase mediante concierto con la Seguridad Social, las Corporaciones y demás entidades quedarán subrogadas en la posición jurídica que hasta la fecha de la integración tenía la Munpal (disposición transitoria 5.1);

b) en el caso de que la asistencia se estuviese dispensando mediante concierto con entidades privadas, mutualidad, hermandad, conciertos con medios propios de otras Corporaciones o fórmulas mixtas, las Corporaciones y demás entidades e instituciones podrán incorporarse al concierto con la Seguridad Social o continuar prestándola con la modalidad que se siguiese en el momento de la integración, previa consulta con las organizaciones sindicales (disposición transitoria 5.2); en este último caso, la prestación «se otorgará con la intensidad y extensión previstas en el Régimen General y bajo la tutela de las Administraciones sanitarias competentes» (disposición transitoria 5.3);

c) en el caso de que las Corporaciones y demás entidades vinieran prestando la asistencia a su personal activo con medios propios, «podrán seguir manteniendo dicha modalidad para dicho personal activo» y la prestación «se otorgará con la intensidad y extensión previstas en el Régimen General» (disposición transitoria 5.4).

«Como compensación económica por los costes derivados de la dispensación de la asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria (...), las Corporaciones Locales, instituciones o entidades tendrán derecho a aplicar los correspondientes coeficientes reductores de la cotización por el personal activo objeto de integración, a que se refiere el artículo 1 de este Real Decreto, en los términos previstos en la normativa vigente para los supuestos de exclusión de asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria del Régimen General» (disposición transitoria 5.6).

3.522.3. La Ayuda Familiar de los empleados públicos

En esta materia, la regulación de los años cincuenta sufrió pocas modificaciones. Por Decreto 3160/1968, de 26 de diciembre, se dispone que, con efectos desde el 1 de enero de 1969 (art. 3.º), «la cuantía de las diversas prestaciones que por Ayuda o Indemnización Familiar corresponden a las clases activas y pasivas de las Administraciones Civil y Militar del Estado, se unifica en 300 pese-

tas mensuales, cualquiera que sea el Cuerpo o empleo de los perceptores, con la única excepción de que las que se perciben por hijos menores de diez años, cuyo importe también se unifica en 200 pesetas mensuales» (art. 1.º). Por otro lado, la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de Bases de Funcionarios de la Administración Local, había dispuesto que «todos los funcionarios al servicio de la Administración Local disfrutarán de la Ayuda Familiar bajo el régimen análogo al que corresponda a los funcionarios civiles del Estado, cuyas normas en la materia les serán de aplicación» (Base 10.7).

Por Decreto 2164/1974, de 20 de julio, se dispuso que, con efectos del 1 de julio de ese año (art. 3.º), las prestaciones que por Ayuda e Indemnización Familiar correspondían en aquel momento a las clases activas y pasivas de las Administraciones civil y militar, quedarían establecidas en las siguientes cuantías: en razón de matrimonio, 375 pesetas mensuales; por cada hijo, 300 pesetas mensuales (art. 1.º).

Desde entonces no hubo ninguna modificación de cuantía. Por el contrario, en virtud de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, artículo 14.1, en su desarrollo por el artículo 38 de su Reglamento de aplicación, aprobado por el Real Decreto 2615/1979, de 2 de noviembre, y en su interpretación por la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de abril de 1980, la ayuda familiar queda sometida al impuesto y a las correspondientes retenciones a cuenta del mismo.

La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, dispuso que, con efectos de 1 de enero de 1992, quedaran sin vigencia para los funcionarios civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administración de Justicia, «las actuales prestaciones de ayuda familiar, así como las demás prestaciones de protección a la familia» (disposición adicional 9.5). En cambio, «se establecen las prestaciones familiares por hijo a cargo» (disposición adicional 9.1), que «se regularán por las normas contenidas para dichas prestaciones, en su modalidad contributiva, en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y en las disposiciones dictadas en su desarrollo» (disposición adicional 9.2).

3.522.4. Las grandes mutualidades generales de funcionarios del Estado

La Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, preveía, entre los regímenes especiales del nuevo sistema de la Seguridad Social, los de «funcionarios públicos, civiles y militares», «personal al servicio de los Organismos del Movimien-

to» y «funcionarios de Entidades estatales autónomas» (Base III, 10, *a*, *b*, y *c*). Según la disposición adicional de esta ley, el de los funcionarios públicos civiles y militares se desarrollaría por ley o leyes especiales. Los demás regímenes antes mencionados no obtuvieron desarrollo ulterior y su personal quedó incluido, por lo común, en el Régimen General de la Seguridad Social. En cuanto al resto del personal funcionario, el desarrollo de parte de su seguridad social se hizo por la Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, y Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de junio, sobre Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia.

A partir de esta legislación, la seguridad social de los funcionarios civiles y militares del Estado quedó apoyada en tres puntales: el de las retribuciones del personal activo, el de las Clases Pasivas y el de las mutualidades generales creadas por las leyes que se acaban de mencionar. En las retribuciones del personal activo se incluía la ayuda familiar y buena parte de lo que en el resto de la Seguridad Social se denominaba «incapacidad laboral transitoria» (en forma de mantenimiento de las retribuciones, o de parte de ellas, durante las situaciones de incapacidad temporal para el trabajo); con cargo al presupuesto de las Clases Pasivas del Estado se cubren las pensiones en favor de los funcionarios y de sus familias así como la ayuda o indemnización familiar de unos y otros; las nuevas mutualidades generales cubren la asistencia sanitaria y el resto de las prestaciones.

La Ley 28/1975 creó, como entidad gestora de las prestaciones que la misma establece, al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas); la Ley 29/1975, a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface), y el Real Decreto-ley 16/1978, a la Mutualidad General Judicial (Mugeju).

Los Reglamentos por los que se habían de regir estas entidades son: el de la Ley 29/1975, denominado Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por el Decreto 843/1976, de 18 de marzo; el de la Ley 28/1975, llamado Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre; el del Real Decreto-ley 16/1978, llamado Reglamento de la Mutualidad General Judicial, aprobado por el Real Decreto 3283/1978, de 3 de noviembre.

El campo de aplicación de cada uno de los regímenes especiales de la Seguridad Social así regulados es el que se resume en el cuadro siguiente.

Campo de aplicación de los regímenes especiales de funcionarios

Fuerzas Armadas (ISFAS)	Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)	Funcionarios de la Administración de Justicia (MUGEJU)
Personal perteneciente a los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, a la Guardia Civil o Policía Armada de alguno de los apartado siguientes: *a)* Oficiales Generales en activo o en reserva, Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados profesionales; *b)* Personal de Complemento, Reserva Naval y demás Escalas similares que preste servicio en las Fuerzas Armadas y en tanto permanezca en situación de actividad; *c)* Clases de Tropa del Regimiento de la Guardia del Jefe del Estado, Mutilados de Guerra, Clases de Tropa y Marinería enganchados y reenganchados; *d)* Alumnos de las Academias, Escuelas y otros centros de Instrucción y Enseñanza Militar; *e)* Funcionarios civiles al servicio de la Administración Militar y los funcionarios en prácticas.	*a)* Funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado; *b)* Funcionarios en prácticas; *c)* Funcionarios interinos	*a)* Miembros de la carrera judicial; *b)* Miembros del Ministerio Fiscal; *c)* Secretarios de la Administración de Justicia; *d)* Personal colaborador y auxiliar de la Administración de justicia (Médicos forenses, personal del Instituto Nacional de Toxicología, Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia); *e)* Personal al servicio de la Jurisdicción de Trabajo; *f)* Personal al servicio de los Juzgados de Distrito; *g)* Cuerpo de Facultativos de la Dirección General de los Registros y del Notariado; h) Letrados del Ministerio de Justicia; *i)* Personal interino y en prácticas al servicio de la Justicia.

La financiación se realiza fundamentalmente mediante aportaciones del Estado, fijadas en sus Presupuestos, y mediante cotizaciones de las personas aseguradas (Ley 28/1975, art. 35; Ley 29/1975, art. 42; RD-Ley 16/1978, art. 14). La base de cotización está constituida por los sueldos, trienios y pagas extraordinarias de los asegurados (Ley 28/1975, art. 11.2; Ley 29/1975, art. 12.2; RD-L 16/1978, art. 8.º). Es de advertir que la llamada «aportación del Estado» es tratada por las leyes y normas reglamentarias dentro del capítulo dedicado a cotizaciones y su cuantía es fijada en porcentaje de la base de cotización, por lo que está claro que tiene el carácter de cotización del empleador. La legislación suele distinguir además entre estas «aportaciones» y las «subvenciones». El sistema financiero es de reparto, con cuota revisable periódicamente y fondos de nivelación, mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista (Ley 28/1975, art. 34.1; Ley 29/1975, art. 41.1; Real Decreto 3283/1978, art. 84).

La acción protectora de las mutualidades generales de funcionarios del Estado, que se extiende a los asegurados y a las personas a su cargo, se define del modo que se expone a continuación.

Las contingencias protegidas son las de:

a) necesidad de asistencia sanitaria o alteración de la salud;

b) incapacidad transitoria para el servicio derivada de enfermedad o de accidente común o en acto de servicio o como consecuencia de él;

c) invalidez provisional o permanente en los mismos supuestos anteriores;

d) cargas familiares (Ley 28/1975, art. 12; Ley 29/1975, art. 13; RD-Ley 16/1978, art. 9.°).

Para la cobertura de estas contingencias la legislación prevé las prestaciones siguientes:

a) asistencia sanitaria;
b) prestaciones temporales por incapacidad transitoria para el servicio o por invalidez provisional;
c) prestaciones económicas y recuperadoras por inutilidad para el servicio;
d) prestaciones de servicios sociales;
e) prestaciones de asistencia social;
f) prestaciones de nupcialidad;
g) prestaciones de natalidad (Ley 28/1975, art. 13.1; Ley 29/1975, art. 14.1; RD-Ley 16/1978, art. 10.1).

Además, este cuadro de prestaciones podrá ser ampliado con pensiones complementarias de jubilación o retiro, de viudedad y de orfandad, así como con otras prestaciones (Ley 28/1975, art. 14.1; Ley 29/1975, art. 15.1; RD-Ley 16/1978, art. 11.1).

La asistencia sanitaria comprenderá la prestación de servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos a los asegurados y a las personas a su cargo con la misma extensión que en el Régimen General de la Seguridad Social (Ley 28/1975, arts. 15-20; Ley 29/1975, arts.16-19; RD-Ley 16/1978, art. 10.2).

En el Régimen Especial de las Fuerzas Armadas, la asistencia sanitaria se concertará, «primordialmente, con la Sanidad Militar de los Ejércitos, y con [*sic*] los que sean precisos con el Régimen General de la Seguridad Social y con los de otras instituciones públicas y privadas» (Ley 28/1975, art. 19.1); «la dispensación de medicamentos para su aplicación fuera de los Centros Hospitalarios se efectuará mediante concierto preferentemente con los servicios far-

macéuticos de las Fuerzas Armadas y, en su caso, con las Farmacias Civiles» (Ley 28/1975, art. 20).

En el Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado, la asistencia sanitaria se dispensará «bien directamente o por conciertos con otras Entidades o establecimientos públicos o privados. Estos conciertos se establecerán preferentemente con Instituciones de la Seguridad social» (Ley 29/1975, art. 19.1).

En el Régimen Especial de la Administración de Justicia, «la asistencia sanitaria se prestará mediante servicios propios dependientes de la Mutualidad General Judicial, en virtud de concierto con otras entidades o establecimientos públicos o privados o por concierto con Instituciones de la Seguridad Social» (RD-Ley 16/1978, art. 10.2).

En lo que atañe a la Administración de Justicia, la Ley 11/1966, de 18 de marzo, de ordenación orgánica del personal al servicio de esta Administración, dispuso de modo vago que «el Estado facilitará a los funcionarios del servicio de la Administración de Justicia, a través de una Agrupación mutuo-benéfica, la adecuada asistencia y seguridad social» (art. 25). De las correspondientes prestaciones y, entre ellas, la de «asistencia médico-quirúrgica, sanatorial y farmacéutica», para los funcionarios y sus familias, se encargó, según lo dispuesto por la Orden del Ministerio de Justicia de 11 de mayo de 1968, la Agrupación Mutuo-Benéfica de Funcionarios de la Administración de Justicia. La asistencia médica podía prestarse «mediante la organización de servicios propios o a través de conciertos con Entidades legalmente establecidas» (art. 32). La asistencia farmacéutica consistiría «en un tanto por ciento del valor del medicamento recetado o la totalidad del mismo cuando el enfermo estuviera internado en sanatorio u otras circunstancias muy cualificadas así lo aconsejaren» (art. 33).

En cuanto a lo que se refiere a la cobertura de la contingencia de incapacidad laboral transitoria, es de precisar que esta cobertura se realiza, en parte, por la propia Administración del Estado directamente, al mantener durante un cierto período de tiempo las retribuciones de los funcionarios enfermos o accidentados o con permiso por maternidad, y en parte por las nuevas mutualidades. Cuando el pago de la totalidad de las retribuciones se reduce, entonces entra en juego la mutualidad correspondiente para complementar dicho pago. Por ello, estas prestaciones de las mutualidades tienen, por lo general, el carácter de prestaciones complementarias. He aquí la regulación de esta contingencia en la Ley 29/1975:

«1. La incapacidad transitoria, cualquiera que sea su causa, tendrá la misma duración máxima que en el Régimen General de la Seguridad Social; transcurrido dicho período sin que el funcionario pueda incorporarse al servicio, será considerado como inválido provisional.

»2. Durante la situación de incapacidad transitoria para el servicio, el funcionario percibirá, cualesquiera que sean las causas de ésta y la antigüedad en el servicio, de conformidad con el artículo 69 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado:

a) La totalidad de sus derechos económicos durante un período máximo de tres meses.

b) Una vez transcurrido el indicado período, el sueldo, trienios, pagas extraordinarias y la ayuda familiar, así como las prestaciones complementarias que otorgue la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Mutualismo Administrativo. La suma de tales prestaciones y conceptos no podrá exceder del importe de las percepciones que el funcionario tuviera antes de su incapacidad, incrementadas con el aumento que legalmente pudiera corresponderle con posterioridad a ella.

»3. Tendrán la consideración de estado o situación determinante de incapacidad transitoria para el servicio las licencias que procedan en caso de embarazo y alumbramiento concedidas con arreglo a lo establecido en el artículo 71 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado» (art. 21).

En este régimen, «la cuantía del subsidio de incapacidad transitoria para el servicio será un 80 por ciento de la base reguladora» (Reglamento, art. 101.1), pero con el límite señalado en el art. 21.2 de la Ley 29/1975, que se acaba de transcribir.

De 1976 a 1983 se fueron implantando progresivamente las distintas prestaciones básicas de los regímenes especiales de funcionarios civiles y militares de la Administración del Estado. En la Muface, la implantación general de dichas prestaciones se dispuso por el Real Decreto 1899/1977, de 23 de julio, con efectividad desde el 1 de agosto de 1977 (art. 1.º). En el Isfas, la mayor parte de las prestaciones básicas en dinero y las de recuperación se implantaron con plena efectividad a partir del 1 de octubre de 1978, según lo dispuesto por el Real Decreto 2332/1978, de 29 de septiembre, pero las prestaciones de asistencia sanitaria se fueron implantando paulatinamente con posterioridad a esta fecha. En la

Mugeju se pueden considerar implantadas las prestaciones básicas a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 4097/1982, de 29 de diciembre.

Por Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 29 de julio de 1987 se estableció en la Muface, con efectividad desde el 1 de enero de 1988, la ayuda económica para adquisición de vivienda, consistente en la cobertura de parte del tipo de interés de los préstamos concedidos por Entidades públicas de crédito, con las limitaciones siguientes: *a)* los puntos de interés cubiertos no podrán exceder del tercio del total del tipo de interés; *b)* no podrán aplicarse a la parte de los préstamos que superen el 75 por 100 del valor total de la vivienda o cinco millones de pesetas (art. 2.°). Esta prestación, clasificada dentro de las de «asistencia social», sustituía a los préstamos con el mismo fin establecidos por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 26 de enero de 1978. La Orden del Ministerio de Defensa 27/1989, de 17 de marzo, estableció, con efectividad de 1 de abril de 1989, una ayuda similar en el Isfas, en las mismas condiciones, y también en sustitución de los préstamos con el mismo fin regulados por la Orden del Ministerio de Defensa 10/1986, de 30 de enero. En la Mugeju, su Asamblea general acordó el establecimiento (comunicado por Circular de 3 de septiembre de 1990) de ayudas para adquisición de primera vivienda con destino a domicilio del mutualista, con caracteres muy distintos de las ayudas anteriormente mencionadas, ya que la ayuda consiste en entregas en metálico a adquirentes de viviendas financiadas con créditos hipotecarios que no rebasen los cinco millones de pesetas; las ayudas anuales van desde 16.000 a 330.000 pesetas.

La legislación de los regímenes especiales de funcionarios del Estado preveía la integración de las mutuas existentes en el seno de las nuevas mutualidades generales creadas por ella.

En lo que concierne al Régimen Especial de las Fuerzas Armadas, las mutuas de éstas «existentes a la entrada en vigor de esta Ley [64]

[64] Son de mencionar la Asociación Mutua Benéfica del Aire, creada por Decreto-ley de 9 de diciembre de 1949; la Asociación Mutua Benéfica de la Armada, creada por Decreto-ley de 24 de junio de 1949; la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de la Guardia Civil, creada por Decreto-ley de 2 de diciembre de 1949; la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de Policía Armada, creada por Decreto-ley de 19 de enero de 1951; la Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra, creada por Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948; la Asociación de Socorros Mutuos de los Cuerpos Patentados de la Armada, con Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de Marina de 23 de mayo de 1946; la Asociación de Socorros Mutuos del Cuerpo de Suboficiales de la Armada, con Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de Marina de 9 de julio de 1940; la Asociación Benéfica para Huérfanos de los Cuerpos Patentados de la Armada, con Estatuto aprobado por Decreto 3053/1966, de 1 de diciembre; la Institución Benéfica para Huérfanos de los Cuerpos de Suboficiales de la Armada, con

podrán integrarse en el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, determinándose las condiciones en que éste se hará cargo de los derecho y obligaciones de la Entidad que solicite la integración en el correspondiente acuerdo suscrito por los órganos de gobierno de ambas Entidades» (Ley 28/1975, disposición transitoria 1.1). En el caso de que optaran por la integración en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento General de la ley, el Isfas «garantizará a los socios y beneficiarios existentes en el momento de la integración la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la Mutua respectiva con anterioridad a 31 de diciembre de 1973» (disposición transitoria 2.1 y 2.2). Las mutuas que se integren en el Isfas «aportarán la totalidad de sus bienes, derechos y acciones a la misma, con los que se constituirá un fondo especial al que se incorporan asimismo las cuotas de los mutualistas afectados y los recursos públicos que correspondan» (disposición transitoria 2.3). Las mutuas que no se integren en el plazo y en las condiciones citados «conservarán su actual naturaleza, organización y funcionamiento, siéndoles de aplicación en todo caso el régimen normal de integración previsto en la Disposición transitoria primera» (disposición transitoria 2.4).

En el Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, la regulación de la integración en la Muface de las mutuas preexistentes es similar a la del Régimen de las Fuerzas Armadas, con las particularidades que a continuación se especifican. Las mutualidades generales de los diversos Departamentos civiles, así como aquellas otras de carácter obligatorio existentes en los mismos, habrían de decidir si se integraban o no en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la publicación del Reglamento General del Mutualismo Administrativo en el «Boletín Oficial del Estado», surtiendo pleno efecto la integración desde la fecha en que la mutualidad notificase su decisión en tal sentido a la Muface (Ley 29/1975, disposición transitoria 1.1). Con anterioridad a la publicación de dicho Reglamento, la Presidencia del Gobierno, previo informe de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, determinaría las mutualidades y montepíos que a la promulgación de esta ley tuviesen carácter general y obligatorio, a fin de que pudiesen acogerse a este régimen especial de integración (Ley 29/1975, disposición transitoria 2.ª) [65]. Los socios y beneficiarios de las

---

Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de Marina de 2 de enero de 1954; la Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil, con Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 16 de marzo de 1960.

[65] En cumplimiento de esta disposición, la Presidencia del Gobierno, por Orden de 26 de marzo de 1976, determinó lo siguiente:

1.° Tienen el carácter de generales, con independencia de su obligatoriedad o voluntariedad, las siguientes Mutualidades y Montepíos: Mutualidad de Funcio-

mutualidades integradas, fuesen o no funcionarios del Estado, conservarían el derecho a la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la Mutualidad respectiva el 31 de diciembre de 1973, sin incremento alguno de sus obligaciones. No obstante, los socios de las mismas podrían renunciar a tales derechos quedando exentos de la obligación de cotizar al Fondo Especial, renuncia que tendría que efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la integración (Ley 29/1975, disposición transitoria 1.3). Las que no se integrasen en el plazo y condiciones fijados para la vía especial pasarían a tener el carácter de voluntarias y les sería de aplicación el régimen general de integración, si la pretendiesen posteriormente; los mutualistas de estas mutualidades, en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que la mutualidad hubiera acordado la no integración, podrían solicitar su incorporación a la Muface, en cuyo caso la mutualidad de procedencia habría de transferir a la Muface las pertinentes reservas técnicas (Ley 29/1975, disposición transitoria 1.6).

En el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia la situación y la integración de las mutualidades preexistentes en la Mutualidad General Judicial se regulaba de la forma siguiente: «Los mecanismos de cobertura regulados en este Real Decreto-ley, para proteger las distintas contingencias previstas, son independientes y compatibles

---

narios de Presidencia del Gobierno, Asociación de Funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, Mutualidad de Funcionarios de la Hacienda Pública, Mutualidad General de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Obras Públicas, Mutualidad de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Trabajo, Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Industria, Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Agricultura, Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Comercio, Mutualidad de Previsión de los Funcionarios del Ministerio de Información y Turismo, Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de la Vivienda y sus Entidades Estatales Autónomas.

2.° Tienen el carácter de obligatorias, sin perjuicio de que lo sean también generales, las siguientes Mutualidades y Montepíos: Mutualidad del Cuerpo de Porteros de Ministerios Civiles, Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Prisiones, Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Intendentes al Servicio de la Hacienda Pública, Mutualidad de Personal de Aduanas, Mutua Benéfica de los Porteros al Servicio del Ministerio de Hacienda, Asociación Benéfica de Funcionarios del Ministerio de la Gobernación, Montepío del Cuerpo General de Policía, Mutualidad de Funcionarios de la Dirección General de Sanidad, Mutualidad General de Previsión social de Funcionarios de Correos, Asociación Benéfica de Empleados de Telégrafos, Mutualidad General de Previsión Social del Ministerio de Educación y Ciencia, Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria, Mutualidad de Auxilio y Previsión de Escuelas Técnicas y de otros Centros de Enseñanza, Mutualidad de Catedráticos de Institutos de Enseñanza Media, Mutualidad de Catedráticos Numerarios de Universidad, Mutualidad de Previsión del Personal de Archivos, Bibliotecas y Museos Arqueológicos, Mutualidad de los Cuerpos de Ingenieros y Ayudantes Industriales al Servicio del Ministerio de Industria, Mutualidad de los Cuerpos de Minas al Servicio del Ministerio de Industria, Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Ingenieros Navales, Mutualidad de Funcionarios del Instituto Geográfico y Catastral.

con los sistemas de Derechos Pasivos y Ayuda Familiar, que se regirán por sus normas específicas. Igualmente serán compatibles con los de las Mutualidades integradas en la Agrupación Mutuo-Benéfica de Funcionarios de la Administración de Justicia [66] que, con carácter obligatorio, presta asistencia y seguridad social a sus asociados, así como cualesquiera otros de igual o distinta naturaleza. Sin embargo, las contingencias y prestaciones relacionadas en los artículos 9.° y 10 [arriba mencionadas] dejarán de ser cubiertas por la Agrupación Mutuo-Benéfica desde la entrada en vigor del régimen especial establecido en este Real Decreto-ley» (RD-L 16/1978, art. 2.1). Las Mutualidades que integran dicha Agrupación subsistirán con sus regímenes y fuentes de financiación actuales, sin otra modificación que la establecida en el artículo segundo de este Real Decreto-ley, sin embargo, las expresadas Mutualidades, previo acuerdo adoptado por cada una de ellas, de conformidad con las normas reglamentarias que las regulan, podrán integrarse en la Mugeju, determinando la Agrupación las condiciones en que se realizará la integración (RD-L 16/1978, disposición adicional 1.ª).

La incorporación de las antiguas mutualidades de funcionarios al Isfas, Muface y Mugeju no ha sido ni general ni rápida. La renuencia a la integración se ha debido, por lo general, a la pérdida de derechos pasivos que esta integración llevaba consigo; la integración tardía o la extinción de la mutualidad, a la falta de reservas para seguir haciendo frente a sus obligaciones [67].

---

[66] Esta Agrupación fue autorizada por Real Decreto de 13 de noviembre de 1922 y, tras un Reglamento provisional aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1922, recibió su regulación definitiva por el Reglamento aprobado por Real Decreto de 7 de febrero de 1924. Según la Orden del Ministerio de Justicia de 11 de mayo de 1968, estaba integrada por la Asociación Mutuo-Benéfica de la Administración de Justicia, Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Justicia municipal y la Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia (art. 2.°). Según esta Orden, «la actividad de la Agrupación tenderá a que cada una de las Mutualidades que la forman cumplan según las necesidades de sus respectivos asociados, los siguientes fines: *a)* Auxilios por defunción.– *b)* Pensión de jubilación.– *c)* Pensión de viudedad.– *d)* Pensión de orfandad.– *e)* Becas para estudios.– *f)* Anticipos reintegrables.– *g)* Asistencia médico-quirúrgica y sanatorial.– *h)* Asistencia farmacéutica.– *i)* Ayuda para la adquisición o construcción de viviendas, instituciones educativas, sociales, cooperativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida y formación profesional y social.– *j)* Cualquier otro que suponga protección y ayuda a los mutualistas y familiares de éstos por circunstancias previsibles y fortuitas (art. 16).

[67] Así, la integración de la Asociación Mutua Benéfica del Ejército en el Isfas se produjo en 1982. En 1986 se integraron en la Muface la Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de Agricultura y la Mutualidad de Catedráticos de Instituto; en 1987 se integraron en ella la Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de Industria, la Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Abogados del Estado y la Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Prisiones. En este mismo año de 1987 se integró en la Mugeju la Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Justicia Municipal. En 1988 se integró en la Muface el Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical. En 1989 se integró en la Mugeju la Mutualidad de Previsión de Funcionarios de la Administración de Justicia. En 1992 se integró en la Mugeju

La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, modificó los artículos 21 y 23 de la Ley 28/1975 (art. 51 y disposición transitoria 11.ª), 20 y 21 de la Ley 29/1975 (art. 50 y disposición transitoria 10.ª) y 9.° y 10 del Real Decreto-ley 16/1978, así como los artículos 68, 69 y 70 del Reglamento de la Mugeju, aprobado por el Real Decreto 3283/1978 (art. 52 y disposición transitoria 12.ª), todos ellos referentes a la cobertura de la situación de incapacidad transitoria para el servicio, que ahora recibe nueva regulación y pasa a llamarse situación de incapacidad temporal.

3.523. El sistema de la Seguridad Social

El objetivo de «la implantación de un seguro total» aparecía ya en la Declaración X, 2, del Fuero del Trabajo, aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938 [68].

Por Decreto de 23 de diciembre de 1944 se dispuso la constitución de una Comisión encargada de redactar, en el plazo de tres meses, un proyecto de ley para el establecimiento de las normas fundamentales en materia de previsión social obligatoria. Dicho proyecto había de inspirarse en principios de «obligatoriedad» y de «conjunta consideración de riesgos» (art. 2.1). Los recursos necesarios estarían constituidos por las cuotas de las empresas, por las cuotas de los trabajadores por cuenta ajena y autónomos y por la aportación del Estado, consignada anualmente en sus Presupuestos (art. 2.7). El total recaudado se ingresaría en un solo fondo general y en el cálculo de las reservas se evitaría «toda posibilidad de atesoramiento innecesario» (art. 2.8). Formulado el proyecto por la Comisión, sería presentado sin más dilación a las Cortes por los Ministros de Hacienda y Trabajo y tramitado en las mismas con carácter de urgencia y preferente a cualquier otro (art. 4.°).

La ponencia de la Comisión, presidida por el Director General de Previsión, redactó, dentro del plazo señalado, un anteproyecto de ley que constaba de 120 artículos, más las correspondientes disposiciones transitorias, adicional, final, etc. Por Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de mayo de 1945 se dispuso que los miem-

---

la Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia; con esta incorporación quedaban integradas en la Mugeju todas las mutualidades que formaban la Agrupación Mutuo-Benéfica de Funcionarios de la Administración de Justicia. Pero siguen quedando fuera de las grandes mutualidades generales instituciones como la Asociación Mutua Benéfica de la Armada.

[68] La idea de un «seguro total» se encontraba anteriormente expresada en Italia, en la Declaración XXVII de la *Carta del Lavoro,* aprobada por el Gran Consejo Fascista el 21 de abril de 1927, según la cual «el Estado fascista se propone proceder: (...) 5) A la adopción de formas especiales de seguros totales para los jóvenes trabajadores».

bros de la Comisión formulasen por escrito cuantas observaciones estimasen pertinentes respecto al texto articulado del anteproyecto. Pero éste no llegó nunca a convertirse en proyecto de ley ni, por consiguiente, a entrar en las Cortes. Parece ser que el desarrollo que entonces comenzaban a alcanzar las mutualidades laborales de carácter obligatorio, de la mano del propio Ministerio de Trabajo, frustró este proyecto. Indudablemente, la pretensión de que el seguro total coexistiese con dichas Mutualidades, expresada en el punto 5.° del artículo 2.° del Decreto de 1944, implicaba que la financiación de ambos sistemas impondría una carga difícilmente soportable por la sociedad española de la época [69].

Con todo, la fallida aspiración de 1944 aflora de vez en cuando en disposiciones administrativas posteriores. Así, en el Decreto de 14 de julio de 1950, por el que se reorganiza el Instituto Nacional de Previsión, el artículo 14 atribuye al Pleno del Consejo de Administración de éste la misión de «realizar los estudios e informes precisos y preparar los proyectos de normas y propuestas de reforma de las disposiciones vigentes que por el Ministerio o por la Presidencia del Instituto se le encomienden en relación con el establecimiento futuro de un Plan Nacional de Seguridad Social». Años más tarde, por Decreto de 14 de junio de 1957, se encomendó al Instituto Nacional de Previsión la preparación de este Plan Nacional de Seguridad Social, dentro del cual cuantos organismos o instituciones realizaban funciones de previsión y los mismos Seguros Sociales Obligatorios se estructurasen con un criterio de unidad. En cumplimiento de este mandato, la comisión redactora elaboró y presentó a la Comisión Permanente del Instituto un proyecto de ley de bases que tampoco prosperó.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1963 fue promulgada la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social, en cuyo artículo 2.° se disponía que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, aprobara, en el plazo de dos años, el texto o textos articulados en desarrollo de las bases que en esta ley se establecen. Por el Decreto-ley 1/1966, de 12 de enero, este plazo fue prorrogado hasta el 30 de abril de 1966. Los textos articulados de la Ley de Bases fueron aprobados por los Decretos 907/1966 (de aquí en adelante se citará como LSS-1966) y 909/1966, ambos de 21 de abril; por el primero de ellos se regulaba la Seguridad Social y por el segundo, el procedimiento laboral, este último en desarrollo de la Base XIX de la Ley 193/1963. De la LSS-1966 se aprobó un

[69] El texto del anteproyecto en *Revista de Seguridad Social*, núm. 15 (julio-septiembre 1982), pp. 392-433. *Cf.*, además Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955, pp. 339-348.

primer Texto refundido por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (para citas, LGSS-1974), y un segundo Texto refundido, por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (para citas, LGSS-1994).

En la exposición de motivos de la Ley de Bases de 1963 se afirma que «la Ley está presidida por ciertas directrices, las cuales, además de conferirle su más alto valor, resumen el alcance de la reforma. Principales directrices son la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del posible ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación».

La pretensión de unidad de la cobertura había presidido en 1938 y 1939 el establecimiento del Régimen del Subsidio Familiar y del Subsidio de Vejez. Esto no impidió, sin embargo, que, a lo largo de los años, la realidad fuera multiplicando las especialidades. En la Ley de Bases de 1963, tras la ratificación de la tendencia a la unidad, se sigue admitiendo «la existencia de regímenes especiales junto al Régimen General», aunque se procurará que respondan «todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos».

Otro aspecto de la tendencia a la unidad, en el que tampoco parece que se hayan logrado grandes éxitos, es el de «la adopción de medidas encaminadas a poner término a la complejidad de que adolece nuestro actual sistema de Previsión Social, que se manifiesta en una incesante proliferación de disposiciones, causa y efecto, a la vez, de la diversidad de organismos y entidades cuyas actividades se entrecruzan e interfieren, cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de infortunio, con la inevitable duplicidad y consiguiente despilfarro de esfuerzo».

Tampoco tuvo gran éxito la pretensión de excluir el lucro mercantil, ya que, ante la oposición frontal de las compañías privadas de seguros que actuaban desde principios de siglo en el campo de la cobertura de las contingencias derivadas de accidente de trabajo, se llegó a admitir de hecho que éstas aparecieran bajo forma de mutuas patronales.

Algo semejante ocurrió con el principio de la conjunta consideración de las situaciones y contingencias protegidas, ya que, por ejemplo, al ser la base de cotización y de regulación de muchas prestaciones equivalente al salario real en la rama de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en el Régimen para la

Minería del Carbón, mientras se mantenía el plan de bases tarifadas para las contingencias comunes, esta conjunta consideración seguía faltando.

Tampoco la acentuación de las aportaciones del Estado en el sostenimiento del sistema de la Seguridad Social fue un hecho inmediato, ya que sólo comenzó a ser realmente efectiva a finales de los años setenta.

El campo de aplicación del nuevo sistema de la Seguridad Social, pese a que en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, se había reconocido el derecho de «todos los españoles» a «los beneficios de la asistencia y seguridad sociales» (Principio IX), seguiría siendo de carácter profesional, aunque muy amplio, como se revela en el texto de su Base preliminar:

«A través de la Seguridad Social, el Estado español garantizará a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación, y a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural.»

Bien es verdad que, según también se dice en la exposición de motivos, «la generalidad de la reforma es una exigencia indiscutible, pero compatible de todo punto con su paulatina y progresiva implantación», por lo que «la ley inicia una evolución respetuosa con la legalidad».

Lo cierto es que la pretensión de unidad de la Ley de Bases de 1963 se concreta en el reparto de la población total de su campo de aplicación entre un Régimen General patrón y un conjunto de regímenes especiales, algunos de los cuales han de ser regulados y modificados por ley. Su regulación inicial se muestra en el cuadro siguiente.

Sólo uno de los regímenes especiales del cuadro adjunto no va dedicado a trabajadores: es el Régimen Especial de Estudiantes, creado en 1953, y que sobrevive a la nueva regulación. De los regímenes especiales creados bajo la nueva legislación de Seguridad Social, en dos de ellos, el Agrario y el de los Trabajadores del Mar, se integra la mayor parte de la población ocupada en los respectivos sectores de actividad, tanto los trabajadores por cuenta ajena como los trabajadores por cuenta propia de los niveles más modestos (los otros se encuadran en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos). La principal especialidad de estos dos sectores, a efectos de la protección social, es que englobaba acti-

Regímenes del sistema de la Seguridad Social

Régimen	Primera regulación	Comenzó a regir
General	Texto articulado de la Ley de la Seguridad Social de 1966, Título II	1 de enero de 1967 (Texto articulado, disp. final 1.2)
Especial de Estudiantes	Ley de 17 de julio de 1953, a la que deja subsistente la Ley de 1966	1 de enero de 1954 (Ley de 17 de julio de 1953, disp. transitoria)
Especial Agrario	Ley 38/1966, de 31 de mayo	1 de enero de 1967 (Ley 38/1966, disp. final 4.ª)
Especial de los Trabajadores del Mar	Ley 116/1969, de 30 de diciembre	1 de agosto de 1970 (Ley 116/1969, disp. finales 1.ª y 2.ª y OM de 25 de agosto de 1970, disp. final)
Especial de los Trabajadores Ferroviarios	Decreto 1495/1967, de 6 de julio	1 de julio de 1967 (para Renfe: Decreto 1496/1967, de 13 de julio, art. 1.º) 1 de enero de 1969 (para FEVE: Decreto 3190/1969, de 18 de diciembre, art. 1.º)
Especial de los Representantes de Comercio	Decreto 2180/1967, de 19 de agosto	1 de enero de 1968 (Decreto 2180/1967, disp. final 1.ª)
Especial para la Minería del Carbón	Decreto 384/1969, de 17 de marzo	1 de abril de 1969 (Decreto 384/1969, disp. final)
Especial del Servicio Doméstico	Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre	1 de enero de 1970; para ILT, 1 de enero de 1971 (Decreto 2346/1969, disp. final 1.1)
Especial de los Artistas	Decreto 635/1970, de 12 de marzo	1 de mayo de 1970 (Decreto 635/1970, disp. final)
Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos	Decreto 2530/1970, de 20 de agosto	1 de octubre de 1970 (Decreto 2530/1970, disp. final 1.1)
Especial de los Escritores de Libros	Decreto 3262/1970, de 29 de octubre	1 de enero de 1971 (Decreto 3262/1970, disp. final 2.º)
Especial de los Toreros	Decreto 1600/1972, de 8 de junio	1 de agosto de 1972 (Decreto 1600/1972, disp. final 1.1)
Especial de los Futbolistas Profesionales	Real Decreto 2806/1979, de 7 de diciembre	1 de enero de 1980 (Real Decreto 2806/1979, disp. final)

vidades que, en una gran medida, se seguía rigiendo por modelos de gestión de las explotaciones anteriores a la revolución industrial. Los demás, en su mayor parte, son regímenes que encuadran a ramas profesionales con actividades un tanto peculiares, como Representantes de Comercio, Servicio Doméstico, Artistas, Escritores de Libros, Toreros o Futbolistas Profesionales, algunos de

ellos con poblaciones tan cortas que difícilmente justifican un régimen especial. Otros regímenes, como el de Trabajadores Ferroviarios o el de la Minería del Carbón, no tienen más especialidad, a efectos de seguridad social, que la de estar dedicados a ramas de la actividad que, por lo general, han disfrutado de protección social con anterioridad a la creación de los seguros sociales obligatorios. Esto era particularmente notorio en el caso de los Trabajadores Ferroviarios, con regímenes de previsión administrados por las antiguas compañías ferroviarias y luego por Renfe y por Feve. Tanto en el caso de los Trabajadores Ferroviarios como en el de la Minería del Carbón se trata de áreas de la actividad en las que era grande el peso de las entidades exceptuadas del Régimen de Retiro Obrero Obligatorio al amparo del artículo transitorio del Real Decreto de 24 de julio de 1921.

No se han incluido en el cuadro precedente los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de los Funcionarios Civiles del Estado ni de los Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia, de los que antes se ha hablado, no sólo porque son regímenes particularmente especiales, sino, además, porque sus cuentas no aparecen integradas dentro de las Cuentas y Balances del Sistema de la Seguridad Social.

Faltan también en dicho cuadro algunos regímenes especiales mencionados en la Base III de la Ley 193/1963 que nunca se llegaron a constituir, a saber: los del personal al servicio de organismos del Movimiento, funcionarios de entidades estatales autónomas, socios trabajadores de cooperativas de producción y personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares. En cuadro siguiente se ofrece un esquema de la distribución por regímenes de las personas incluidas en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social.

La financiación se haría a través de cotizaciones de empresas y trabajadores, de subvenciones del Estado, «que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura», de las rentas e intereses de sus fondos de reserva y de cualesquiera otros ingresos (Base XVIII, 78). «El sistema financiero será de reparto y su cuota, revisable periódicamente. Se constituirán los correspondientes fondos de nivelación mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista. En los casos en que la naturaleza de las prestaciones así lo requiera, se constituirán asimismo fondos de garantía para suplir posibles déficit de cotización o excesos anormales de siniestralidad. Para los regímenes de desempleo y accidentes de trabajo se adoptarán los sistemas de financia-

Campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social
Distribución de las categorías de personas por regímenes

Categoría de personas por la actividad	Régimen
– Trabajadores	
= Por cuenta ajena	
+ Con relación laboral	
• Del sector primario	
→ De la agricultura, la ganadería o la silvicultura	Agrario
→ De la pesca	Trabajadores del Mar
→ De la minería	
- Del carbón	Minería del Carbón
- Del resto de la minería	General
• Del sector industrial	General
• Del sector de servicios	
→ De transportes	
- De ferrocarriles de uso público	Trabajadores Ferroviarios *
- De transportes marítimos	Trabajadores del Mar
- De trabajadores portuarios	Trabajadores del Mar
→ De representación comercial	Representantes de Comercio *
→ De espectáculos	Artistas *
→ Del resto de los servicios, públicos y privados	General
+ Con relación administrativa (funcionarios)	
• De la Administración central	
→ Del Estado	
- De la Administración civil	Funcionarios de la Administración Civil del Estado
- De la Administración militar	Fuerzas Armadas
- De la Administración de Justicia	Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia
→ De los organismos autónomos del Estado	General
• De las Corporaciones locales	Previsión de la Administración Local ***
+ Con relaciones especiales	
• Del servicio doméstico	
→ Conductores de vehículos de turismo de particulares	General
→ Otros servidores domésticos	Servicio Doméstico
• De otros servicios	
→ Toreros	Toreros *
→ Escritores	Escritores de Libros **
→ Futbolistas profesionales	Futbolistas Profesionales *
= Por cuenta propia	
• Del sector primario	
→ De la agricultura, la ganadería o la silvicultura	
- Cultivadores directos en explotaciones pequeñas	Agrario
- Demás trabajadores	Autónomos
→ De la pesca	
- Armadores de pequeñas embarcaciones, rederos, etc.	Trabajadores del Mar
- Demás trabajadores	Autónomos
• De los demás sectores de la producción	Autónomos
– No trabajadores	
Estudiantes	Estudiantes

* Integrado en el Régimen General, con efectos de 1 de enero de 1987, en virtud de la Ley 26/1985.
** Integrado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con efectos de 1 de enero de 1987, en virtud de la Ley 26/1985.
*** Integrado en el Régimen General, con efectos de 1 de abril de 1993, en virtud de la Ley 39/1992.

ción que sus características exijan» (Base XVIII, 79). «Los bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género adscritos a la Seguridad Social constituyen un patrimonio afecto a sus fines. Las

entidades gestoras tendrán, en relación con los bienes y recursos que se les asignen, las facultades que en el desarrollo de las presentes bases se determinen» (Base XVIII, 77).

La acción protectora comprendería prestaciones de asistencia sanitaria (Base VI), incapacidad laboral transitoria (Base VII), invalidez (Base VIII), vejez (Base IX), muerte y supervivencia (Base X), protección a la familia (Base XI) y desempleo (Base XII). Como complemento de estas prestaciones se establecen servicios sociales (Base III, 1) y prestaciones de asistencia social, «para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley cuando no se acredite el derecho a las prestaciones o se haya agotado el tiempo máximo previsto para su disfrute, incluidas las prórrogas» (Base III, 5). El contenido de cada una de estas áreas de la acción protectora se examinará más adelante.

De modo muy esquemático, en la evolución del sistema de la Seguridad Social nacido de la Ley 193/1963 se pueden distinguir las etapas siguientes:

I. Del 1 de enero de 1967 al 1 de julio de 1972: Es una etapa de implantación del nuevo sistema, en la que se regulan la mayor parte de los Regímenes Especiales.

II. Del 1 de julio de 1972, fecha de entrada en vigor de la Ley 24/1972, de 21 de junio, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, al 1 de enero de 1979: Es una etapa caracterizada por la sustancial mejora de la acción protectora, debida fundamentalmente a la aproximación de las bases de cotización y regulación de las principales prestaciones a los salarios reales.

III. Del 1 de enero de 1979, fecha de entrada en vigor, a efectos presupuestarios, del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, al 1 de enero de 1991: Etapa caracterizada por profundos cambios institucionales y por medidas restrictivas en la cuantía de las prestaciones, así como por un fuerte aumento del peso de las aportaciones del Estado en la financiación de la acción protectora.

IV. Del 1 de enero de 1991, fecha de entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre establecimiento en la Seguridad Social de prestaciones no contributivas, en adelante. Etapa caracterizada por las pretensiones de lograr una

mayor extensión de la acción protectora y alcanzar, al mismo tiempo, un dominio del crecimiento de los gastos, lo que irremediablemente se ha de traducir, salvo excepciones, en una menor intensidad de la protección.

Este esquema general no se seguirá mecánicamente cuando más adelante se haya de exponer el contenido de cada área de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, pues habrá que atenerse preferentemente a la evolución que hayan seguido, en cada caso, las instituciones.

Es de subrayar el hecho de que el establecimiento en el Régimen General de prestaciones de «modalidad no contributiva» representa un cambio cualitativo importante en la concepción de la Seguridad Social, ya que introduce en un dominio esencialmente profesional y contributivo un área de carácter asistencial, en camino hacia un campo de aplicación de tipo universal.

3.523.1. Las prestaciones económicas

En el campo total de las prestaciones de la Seguridad Social hay que distinguir, en primer lugar, dos grandes áreas, a saber: el de aquellas en que rige el principio de la automaticidad de las prestaciones y el de aquellas en que este principio no rige.

En la Seguridad Social española, para tener derecho a las prestaciones, rige el principio general de que la persona causante ha de estar, al sobrevenir la contingencia o situación protegida, afiliado al sistema y en alta o en situación asimilada al alta en uno de sus regímenes (para el Régimen General: LSS-1966, art. 92.1; LGSS-1974, art. 94.1; LGSS-1994, art. 124.1).

Aplicado en todo su rigor, este principio significa que una persona, tras haber cotizado la mayor parte de su vida a la Seguridad Social, puede no tener derecho a pensión de jubilación al llegar a una cierta edad o puede no causar pensión de viudedad al fallecer por el simple hecho de que, aun estando afiliado al sistema, no se encuentre en alta o en situación asimilada alta en el momento de llegar a una cierta edad o en el momento de fallecer. Una cierta mitigación de este principio fue introducida por la Ley 26/1985, de 31 de julio, al establecerse que «las pensiones de jubilación e invalidez permanente en los grados de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez derivada de contingencias comunes, podrán causarse, aunque los interesados no se encuentren en el momento del hecho causante en alta o situación asimilada al alta, siempre que, además de los restantes requisitos generales exigibles, reúnan el período mínimo de cotización esta-

blecido en el artículo siguiente» (art. 1.1). A saber: «El período mínimo de cotización exigible para causar derecho a pensión de jubilación será de quince años, de los cuales, al menos, dos deberán estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho» (art. 2.1). Lo cual significa que una persona que haya cotizado durante cuarenta años sobre la base de cotización más alta, si al llegar a los sesenta y cinco años de edad no ha cotizado en los últimos seis años y un mes, sigue sin tener derecho a pensión contributiva de jubilación.

La excepción al severo principio de la exigencia de afiliación y alta lo establece, para el Régimen General, la norma siguiente:

«Los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación de este Régimen General se considerarán, de pleno derecho, en situación de alta a efectos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y desempleo, aunque su empresario hubiere incumplido sus obligaciones. Igual norma se aplicará a los exclusivos efectos de la asistencia sanitaria por enfermedad común, maternidad y accidente no laboral» (LSS-1966, art. 93.3 [70]; LGSS-1974, art. 95.3; LGSS-1994, art. 125.3).

Es el principio de automaticidad de las prestaciones, que, como se ve, rige plenamente para la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y para la de desempleo, pero que se introduce solamente por vía de excepción en la rama, mucho más amplia, de las contingencias denominadas comunes. No estará de más recordar que el principio de la automaticidad de las prestaciones implica que el sujeto causante se encuentra de hecho materialmente en el campo de aplicación pertinente, y lo que falta es el cumplimiento de requisitos formales de afiliación o alta.

Sin gran rigor y sin gran regularidad, la jerga administrativa de la Seguridad Social llama «prestaciones económicas» a las que se satisfacen en dinero, incluso si se trata de reembolsos de gastos realizados por los beneficiarios, y «prestaciones técnicas», a las que se satisfacen mediante el suministro de bienes o servicios a los beneficiarios. Como se ve, esta terminología no se corresponde con la clasificación que se utiliza en las cuentas nacionales, ni siquiera en el SNA-1993. La relación entre una y otra es la que se ilustra en el cuadro siguiente.

La comparación de ambas clasificaciones revela las segregaciones y agregaciones que se han de realizar cuando se pretende poner la información procedente de cuentas de la Seguridad Social en

[70] Sólo asistencia sanitaria por accidente no laboral.

términos de la Contabilidad Nacional. Aquí, al resumir las normas que regulan las distintas prestaciones, se mantendrá la clasificación de la Seguridad Social.

Prestaciones según la Seguridad Social y según el SNA-1993

<table>
<tr><th colspan="2">Según la Seguridad Social</th><th colspan="3">Según el SNA-1993</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Prestaciones económicas</td><td>No condicionadas a un gasto realizado o a realizar por los beneficiarios</td><td colspan="2">Prestaciones sociales en dinero</td><td rowspan="3">Prestaciones sociales</td></tr>
<tr><td>Condicionadas a un gasto realizado o a realizar por los beneficiarios</td><td>Reembolsos</td><td rowspan="2">Prestaciones sociales en especie</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Prestaciones técnicas</td><td>Con medios ajenos del sector privado</td><td>Otras (suministros directos)</td></tr>
<tr><td>Con medios ajenos de otras administraciones públicas</td><td colspan="3" rowspan="2">Transferencias sociales de bienes o servicios individuales no destinados a la venta (suministros directos)</td></tr>
<tr><td>Con medios propios</td></tr>
</table>

En las llamadas «prestaciones económicas» de la Seguridad Social conviene distinguir, ante todo, entre aquellas cuyas cuantías se determinan con referencia a una base reguladora, que es la base de cotización, y aquellas cuyas cuantías se determinan reglamentariamente. Pertenecen al primer grupo las pensiones y los subsidios, y al segundo, las asignaciones familiares, los auxilios por defunción y diversas prestaciones a tanto alzado o por baremo. El destino de las de este segundo grupo ha sido, casi siempre, el de llegar a desnaturalizarse, al quedar sus cuantías congeladas a lo largo de los años. Un efecto parecido se experimentó en las del grupo primero desde principios de los años sesenta hasta mediados de los setenta, al regir, para las llamadas contingencias comunes, un sistema de «bases tarifadas de cotización» progresivamente alejadas de los salarios reales. Con el fuerte contraste que se produjo además, a lo largo de este período, entre estas prestaciones y las de la rama de accidentes y de trabajo y enfermedades profesionales, cuyas cuantías se calculaban sobre una base constituida por los salarios reales. Al entrar en vigor la Ley 24/1972, de 21 de junio, las «bases tarifadas» se fueron aproximando a los salarios reales en un proceso que terminó en 31 de diciembre de 1978.

3.523.11. En el Régimen General

El cuadro de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, con distinción entre aquellas cuya cuantía se calcula en función de la base de cotización y aquellas cuya cuantía se determina por otros procedimientos, es el siguiente:

Prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social

Prestaciones cuya cuantía se calcula en función de la base de cotización	Prestaciones de cuantía fija
– Subsidio de incapacidad laboral transitoria – Subsidio de recuperación – Subsidio de espera (hasta 1972) – Subsidio de asistencia (hasta 1972) – Pensiones de invalidez permanente – Indemnización a tanto alzado por invalidez permanente en grado de incapacidad parcial para la profesión habitual – Indemnización a tanto alzado por invalidez permanente en grado de incapacidad total para la profesión habitual para menores de 45 años (hasta 1972) – Pensión de jubilación – Subsidio de viudedad (hasta 1972) – Pensión de viudedad – Pensión de orfandad – Subsidio en favor de familiares – Pensión en favor de familiares – Indemnización a tanto alzado en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional – Prestaciones por desempleo parcial – Prestaciones por desempleo total	– Indemnización por baremo de lesiones permanentes no invalidantes en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional – Auxilio por defunción – Asignaciones familiares

Para hacerse cargo de lo que podían representar las prestaciones cuyas cuantías se calculan en función de las bases de cotización conviene mostrar cuál fue la evolución de estas bases desde 1967 a 1979. En este período, durante la etapa que va de 1972 a 1978 se realizó el tránsito desde una cotización calculada sobre artificiales bases tarifadas a una cotización sobre bases más próximas a los salarios reales. Este tránsito se realizó por el complicado procedimiento de calcular la cuota, durante seis años y medio, sobre dos bases, una tarifada, de carácter general y otra complementaria, personal para cada afiliado, sometida a un tope máximo. Al principio de la etapa, la mayor parte del tipo de cotización se aplicaba a la base tarifada, pero, a lo largo del tiempo, ambos tipos se iban aproximando, hasta terminar siendo iguales. La evolución de ambas

bases se muestra en el cuadro adjunto, en el que se ha procurado resumir del mejor modo posible una regulación muy compleja.

Bases tarifadas y bases complementarias de cotización del Régimen General de 1967 a 1979

En vigor desde	Tope máximo mensual	Base mensual en pesetas de cada año							
		T/C m/M	Ingenieros y Licenciados	Peritos y Ayudantes titulados	Jefes administrativos y de taller	Ayudantes no titulados	Oficiales administrativos	Subalternos	Auxiliares administrativos
1.01.67	12.000	T	5.670	4.770	3.960	3.420	3.150	2.610	2.520
1.07.68	12.000	T	5.970	5.070	4.260	3.720	3.450	2.880	2.880
1.01.69	13.000	T	6.330	5.370	4.530	3.960	3.660	3.060	3.060
1.07.70	14.000	T	6.630	5.670	4.830	4.260	3.960	3.600	3.600
1.04.71	16.000	T	7.500	6.420	5.460	4.820	4.470	4.080	4.080
1.04.72	18.000	T	8.700	7.200	6.300	5.520	5.130	4.680	4.680
1.07.72	20.000	T	8.700	7.200	6.300	5.520	5.130	4.680	4.680
	(x 12)	C	8.700	7.200	6.300	5.520	5.130	4.680	4.680
1.04.73	24.000	T	11.250	9.300	8.130	7.110	6.630	6.060	6.060
	(x 14)	C	15.570	12.930	11.250	9.870	9.180	8.370	8.370
1.08.74	28.000	T	13.620	11.280	9.840	8.610	8.010	7.320	7.320
	(x 14)	C	18.870	15.630	13.590	11.940	11.130	10.140	10.140
1.04.75	34.800	T	16.950	14.040	12.240	10.710	9.960	9.120	9.120
	(x 14)	C	23.460	19.440	16.920	14.850	13.830	12.600	12.600
1.07.75	34.800	T	16.950	14.040	12.240	10.710	9.960	9.120	9.120
	(x 14)	C	25.020	20.730	18.060	15.840	14.730	13.440	13.440
1.10.75	34.800	T	16.950	14.040	12.240	10.710	9.960	9.120	9.120
	(x 14)	C	25.800	21.390	18.600	16.350	15.210	13.860	13.860
1.01.76	34.800	T	16.950	14.040	12.240	10.710	9.960	9.120	9.120
	(x 14)	C	26.580	22.020	19.170	16.830	15.660	14.280	14.280
1.04.76	42.870	T	20.880	17.280	15.060	13.230	12.270	11.220	11.220
	(x 14)	C	32.730	27.120	23.610	20.760	19.290	17.610	17.610
1.01.77	47.160	T	22.950	19.020	16.530	14.550	13.530	12.360	12.360
	(x 14)	C	36.000	29.850	25.950	22.860	21.210	19.380	19.380
1.04.77	68.970	T	26.550	22.020	19.140	16.860	15.660	14.300	14.300
	(x 14)	C	53.910	44.670	38.880	34.260	31.800	29.040	29.040
1.01.78	85.500	T	30.150	24.990	21.750	19.170	17.820	16.260	16.260
	(x 14)	C	61.200	50.700	44.100	39.000	36.150	33.000	33.000
1.01.79	91.260	m	34.080	28.230	24.570	21.660	20.130	19.500	19.500
	(x 14)	M	106.470	88.200	76.740	67.680	62.550	57.360	57.360

T = Base tarifada. C = Base complementaria máxima. m = Base mínima. M = Base máxima.

Desde la entrada en vigor de la Ley 24/1972 hasta el 31 de diciembre de 1978, la base mensual de cotización para contingencias comunes de cada afiliado al Régimen General estuvo formada por dos componentes, a saber: *a)* una base tarifada general para todos los de su mismo grupo profesional y *b)* una base complementaria personal calculada restando de sus retribuciones teórica-

mente computables[71] el importe de la base tarifada, pero con el límite máximo señalado para su grupo profesional en cada etapa del período transitorio. Hasta 1972, en los meses de devengo de las pagas extraordinarias de julio y de diciembre, las bases se incrementaban para comprender la cuota parte de dichas pagas, pero, desde 1973, éstas pasaron a prorratearse entre los doce meses del año. En el cuadro precedente, las bases tarifadas de cada categoría profesional, desde 1973, se dan ya normalizadas con el incremento correspondiente al prorrateo de las pagas extraordinarias.

El tope máximo mensual de la base de cotización es «único para todas las actividades, categorías profesionales y contingencias incluidas en este Régimen» (LSS-1966, art. 75.1) y es «aplicable igualmente en los casos de pluriempleo» (LSS-1966, art. 75.2). Hasta 1972 el tope máximo mensual era algo superior al doble de la base tarifada de la primera categoría profesional, con el fin de que dentro de él entrasen pagas extraordinarias, remuneraciones por pluriempleo y retribuciones que hubieran de ser tenidas en cuenta para las contingencias de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; en cómputo anual, este tope no podía sobrepasar la suma de las doce mensualidades. Al hacerse posible el prorrateo de las pagas extraordinarias entre los doce meses del año, las normas pasaron a señalar la cuantía en que había de incrementarse, en contingencias comunes, dicho tope mensual para incluir la prorrata de dichas pagas. En el cuadro precedente, sin embargo, a diferencia de lo que se ha hecho con las bases de cada categoría profesional, se ha mantenido en todos los años la cuantía del tope máximo mensual sin dicho incremento, pero se ha indicado si este tope, en cómputo anual, equivalía a doce o a catorce mensualidades.

Los datos de este cuadro muestran los diversos pasos del tránsito de unas bases tarifadas exiguas a unas bases más próximas a los salarios reales. Para poder hacerse cargo mejor de lo que esto representó para las cuantías de las prestaciones calculadas en función de dichas bases, en el cuadro siguiente se ofrece una estimación de la evolución de las cuantías de las pensiones máximas de jubilación en el Régimen General, en términos monetarios y en términos reales, de 1968 a 1979. El mejor contraste de esta evolución lo ofrece el hecho de que la cuantía máxima, establecida por ley, de las pensiones de jubilación en 1995 fue de 3.714.508 pesetas anuales, que, a razón de catorce pagas al año, supone

[71] En principio, todas salvo las indemnizatorias (como dietas, plus de distancia, quebranto de moneda, etc.) y salvo las correspondientes a horas extraordinarias, sólo computables para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

mensualidades de 265.322 pesetas de 1995, equivalentes a 160.398 pesetas de 1986. Es decir, que, en términos reales, la pensión máxima de 1979, también con catorce mensualidades al año, fue superior en un 10,73 por 100 a la de 1995.

Evolución de las cuantías máximas mensuales de las pensiones de jubilación en el Régimen general, de 1968 a 1979

A 1 de julio de cada año	En pesetas de cada año	En pesetas de 1986		A 1 de julio de cada año	En pesetas de cada año	En pesetas de 1986	
	Cuantía	Cuantía	Tasa de var. anual		Cuantía	Cuantía	Tasa de var. anual
1968	5.650	48.626	–	1974	20.764	107.490	30,68
1969	5.897	49.200	1,18	1975	25.684	115.096	7,08
1970	6.227	48.975	0,46	1976	32.946	126.856	10,22
1971	6.573	47.998	–1,99	1977	43.637	135.781	7,04
1972	7.287	49.424	2,97	1978	62.049	162.071	19,36
1973	13.500	82.254	66,43	1979	79.206	177.606	9,59

Estimación propia. Deflactor: el del consumo privado nacional.

Hay que decir además que la Ley 24/1972 dispuso que «las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia, cualquiera que sea la contingencia que las haya determinado, serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social» (art. 5.°; LGSS-1974, art. 92.1).

Seguidamente se exponen de forma esquemática las características de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, con sus principales modificaciones a lo largo del tiempo. Dada la extrema complejidad de sus regulaciones, el esquema obliga a veces a incurrir en ciertas omisiones o en pequeñas inexactitudes.

3.523.110.1. Subsidio de incapacidad laboral transitoria, incapacidad temporal y maternidad

Hasta 1994, para la cobertura de las situaciones de incapacidad temporal para el trabajo, existían dos tipos de prestaciones: las de incapacidad laboral transitoria (ILT) y las de invalidez provisional. La diferencia fundamental entre estos dos tipos es que, mientras

se percibían prestaciones de ILT se seguía cotizando a la Seguridad Social y generando e incrementando, por tanto, expectativas de derechos hacia el futuro, mientras que en la situación de invalidez provisional, que podía prolongarse hasta seis años después de la baja inicial, ya no se cotizaba. La reforma que entró en vigor en 1 de enero de 1995 ha consistido fundamentalmente en suprimir la situación de invalidez provisional, alargando excepcionalmente hasta treinta meses la que sustituye a la de ILT, que ahora se llama de «incapacidad temporal». Así, pues, al agotarse el período máximo de ésta, al beneficiario o se le da de alta o se le pasa a la situación de invalidez permanente, si reúne los requisitos imprescindibles para ello. Otra modificación introducida por la nueva regulación es que la situación de permiso por maternidad, que anteriormente daba derecho a una prestación de ILT, se constituye ahora como una prestación independiente. Hasta el 1 de julio de 1972 estuvieron excluidos del derecho a subsidio de ILT por enfermedad común y accidente no laboral las personas incluidas en el grupo 1.° de cotización (licenciados e ingenieros) y las asimiladas a este grupo.

Incapacidad laboral transitoria, Incapacidad temporal y Maternidad *

Duración:

a) accidente o enfermedad: mientras se reciba asistencia sanitaria, hasta 18 meses prorrogables por otros 6; desde 1972, hasta 12 meses prorrogables por otros 6;

b) maternidad: 12 semanas; desde 1976, 14 semanas; desde 1989, 16 semanas.

Hecho causante	Período de cotización requerido	Cuantía del subsidio			
		1967 a 1979	1980 a 1992	1992 a 1994	Desde 1995
Accidente de trabajo o enfermedad profesional	Ninguno	75 % del salario real, pero sometido al tope máximo general de la base de cotización, desde el día siguiente del hecho causante; el día de la baja, a cargo de la empresa			
Accidente no laboral	Ninguno	75 % de la base a partir del 4.° día de la baja	60 % de la base del 4.° al 20.° día; 75 % de la base, desde el 21.°	60 % de la base del 4.° al 20.° día; 75 % de la base, del 21.° en adelante. Del 4.° al 15.° día, a cargo de la empresa	
Enfermedad común	180 días en los 5 años anteriores				
Maternidad	180 días, y afiliación, al menos, 9 meses antes del parto	75 % de la base desde el día de la baja	75 % de la base de cotización, desde el día de la baja		100 % de la base, desde el día de la baja

* Desde 1 de enero de 1995, la de maternidad se constituye como contingencia independiente y la prestación se denomina «subsidio por maternidad», excluyéndose el pago delegado del mismo, desaparece la situación de invalidez provisional y la de incapacidad laboral transitoria pasa a llamarse de «incapacidad temporal», que excepcionalmente puede prolongarse hasta 30 meses desde el día de la baja.

3.523.110.2. Subsidio de invalidez provisional

Con efectos de 1 de enero de 1995, al establecerse el nuevo subsidio de incapacidad temporal, como ya se ha dicho, este último subsidio ha desaparecido. De acuerdo con sus normas reguladoras, la situación de invalidez provisional comenzaba al día siguiente de aquel en que concluía la incapacidad laboral transitoria por el transcurso del plazo máximo de duración de la misma y podía prolongarse hasta la finalización de un plazo de seis años contados desde la fecha en que fue declarada la incapacidad laboral transitoria (LSS-1966, art. 133.1; LGSS-1974, 133.1; LGSS-1994, art. 135.1). La cuantía de la prestación era del 75 por 100 de la base de cotización.

3.523.110.3. Subsidio de recuperación

Desde el 1 de julio de 1972, «los beneficiarios que reciban las prestaciones de recuperación profesional, sin tener derecho a subsidio por incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional [desde el 1 de enero de 1995: *por incapacidad temporal*], percibirán un subsidio por recuperación en las condiciones y cuantía que se determinen, bien sea único o complementario de otras prestaciones económicas que los beneficiarios puedan tener reconocidas» (LGSS-1974, art. 149; LGSS-1994, art. 156). Esta prestación, dado su carácter supletorio, tiene escasa incidencia en el volumen de gastos de la Seguridad Social.

3.523.110.4. Subsidios de espera y de asistencia

Según la LSS-1966, en caso de incapacidad permanente, parcial o total, los interesados tendrían derecho a «subsidios de espera, mientras el trabajador no sea llamado a los tratamientos o procesos de readaptación y rehabilitación, sin que puedan percibirse durante más de doce meses, dentro de los cuales deberá producirse el llamamiento; y subsidios de asistencia durante dichos tratamientos o procesos». Estas prestaciones fueron suprimidas por la Ley 24/1972.

3.523.110.5. Pensiones por invalidez permanente

El panorama de estas pensiones, hasta 1985, se resume en el cuadro de la página siguiente.

La Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, desarrollada por el Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, modificó las condiciones para acceder a las pensiones de invalidez permanente derivada de contingencias comunes así como las reglas para el cálculo de las cuantías.

Pensiones de invalidez permanente hasta 1985 *

Hecho causante	Grado de incapacidad	Período de cotización	Cuantía de la pensión		
			Desde 1967	Desde 1972	Desde 1984
Accidente de trabajo o enfermedad profesional	Total para la profesión habitual	Ninguno	55 % del salario real promedio del último año	55 % del salario real promedio del último año; 75 %, en el caso de invalidez cualificada	
(La misma regulación después de 1985)	Absoluta para todo trabajo	Ninguno	100 % del salario real promedio del último año		
	Gran invalidez	Ninguno	150 % del salario real promedio del último año		
Accidente no laboral	Total para la profesión habitual	Ninguno. Hasta 1972, edad mínima: 45 años	55 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28	55 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28; 75 %, en el caso de invalidez cualificada	
	Absoluta para todo trabajo	Ninguno	100 % del salario real promedio del último año		100 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28
	Gran invalidez	Ninguno	150 % del salario real promedio del último año		150 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28
Enfermedad común	Total para la profesión habitual	1.800 días en 10 años. Hasta 1972, edad mínima: 45 años	55 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28	55 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28; 75 %, en caso de invalidez cualificada	
	Absoluta para todo trabajo	1.800 días en 10 años	100 % del salario real promedio del último año		100 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28
	Gran invalidez	1.800 días en 10 años	150 % del salario real promedio del último año		150 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28

* La cuantía del salario real está sometida al tope máximo de la base de cotización para todas las contingencias.

Según esta ley, «las pensiones de jubilación e invalidez permanente en los grados de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez derivada de contingencias comunes, podrán causarse, aunque los interesados no se encuentren en el momento del hecho causante en alta o situación asimilada a la de alta, siempre que, además de los restantes requisitos generales exigibles, reúnan el período mínimo de cotización establecido en el artículo siguiente» (art. 1.1). En los dos cuadros siguientes se resume la regulación en el supuesto habitual (sujeto causante en alta, o situación asimilada, al tiempo del hecho causante) y en este nuevo supuesto.

Pensiones de invalidez permanente por contingencias comunes desde 1985 Cuando el sujeto causante se encuentra en alta o situación asimilada

Hecho causante	Grado de incapacidad	Período de cotización	Cuantía de la pensión
Accidente no laboral	Total para la profesión habitual	Ninguno	55 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28; 75 %, en el caso de invalidez cualificada
	Absoluta para todo trabajo		100 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28
	Gran invalidez		150 % de la suma de 24 bases mensuales dividida por 28
Enfermedad común	Total para la profesión habitual	Causante menor de 26 años: $(T_h - T_{16}) / 2$	55 % de la base*; 75 % de la base * en caso de invalidez cualificada;
	Absoluta para todo trabajo	Causante de 26 años o más: $(T_h - T_{20}) / 4$, pero con 5 años como mínimo.	100 por 100 de la base *
	Gran invalidez	T_h = Fecha del hecho causante T_{16}, T_{20} = Fechas en que el sujeto causante cumplió 16 años, 20 años	150 por 100 de la base *

* Cuando el período de cotización que se computa es de 8 años o más, la base de la prestación mensual es igual a 96/112 bases mensuales, actualizadas por el índice de precios de consumo todas menos las 24 últimas (*cf.* jubilación, desde 1985); si se computan menos años, esta base se calcula de forma análoga, dejando en todo caso sin actualizar las 24 últimas.

Además de estas pensiones, la Ley 26/1990 introdujo en el Régimen General de la Seguridad Social prestaciones de «modalidad no contributiva» y, entre ellas, una pensión de invalidez permanente cuyas características se resumen en el cuadro de la página 299.

La inclusión de estas prestaciones «de modalidad no contributiva» en el Régimen General de la Seguridad Social resulta sorprendente, ya que se trata de un régimen de trabajadores por cuenta ajena que se financia fundamentalmente mediante cotizaciones de patronos y de trabajadores. En el Texto refundido de 1994 de la Ley General de la Seguridad Social se dispone que «asimismo, estarán comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones de modalidad no contributiva, todos los españoles residentes en territorio nacional» (art. 7.3). Esta disposición se encuentra en el Título I de dicha ley, dedicado a «normas generales del sistema de la Seguridad Social»; pero en el Título II, dedicado específicamente al Régimen General

Pensiones de invalidez permanente por contingencias comunes desde 1985 Cuando el sujeto causante no se encuentra en alta o situación asimilada

Hecho causante	Grado de incapacidad	Período de cotización	Prestación desde 1985
Accidente no laboral	Total para la profesión habitual	Sin derecho a prestación	
	Absoluta para todo trabajo	15 años, 3 de los cuales dentro de los 10 inmediatamente anteriores al hecho causante	100 % de 96/112 bases mensuales, actualizadas todas menos las 24 últimas
	Gran invalidez		150 % de 96/112 bases mensuales, actualizadas todas menos las 24 últimas
Enfermedad común	Total para la profesión habitual	Sin derecho a prestación	
	Absoluta para todo trabajo	15 años, 3 de los cuales dentro de los 10 inmediatamente anteriores al hecho causante	100 % de 96/112 bases mensuales, actualizadas todas menos las 24 últimas
	Gran invalidez		150 % de 96/112 bases, actualizadas todas menos las 24 últimas

de la Seguridad Social, al tratarse en el artículo 97 de la «extensión» de su campo de aplicación, no se menciona para nada a quienes lo integran «a efectos de las prestaciones de modalidad no contributiva». En principio no parece haber grave inconveniente para que el sistema de seguridad social de un país distinga campos de aplicación de modalidad contributiva y de modalidad no contributiva [72], siempre que los límites y el enlace entre uno y otro campo queden claramente definidos. Pero lo que sí parece extraño es que un régimen de trabajadores por cuenta ajena incluya en su campo de aplicación a personas que tal vez no hayan trabajado nunca, ni por cuenta ajena ni por cuenta propia.

En realidad, las «prestaciones de modalidad no contributiva» constituyen un cuerpo extraño injertado en medio del Régimen General de la Seguridad Social, mediante el cual una parte importante de la asistencia social, que es de la competencia exclusiva de las Comunidades autónomas, es regulada y financiada por el Estado, aunque la administración, dentro de cada territorio autónomo, sea llevada por órganos de la correspondiente Comunidad autónoma.

[72] En Dinamarca existe un régimen nacional de base para la población residente, de carácter universal, con financiación a través de impuestos, que provee de pensiones uniformes, de concesión no sometida a prueba de insuficiencia de recursos, cuyas cuantías se complementan mediante regímenes profesionales, financiados mediante cotizaciones. Pero no es un mismo régimen el que otorga pensiones contributivas y no contributivas.

Pensiones de invalidez permanente de modalidad no contributiva, desde 1991

Campo de aplicación	Hecho causante	Requisitos	Cuantía de la pensión
«Todos los españoles residentes en territorio nacional» (LGSS-1994, art. 7.3)	Estar afectado «por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al sesenta y cinco por cien» (LGSS-1994, art. 144. 1, *c*), ya que, «en la modalidad no contributiva podrán ser constitutivas de invalidez las deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no, que anulen o modifiquen la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes las padecen» (LGSS-1994, art. 134.1).	1) Ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad. 2) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 5 años, de los cuales 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. 3) Carecer de rentas o ingresos suficientes. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes cuando la suma, en cómputo anual, de los mismos sea inferior al importe, también en cómputo anual, de la prestación. Si el interesado convive, en la misma unidad económica, con otras personas, sólo se entenderá cumplido este requisito si la suma de los de todas ellas es inferior a lo indicado en (*) (LGSS-1994, art.144).	Es fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LGSS-1994, art. 145.1). Cuando en una misma unidad económica concurre más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones se determina según la fórmula siguiente: $c_i = [[C + 0{,}7\ C\ (n-1)] / n] - r_i$ siempre que c_i sea igual o mayor que C / 4; si es inferior, la cuantía de la pensión es C / 4; esta cuantía mínima se mantiene incluso si hay rentas de no beneficiarios. Siendo: C = cuantía de la pensión según los Presupuestos del Estado; c_i = cuantía de la pensión del beneficiario i-ésimo; n = número de beneficiarios con derecho a pensión no contributiva; r_i = otras rentas del beneficiario i-ésimo *. (LGSS-1994, art. 145, 1 y 2; la fórmula algebraica es de elaboración propia).

* Si en la misma unidad conviven aspirantes a pensión no contributiva con otras personas, el límite de acumulación de recursos, incluidas prestaciones sociales, en cómputo anual, será igual a la cuantía de la pensión más el resultado de multiplicar el 70 % de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno (LGSS-1994, art. 144.2). Este límite se multiplicará por 2,5 cuando la convivencia dentro de la unidad económica se produzca entre el solicitante y sus ascendientes o descendientes en primer grado (LGSS-1994, art. 144.3). Hay unidad económica siempre que el beneficiario conviva con otras personas, beneficiarias o no, unidas por matrimonio o por parentesco de consanguinidad en segundo grado (LGSS-art. 144.4).

3.523.110.6. Otras prestaciones por incapacidad permanente para la profesión habitual

Hasta la Ley 24/1972, la incapacidad parcial para la profesión habitual derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional daba derecho a una pensión de cuantía equivalente al 35 por 100 del salario real. Las reconocidas con anterioridad a su supresión,

como es natural, se han seguido pagando en los años posteriores. Después de la entrada en vigor de la mencionada ley, esta pensión se ha sustituido por una indemnización a tanto alzado, como la ya existente en el área de las contingencias comunes.

Según el Reglamento General de Prestaciones Económicas aprobado por Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, «el trabajador tendrá derecho a percibir, por una sola vez, una cantidad equivalente a 18 mensualidades de su base de cotización, si se tratase de incapacidad permanente parcial para su profesión habitual» (art. 12.1, *c*). Posteriormente, el Decreto 1646/1972, de 23 de junio, dictado en desarrollo de la Ley 24/1972, estableció que «los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, *cualquiera que sea la contingencia determinante de la misma y su edad,* percibirán una cantidad a tanto alzado equivalente a 24 mensualidades de la base reguladora que haya servido para determinar la prestación económica por incapacidad laboral transitoria de la que deriva la invalidez» (art. 9.°).

Además, hasta que la Ley 24/1972 suprimió el requisito de tener la edad mínima de 45 años para acceder a la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual, quienes, afectados de invalidez en este grado, no llegaban a dicha edad, tenían derecho a una cantidad equivalente a 40 mensualidades de la mencionada base de cotización (D 3158/1966, art. 12.1, *c*).

Hay que decir, por último, que, en virtud del artículo 11.3 de la Ley 24/1972, la pensión vitalicia por incapacidad permanente total para la profesión habitual puede «excepcionalmente ser sustituida por una indemnización a tanto alzado cuando el beneficiario fuese menor de sesenta años» (LGSS-1974, art. 136.2; LGSS-1994, art. 139.2).

3.523.110.7. Indemnización por baremo de lesiones permanentes no invalidantes en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional

Además de las prestaciones por invalidez, en la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales existe una indemnización por lesiones que no produzcan invalidez. «Las lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo, causadas por accidentes de trabajo o enfermedad profesional que, sin llegar a constituir una invalidez permanente, supongan una disminución o alteración de la integridad física del trabajador y aparezcan recogidas en el baremo anejo a las disposiciones de desarrollo de esta Ley, serán indemnizadas por una sola vez con las cantidades alzadas que en el mismo se determinen» (LSS-1966, art. 146; también LGSS-1974, art. 149;

LGSS-1994, art. 150). Estas indemnizaciones son incompatibles «con las prestaciones económicas establecidas para la invalidez permanente, salvo en el caso de que dichas lesiones, deformidades y mutilaciones sean totalmente independientes de las que hayan sido tomadas en consideración para declarar tal invalidez y el grado de incapacidad de la misma» (LGSS-1974, art. 142; LGSS-1994, art. 152).

3.523.110.8. Pensión de jubilación

En la Seguridad Social española las expresiones «pensión de vejez» y «pensión de jubilación» se manejan sin excesivo rigor. Así, las mismas prestaciones que en la Ley de la Seguridad Social de 1966 se llamaban «de vejez» (LSS-1966, arts. 159-156), en los textos refundidos siguientes de esta ley se denominan «de jubilación» (LGSS-1974, arts. 153-156; LGSS-1994, arts. 160-170).

En principio, deberían denominarse «de vejez» aquellas pensiones a las que se accede por el hecho de alcanzar una cierta edad, con independencia de que se registre o no el paso de la actividad a la inactividad laboral, mientras que las de «jubilación» tendrían que ser aquellas que requieren además el cese en el trabajo. Si esto fuera así, las pensiones contributivas serían normalmente «pensiones de jubilación», mientras que las asistenciales serían «pensiones de vejez».

En la Seguridad Social española, sin embargo, aún hoy, se encuentran «pensiones de vejez» contributivas, como las del SOVI, y «pensiones de jubilación» que se pueden otorgar a personas que nunca han trabajado, como las nuevas pensiones de este tipo «de modalidad no contributiva».

En el caso de la actual pensión de jubilación de modalidad contributiva no hay duda de que se trata de una pensión de jubilación, ya que su disfrute «será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen» (LGSS-1994, art. 165.1). Está expresamente establecida esta incompatibilidad con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público (LGSS-1994, art. 165.2) y con el desempeño de altos cargos (LGSS-1994, art. 165-3). Nada de esto se dice, en cambio, en la ley, con respecto a las llamadas «pensiones de jubilación» de «modalidad no contributiva».

Salvo para el caso de éstas últimas, el procedimiento de cálculo de la cuantía de la pensión consiste en la aplicación de un cierto tipo porcentual a una base reguladora que se determina a partir de las bases de cotización del interesado. Desde 1967 a 1985, el método de cálculo de la pensión fue el mismo, pero se pueden distinguir en este período tres etapas según el procedimiento de determina-

ción de las bases de cotización. Como ya se ha dicho, desde 1963 hasta el 1 de julio de 1972 la base de cotización era fijada por tarifa del Gobierno para cada grupo profesional; desde esta fecha al 31 de diciembre de 1978, estuvo constituida por una base tarifada más una base complementaria personal, y desde el 1 de enero de 1979, por bases fundadas en salarios reales, aunque sometidas a topes máximos y mínimos. En cuadros anteriores se pueden ver cuáles fueron estas bases, así como los efectos de las mismas sobre las cuantías de las pensiones de jubilación. La regulación de las pensiones de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social en dicho período se resume en el cuadro adjunto.

Pensiones de vejez o jubilación del Régimen General de 1967 a 1985

Hecho causante	Período de cotización	Base reguladora de la pensión			Cuantía de la pensión
		1967-1972	1972-1978	1979-1985	
Cese en el trabajo por cuenta ajena a causa de la edad (LSS-1966, art.149.1; LGSS-1974, art. 153). La edad normal de jubilación es la de 65 años, pero puede ser rebajada por el Gobierno «en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre»	«Tener cubierto un período mínimo de cotización de diez años, de los cuales al menos setecientos días deberán estar comprendidos dentro de los siete años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho» (LSS-1966-art.150.1, *b)*; LGSS-1974, art. 154.1, *b)*	El cociente que resulte de dividir por 28 la suma de la *base tarifada de cotización* de cada uno de los 24 meses consecutivos elegidos por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores al hecho causante (D3158/1966, art. 49, 1 y 2).	El cociente que resulte de dividir por 28 la suma de la *base tarifada de cotización más la base complementaria personal* de cada uno de los 24 meses consecutivos elegidos por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores al hecho causante (D 1646/1972, art. 7.1).	El cociente que resulte de dividir por 28 la suma de la *base de cotización* de cada uno de los 24 meses consecutivos elegidos por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores al hecho causante (D 1646/1972, art. 7.1).	Con 10 años de cotización, el 50 % de la base reguladora, y un 2 % más por cada año más de cotización, hasta llegar al 100 % de la base, con 35 años o más de cotización (D 1646/1972, de 23 de junio, art. 2.°) *.

* Inicialmente se había distinguido entre una escala básica o mínima, de carácter nacional, que iba del 25 % al 50 % de la base, y una escala complementaria o profesional, también del 25 % al 50 % de la base, a cargo de cada Mutualidad Laboral; esta segunda escala iba del 5 % al 30 % en ciertas Mutualidades (Agua, Gas y Electricidad, Artistas, Actividades Extractivas, Fincas Urbanas, Alimentación, Periodistas y Textil); ambas escalas fueron unificadas, con efectos retroactivos al 1 de enero de 1967, por disposición del Decreto 1562/1967, de 6 de julio, estableciéndose una compensación interprofesional a realizar por la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales.

Según el apartado 7.° de la disposición transitoria 2.ª de la Ley de la Seguridad Social de 1966, «los actuales cotizantes al Mutualismo Laboral que tengan cumplidos los cincuenta años al promulgarse la presente Ley, podrán causar el derecho a la pensión de vejez a partir de los sesenta años. En tal caso se reducirá reglamentariamente la cuantía de la pensión ponderando la edad real de jubilación en relación con la general que fija el apartado *a)* del número

1 del artículo 154». En desarrollo de esta norma, la Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de enero de 1967 dispuso que, en tal caso, el porcentaje de la pensión que en el nuevo Régimen correspondería de acuerdo con los años de cotización experimentaría la disminución resultante de aplicarle los siguientes coeficientes reductores: a los 60 años, 0,60; a los 61 años, 0,68; a los 62 años, 0,76; a los 63 años, 0,84, y a los 64 años, 0,92 (disposición transitoria, 1.ª, 9).

Con clara extralimitación en sus facultades reglamentarias, el Ministerio de Trabajo, por Orden de 17 de septiembre de 1976, modificó el texto del número 9 de la disposición transitoria 2.ª de la Orden de 17 de enero de 1967, en el sentido siguiente: «Los trabajadores que hubieran tenido la condición de mutualistas de cualquier Mutualidad Laboral de Trabajadores por cuenta ajena en 1 de enero de 1967, o en cualquier otra fecha con anterioridad, podrán causar derecho a la pensión de jubilación a partir de los sesenta años. En tal caso...» De acuerdo con lo previsto por la Ley de 1966, esta medida excepcional hubiera podido surtir efectos hasta 1981; pero modificada la ley por una orden ministerial, seguirá surtiendo efectos hasta el año 2017.

Tras las importantes mejoras determinadas por la aplicación de la Ley 24/1972, la regulación de las pensiones de jubilación habría de experimentar medidas de signo contrario a partir de 1983. Por de pronto, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para este ejercicio se dispuso que se mantuviesen las cuantías alcanzadas en 1982 por todas las pensiones, cualquiera que fuera el sistema que regulase su percepción, cuya cuantía excediera de 187.950 pesetas mensuales. Con lo cual se admitía implícitamente que podía haber pensiones (y que se podrían reconocer nuevas pensiones) de cuantía superior a dicho límite. Pero para el ejercicio de 1984 ya no se podrían reconocer pensiones que, solas o en concurrencia con otras, representasen una cuantía mensual superior a este límite de 187.950 pesetas mensuales, que se mantuvo invariable hasta el ejercicio de 1988, inclusive [73]. Novedades aún más importantes

[73] Esta regulación se resume textualmente a continuación.
En la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, se dispuso que se mantuviesen «las cuantías alcanzadas en 1982 por las pensiones siguientes: (...) *f)* Con carácter general, las percepciones que, por el conjunto de todas las pensiones percibidas por el interesado, cualquiera que fuera el sistema que regule su percepción, cuando excedan de la cantidad de 187.950 pesetas mensuales» (art. 10.8, *f*, y art. 11, *d*).
En la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se dispuso que «las pensiones del sistema de la Seguridad Social, que bien en calidad de únicas bien en concurrencia con otras de las comprendidas en el artículo 9 de esta Ley [las demás pensiones públicas], superen la cantidad de 187.950 pesetas mensuales no experimentarán incremento alguno» y que, «en todo caso, en la determinación o reconocimiento inicial de las pensiones del

fueron las introducidas por la Ley 26/1985, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, ley antes citada a propósito de las prestaciones por invalidez permanente. La regulación que en esta ley se da a la pensión de jubilación se resume en el cuadro siguiente.

La Ley 32/1984, de 2 de agosto, que modificó el Estatuto de los Trabajadores, admitió la posibilidad de jubilación parcial, con edad inferior en tres años a la exigida, que fue regulada por el Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre. La cuantía de la pensión es

---

sistema de la Seguridad Social, solas o concurrentes con las demás contempladas en el artículo 9 de esta Ley, se observará el límite citado de 187.950 pesetas mensuales para el conjunto de todas ellas» (art. 51).

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, estableció que «en ningún caso experimentarán actualización» las pensiones de los mismos regímenes «que aisladamente consideradas, en su conjunto o en concurrencia con otras pensiones financiadas total o parcialmente con fondos públicos (...) excedan de la cantidad de 187.950 pesetas mensuales» (art. 43.5, *a*); también estableció que «en la determinación o reconocimiento inicial de pensiones causadas a partir del 1 de enero de 1985 con cargo al sistema de la Seguridad Social, clases pasivas del Estado o cualquier otro Organismo o Entidad financiado en todo o en parte con recursos públicos, se tendrán en cuenta las siguientes normas: *a)* El importe de la pensión sola o en concurrencia con otras de las indicadas no podrá exceder de 187.950 pesetas. *b)* Caso de tratarse de una sola pensión se reducirá su importe hasta el límite citado de 187.950 pesetas mensuales.» (art. 44.1); es más, «respecto de las pensiones a que se refiere el número 1 de este artículo [las del sistema de la Seguridad Social y las de Clases Pasivas], causadas con anterioridad al 1 de enero de 1985, que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley estuviesen pendientes de reconocimiento, se determinará su cuantía para el ejercicio de 1984 y, en su caso, ejercicios anteriores, tomando en consideración las normas que sobre concurrencia de pensiones y limitación de su crecimiento se contienen en las Leyes de Presupuestos anteriores, aplicándose para 1985 el incremento de pensiones de acuerdo con lo establecido en los números anteriores de este artículo y normas de desarrollo de esta Ley» (art. 43.4).

Según la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, «en ningún caso experimentarán actualización en el presente ejercicio las pensiones del sistema de la Seguridad Social que, aisladamente consideradas, en su conjunto, o en concurrencia con otras pensiones de las enumeradas en el artículo 37, excedan de la cantidad de 187.950 pesetas mensuales» (art. 31.4); este mismo límite se mantiene para el señalamiento inicial de nuevas pensiones, tanto en el sistema de la Seguridad Social (art. 32) como en las Clases Pasivas del Estado (art. 29, *a*).

La Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, repitió el mismo límite máximo para todas las pensiones públicas, tanto en caso de señalamiento inicial (art. 31.2) como de revalorización y concurrencia de pensiones (art. 37.1).

El mismo límite se mantuvo también para el ejercicio siguiente por la Ley 28/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, tanto en cuanto a señalamiento inicial (art. 56.2) como en cuanto a revalorización y concurrencia de pensiones (art. 58.1).

Por fin, al séptimo año desde la primera limitación, se admitió un incremento del 3 por 100 al tope máximo de las 187.950 pesetas por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, la cual dispuso que la cuantía de las pensiones públicas «no podrá superar la cuantía de 193.600 pesetas íntegras mensuales» (art. 46.2).

Pensiones de jubilación del Régimen General, desde 1985

Situación	Hecho causante	Período de cotización	Base reguladora	Cuantía de la pensión
En alta o en situación asimilada a la de alta.	Cese en el trabajo habiendo alcanzado la edad establecida (LGSS-1994, art. 160). En principio, 65 años * (LGSS-1994, art. 161.1, *a)* Coeficientes reductores para profesiones como las de minero (RD 2366/1984, de 26 de diciembre) o personal de vuelo (RD 1559/1986, de 28 de junio).	«Tener cubierto un período mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho» (LGSS-1994, art. 161.1, *b)*.	El cociente que resulte de dividir por 112 las bases de cotización del interesado durante los 96 meses inmediatamente anteriores al del hecho causante, de modo que: 1.° Las bases de los 24 meses inmediatamente anteriores al del hecho causante se computarán en su valor nominal.	El 60 % de la base reguladora con 15 años de cotización, y un 2% más por cada año de cotización hasta llegar al 100 % con 35 años o más de cotización (D 1646/1972, art. 2.°).
Sin estar en alta ni en situación asimilada (LGSS-1994, art. 161.4), siempre que se haya cotizado al menos durante dos años dentro los ocho anteriores a la solicitud de la pensión (LGSS-1994, art. 161.1, *b)*	Haber cesado en el trabajo con anterioridad a la solicitud de la pensión (LGSS-1994, art. 160) y haber cumplido 65 años (LGSS-1994, art. 161.4); «se considerará producido el hecho causante el día de presentación de la solicitud» (RD 1799/1985, art. 1.2).		2.° Las restantes se actualizarán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el índice de precios de consumo desde el mes inmediato anterior a aquel en que se inicie el período de bases no actualizables (LGSS-1994, art. 140.1). 3.° Si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora hubiera meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base mínima para trabajadores mayores de 18 años (art. 140.4).	

* Esta edad puede ser rebajada por el Gobierno «en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre» (LGSS-1994, art. 161.2).

entonces del 50 por 100 de la que correspondería (art. 11.3), y su percepción es compatible con el trabajo a tiempo parcial. La Ley 10/1994, de 19 de mayo, reguló de nuevo esta materia.

A partir de 1991, en virtud de lo dispuesto por la Ley 26/1990, se establecieron en el Régimen General pensiones de «jubilación» de «modalidad no contributiva».

Pensiones de jubilación de modalidad no contributiva, desde 1991

Campo de aplicación	Hecho causante	Requisitos	Cuantía de la pensión
«Todos los españoles residentes en territorio nacional» (LGSS-1994, art. 7.3)	Haber cumplido 65 años de edad y carecer de rentas o ingresos en cuantía superior a la establecida (LGSS-1994, art. 167.1).	1) Haber cumplido 65 años de edad. 2) Residir legalmente en territorio español, y haberlo hecho durante 10 años entre la edad de 16 años y la del devengo de la pensión, de los cuales 2 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión (LGSS-1994, art. 167.1). 3) Carecer de rentas o ingresos suficientes. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes cuando la suma, en cómputo anual, de los mismos sea inferior al importe, también en cómputo anual, de la prestación. Si el interesado convive, en la misma unidad económica, con otras personas, sólo se entenderá cumplido este requisito si la suma de los de todas ellas es inferior a lo indicado en (*) (LGSS-1994, art. 144).	Es fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LGSS-1994, art. 145.1). Cuando en una misma unidad económica concurre más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones se determina según la fórmula siguiente: $c_i = [[C + 0{,}7\ C\ (n-1)] / n] - r_i$ siempre que c_i sea igual o mayor que C / 4; si es inferior, la cuantía de la pensión es C / 4; esta cuantía mínima se mantiene incluso si hay rentas de no beneficiarios. Siendo: C = cuantía de la pensión según los Presupuestos del Estado; c_i = cuantía de la pensión del beneficiario i-ésimo; n = n.° de beneficiarios con derecho a pensión no contributiva; r_i = otras rentas del beneficiario i-ésimo *. (LGSS-1994, art. 145, 1 y 2; la fórmula algebraica es de elaboración propia).

* Si en la misma unidad conviven aspirantes a pensión no contributiva con otras personas, el límite de acumulación de recursos, incluidas prestaciones sociales, en cómputo anual, será igual a la cuantía de la pensión más el resultado de multiplicar el 70 % de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno (LGSS-1994, art. 144.2). Este límite se multiplicará por 2,5 cuando la convivencia dentro de la unidad económica se produzca entre el solicitante y sus ascendientes o descendientes en primer grado (LGSS-1994, art. 144.3). Hay unidad económica siempre que el beneficiario conviva con otras personas, beneficiarias o no, unidas por matrimonio o por parentesco de consanguinidad en segundo grado (LGSS-art. 144.4).

3.523.110.9. Pensiones y subsidios por supervivencia

La muerte del trabajador asegurado, del pensionista de invalidez o de jubilación, del perceptor de subsidio de incapacidad provisional, cuando son sostén de una familia, da lugar a pensiones o subsidios en favor de las personas que éste tenía a su cargo. La regulación

Pensión de viudedad del Régimen General en caso de fallecimiento del causante en accidente de trabajo o por enfermedad profesional

Hecho causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Base reguladora	Cuantía de la pensión
Muerte en accidente de trabajo o por enfermedad profesional. «Se reputan de derecho muertos a consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional quienes tengan reconocida por tales causas una invalidez permanente y absoluta para todo trabajo o la condición de gran inválido» (LSS-1966, art. 58.2). Desde julio de 1972, la desaparición en accidente tras 90 días sin noticias. Rige el principio de automaticidad de las prestaciones, por lo que no se requiere afiliación ni cotización.	*Viuda y viudo, hasta julio de 1981:* Haber convivido habitualmente con el causante. En caso de separación, sentencia reconociéndole como cónyuge inocente o con derecho a alimentos. *Viuda y viudo, desde julio de 1981:* Ser o haber sido cónyuge legítimo del causante. *Viuda, hasta julio de 1972:* – Haber cumplido 40 años, o – estar incapacitada para todo trabajo, o – tener hijos a su cargo habidos del causante y con derecho a pensión de orfandad *. *Viudo, hasta noviembre de 1983:* Estar incapacitado para el trabajo y sostenido económicamente por su mujer.	El derecho a pensión de viudedad se extingue por contraer nuevas nupcias o tomar estado religioso. En ambos casos, siempre que el cambio de estado tenga lugar antes de cumplirse los 60 años de edad, se tendrá derecho a percibir, por una sola vez, una cantidad igual al importe de 24 mensualidades de la pensión.	El salario real del causante con el límite del tope máximo de la base de cotización para todas las contingencias.	45 % de la base. Desde julio de 1981, en los supuestos de separación o divorcio, la cuantía será proporcional al tiempo vivido con el cónyuge fallecido.

* Hasta julio de 1972, si la viuda no tenía cumplidos los 40 años de edad, no estaba incapacitada o no tenía hijos a su cargo habidos del causante y con derecho a pensión de orfandad: *subsidio de viudedad,* durante 24 mensualidades; si en este tiempo contraía nuevas nupcias o tomaba estado religioso, tenía derecho a percibir, de una sola vez, las mensualidades que le quedasen por percibir.

de la viudedad en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional se resume en el cuadro adjunto.

Cuando el fallecimiento del trabajador no se debe a un accidente de trabajo o a enfermedad profesional no rige el principio de automaticidad de las prestaciones ni son los salarios reales los que sirven de base reguladora de la cuantía de la prestación de viudedad.

También son diferentes las condiciones en que se otorga la pensión de viudedad cuando el causante no es un trabajador, sino un perceptor de subsidio de invalidez provisional o un pensionista de invalidez permanente o de jubilación de modalidad contributiva.

Pensión de viudedad del Régimen General en caso de fallecimiento del causante por enfermedad común o accidente no laboral

Hecho causante	Requisitos del causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Base reguladora	Cuantía de la pensión
Muerte del trabajador por accidente no laboral. Desde 1972, desaparición tras accidente, sea o no de trabajo, transcurridos 90 días sin noticias.	Estar afiliado y en alta, o en situación asimilada, en el momento del hecho causante.	Los mismos que en el caso de fallecimiento del causante por accidente de trabajo o enfermedad profesional *.	En los mismos casos en los que se extingue la pensión causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional.	El cociente de dividir por 28 la suma de la *base de cotización* de cada uno de los 24 meses consecutivos elegidos por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores al hecho causante (D1646/ 1972, art. 7.1). Bases tarifadas hasta junio de 1972. Bases tarifadas más complementarias, de julio de 1972 a diciembre de 1978. Bases sometidas a topes, desde entonces.	El 45 % de la base reguladora. Desde julio de 1981, en los supuestos de separación o divorcio, la cuantía será proporcional al tiempo vivido con el cónyuge fallecido.
Muerte del trabajador por enfermedad común.	1) Estar afiliado y en alta, o en situación asimilada, en el momento del hecho causante. 2) 500 días de cotización dentro de los 5 años anteriores a la fecha del fallecimiento.				

* Hasta julio de 1972, si la viuda no tenía cumplidos los 40 años de edad, no estaba incapacitada o no tenía hijos a su cargo habidos del causante y con derecho a pensión de orfandad: *subsidio de viudedad*, durante 24 mensualidades; si en este tiempo contraía nuevas nupcias o tomaba estado religioso, tenía derecho a percibir, de una sola vez, las mensualidades que le quedasen por percibir.

Es de advertir que, desde 1966, la única modificación importante del régimen de las prestaciones de viudedad en la legislación de seguridad social fue la introducida por la Ley 24/1972, al establecer que «las viudas que reúnan las condiciones exigidas para ser beneficiarias de prestaciones por viudedad, tendrán derecho a pensión, cualesquiera que sean su edad y capacidad para el trabajo y aunque no tengan a su cargo hijos habidos del causante con derecho a pensión de orfandad» (art. 4.2), con lo que desapareció el subsidio de viudedad. Las demás novedades fueron introducidas por la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modificó la regulación del matrimonio en el Código civil y se determinó el procedimiento a seguir en los casos de nulidad, separación y divorcio, y por la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, del 22 de noviembre, por la que se declaró «inconstitucional y, por tanto, nulo el párrafo segundo del artículo 160 de la Ley General de la Seguridad

Pensión de viudedad del Régimen General en caso de fallecimiento de causante pensionista de invalidez permanente o jubilación o perceptor de subsidio de invalidez provisional

Hecho causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Base reguladora	Cuantía de la pensión
Muerte del perceptor de subsidio de invalidez provisional o del pensionista de invalidez permanente o de jubilación, en ambos casos de modalidad contributiva. Desde 1972, desaparición tras accidente, sea o no de trabajo, transcurridos 90 días sin noticias. El fallecimiento o la desaparición son los únicos requisitos por parte del causante.	Los mismos que en el caso de fallecimiento del causante por accidente de trabajo o enfermedad profesional *.	En los mismos casos en los que se extingue la pensión causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional.	La misma base que sirvió para determinar la cuantía del subsidio o de la pensión del causante.	Hasta julio de 1972, el 60 % de la base reguladora. Desde julio de 1972, el 45 % de la base reguladora, pero la pensión resultante se incrementará con el importe de las revalorizaciones que hayan experimentado las prestaciones de igual naturaleza desde la fecha del hecho causante de la pensión de la que se derivan. Desde julio de 1981, en los supuestos de separación o divorcio, la cuantía será proporcional al tiempo vivido con el cónyuge fallecido.

* Hasta julio de 1972, si la viuda no tenía cumplidos los 40 años de edad, no estaba incapacitada o no tenía hijos a su cargo habidos del causante y con derecho a pensión de orfandad: *subsidio de viudedad*, durante 24 mensualidades; si en este tiempo contraía nuevas nupcias o tomaba estado religioso, tenía derecho a percibir, de una sola vez, las mensualidades que le quedasen por percibir.

Social, y el inciso del párrafo 1 de dicho artículo que dice "la viuda"». Por efecto de la Ley 30/1981, se suprimió el requisito de ser cónyuge inocente para tener derecho a la pensión de viudedad en caso de separación y, en virtud de la Sentencia citada del Tribunal Constitucional, los viudos pasaron a tener derecho a pensión de viudedad en las mismas condiciones que las viudas.

En cuanto a las pensiones de orfandad, los requisitos que ha de reunir el fallecido o desaparecido en accidente para causarlas y las bases reguladoras de su cuantía son, según las mismas contingencias, los mismos que para causar la pensión de viudedad, por lo que el pertinente cuadro de resumen se limitará a los demás requisitos y características de la prestación (resumidas en el cuadro siguientes).

Además de los viudos y los hijos del causante, pueden tener derecho a prestaciones de supervivencia los nietos, hermanos, padres y abue-

Pensiones de orfandad del Régimen General

Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Cuantía de la pensión
1) Ser hijo del causante, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, incluso la adoptiva, si se produjo, al menos, dos años antes del hecho causante; o hijo del cónyuge supérstite, si el matrimonio se contrajo, al menos, dos años antes del hecho causante y el hijo conviviera con el causante y a sus expensas y no tuviera derecho a otra pensión ni hubiera persona obligada a prestarle alimentos.	Al cumplir los 18 años, salvo que se esté incapacitado para todo trabajo.	El 20 % de la base reguladora. Si no hubiera cónyuge supérstite o éste falleciera disfrutando de pensión de viudedad, el porcentaje de la pensión de orfandad se incrementará con el correspondiente al de viudedad. Si, en este caso, concurrieran varios huérfanos con derecho a pensión, el porcentaje de la viudedad se distribuirá por partes iguales entre ellos.
2) Ser menor de 18 años o incapacitado para el trabajo en el momento del hecho causante.		En ningún caso, la suma de las pensiones de viudedad y orfandad de un mismo causante puede rebasar el 100 % de la base reguladora. Esta limitación no afecta a las actualizaciones de las cuantías de las mismas.

los de la persona fallecida o desaparecida. En estos casos las bases reguladoras de su cuantía son, según las mismas contingencias, los mismos que para causar la pensión de viudedad. Las demás características se resumen en el cuadro siguiente.

Además de las pensiones, existe un *subsidio en favor de familiares,* con duración máxima de doce mensualidades, cuya cuantía es la misma que la señalada para la pensión de orfandad. Tienen derecho a este subsidio las hijas y hermanas mayores de dieciocho años, solteras o viudas, que: *a)* convivieran con el causante y a sus expensas al menos con dos años de antelación al fallecimiento de aquél o desde la muerte del familiar con el que convivieran, si ésta hubiera ocurrido dentro de dicho período; *b)* no tengan derecho a pensión ni a prestaciones periódicas de la Seguridad Social; *c)* carezcan de medios de subsistencia y no haya persona con obligación y posibilidades de prestarles alimentos (Decreto 3158/1966, arts. 41 y 42).

La pensión de viudedad es compatible con cualesquiera rentas de trabajo, como lo fue el subsidio de viudedad, mientras existió (LSS-1966, art. 166.1; LGSS-1974, art. 166.1; LGSS-1994, art. 179.1). La de orfandad es compatible con cualquier renta de trabajo de quien sea o haya sido cónyuge del causante, o del propio huérfano, así como, en su caso, con la pensión de viudedad que aquél perciba (LSS-1966, art. 166.2; LGSS-1974, art. 166.2; LGSS-1994, art. 179.2), pero, desde 1984, es incompatible con el desempeño de un trabajo en el sector público. Los huérfanos incapacitados para el trabajo con derecho a pensión de orfandad, cuando

Pensiones y subsidios en favor de familiares en el Régimen General

Requisitos del causante	Parentesco con el causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Cuantía de la prestación
Trabajador: 1) Si el hecho causante se deriva de accidente de trabajo o enfermedad profesional, ninguno. 2) Si el hecho causante se deriva de contingencias comunes, el causante, al fallecer, tendría que estar afiliado y en alta, o situación asimilada a la de alta, y tener cubierto el período de cotización exigible para causar pensión de viudedad.	Nietos y hermanos.	1) Varón o mujer menor de 18 años, o mayor, pero incapacitado para el trabajo desde antes de los 18 años. 2) Huérfano de padre 3) Que conviviera con el causante y a sus expensas con 2 años de antelación al hecho causante. 4) Que no tenga derecho a otra pensión ni haya persona obligada a prestarle alimentos.	Al cumplir los 18 años, salvo que se esté incapacitado para todo trabajo.	El 20 % de la base reguladora. Esta cuantía se incrementa con el 45 % de la de viudedad, para nietos y hermanos, si no hay cónyuge; para los ascendientes, si no hay cónyuge, hijos, nietos ni hermanos.
	Madre y abuelas.	1) Viudas, casadas cuyo marido esté incapacitado para el trabajo, o solteras. 2) Los puntos 3) y 4) de nietos y hermanos.	Al contraer nuevas nupcias o tomar estado religioso.	
	Padre y abuelos.	1) Que tengan cumplidos los 60 años de edad o se hallen incapacitados para el trabajo. 2) Los puntos 3) y 4) de nietos y hermanos.	Al contraer nuevas nupcias o tomar estado religioso.	
Pensionista de jubilación o invalidez.	Hijas y hermanas, sin medios de vida.	1) Mayores de 45 años. 2) Viudas o solteras. 3) Dedicación prolongada al causante.	Al casarse o entrar en religión.	

perciban otra pensión de la Seguridad Social en razón a la misma incapacidad, podrán optar entre una y otra (LSS-1966, art. 166.3; LGSS-1974, art. 166.3; LGSS-1994, art. 179.3).

Las pensiones de orfandad se abonan a quienes tienen a su cargo a los beneficiarios (LSS-1966, art. 162.2; LGSS-1974, art. 161.2; LGSS-1994, art. 175.2).

3.523.111.0. Actualización de las cuantías de las pensiones y cuantías mínimas

Al abandonar aquí el tema de las pensiones es necesario examinar lo que han significado, en estos años, las «revalorizaciones» de sus cuantías y la fijación para las mismas de cuantías mínimas. Por de pronto hay que decir que las llamadas «revalorizaciones», si bien en algunos casos han significado aumentos en términos reales, en otros no han pasado de actualizaciones y en muchos se han quedado en modestas elevaciones inferiores al aumento del coste de la vida, o en nada.

Ya se ha dicho anteriormente que, según la Ley 24/1972, «las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia, cualquiera que sea la contingencia que las haya determinado, serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social» (art. 5.º; LGSS-1974, art. 92.1). Pero antes de la Ley 24/1972 el Gobierno, en diversas ocasiones, había procedido, de modo discrecional, a elevar las cuantías de las pensiones ya reconocidas. De aquí que lo dispuesto por ella no representara gran novedad, pues la materia seguía confiada a la discrecionalidad del Gobierno.

De hecho, ante la implantación del sistema de la Seguridad Social, por Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de diciembre de 1966 se dispuso un importante incremento de las cuantías de las pensiones del Mutualismo Laboral, de la Mutualidad Agraria y del Montepío Marítimo Nacional, con efectos de 1 de enero de 1967. En el cuadro siguiente se resumen las principales medidas de elevación de las cuantías nominales de las pensiones invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares y de los subsidios de invalidez provisional, de 1967 a 1985.

Ante todo conviene advertir que los porcentajes de incremento de las pensiones que se dan en este cuadro son, en muchos casos, meramente aproximados, ya que los procedimientos de revalorización, actualización o simple elevación nominal de las cuantías de las prestaciones han sido muy diversos y complejos, y su incidencia sobre las pensiones ha dependido, en la mayor parte de los casos, de las cuantías de éstas. Así, cuando, como en los primeros años del sistema, se incrementaban en importes fijos o cuando, como en los últimos años de esta primera etapa, las elevaciones se hacían por tramos de cuantías, con porcentajes decrecientes según éstas eran mayores.

Medidas de actualización de pensiones de la Seguridad Social de 1967 a 1985

Disposición	Alcance	Incremento
OM de 28.12.1966	Industria y servicios, Agrario, Mar	Del 16 al 50 %
OM de 24.09.1968	Industria y servicios, Agrario, Mar	Del 10 al 60 %
OM de 28.10.1968	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Del 10 al 300 %
OM de 19.06.1969	Trabajadores del Campo de Gibraltar	Del 10 al 50 %
OM de 31.01.1970	Régimen General de la Seguridad Social	Del 10 al 60 %
D 246/1970, de 5.02 . . .	Id., accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Del 10 al 60 %
OOMM de 11.02.1971 . .	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 5 al 50 %
D 264/1971, de 11.02 . .	Régimen General de la Seguridad Social	Del 5 al 10 %
OM de 1.07.1972	Seguridad Social, sistema y anteriores	Del 3,5 al 60 %
OM de 26.04.1973	Seguridad Social, sistema y anteriores	Del 3,5 al 55 %
OM de 26.04.1974	Seguridad Social, sistema y anteriores	Del 2 al 40 %
D 1147/1975, de 9.05 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 2 al 10 %
OM de 9.05.1975	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 10 al 20 %
D 826/1976, de 22.04 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 14 %
OM de 22.04.1976	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 14 al 33 %
RD 2476/1976, de 8.10 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 10 %
OM de 8.10.1976	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 10 al 15 %
RD 1092/1977, de 3.05 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 10 %
OM de 3.05.1977	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 10 al 25 %
RD 85/1978, de 24.01 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 8 al 13 %
OM 24.01.1978	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 16 al 20 %
RD 1139/1978, de 2.06 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 2 al 4 %
OM de 2.06.1978	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 11 al 15 %
RD 177/1979, de 2.02 . .	Sistema de la Seguridad Social	Del 14 %
OM de 2.02.1979	Mutualismo Laboral y SOVI	Del 20 %
RD 47/1980, de 11.01 . .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 3 al 16 %
RD 77/1981, de 16.01 . .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 2 al 15 %
RD 3218/1981, de 29.12 .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 1 al 11 %
RD 93/1983, de 19.01 . .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 1 al 16 %
RD 90/1984, de 28.01 * .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 0 al 8 %
RD 43/1985, de 9.01 . . .	Sistema de la Seguridad Social y SOVI	Del 0 al 7 %

* Este Real Decreto fue declarado nulo por Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo, debido a omisión del informe preceptivo del Consejo de Estado; cumplido este trámite de audiencia, fue sustituido por el Real Decreto 531/1987, de 10 de abril.

A lo largo de los años que van de 1967 a 1985 se pueden distinguir, en lo que respecta a elevaciones de cuantías, tres grupos de pensiones: *a)* las del sistema de la Seguridad Social, *b)* las reconocidas con arreglo a las normas anteriores y formadas por una pensión básica del SOVI más una pensión complementaria del Mutualismo Laboral (o sólo por pensión del Mutualismo) y *c)* las constituidas exclusivamente por pensiones del SOVI. Por lo general, estas últimas fueron las que recibieron mayores incrementos. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las cuantías mensuales de la pensión de vejez del SOVI en pesetas de cada año y en porcentaje del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente en el momento de la entrada en vigor de la correspondiente revalorización. Por este cuadro es posible hacerse cargo de que las de las pensiones del SOVI fueron, por lo general, hasta 1981, verdaderas «revalorizaciones».

Cuantías mensuales de las pensiones de vejez del SOVI y su equivalencia en porcentaje del salario mínimo interprofesional

Fecha	Pesetas	% SMI	Fecha	Pesetas	% SMI
1.01.1967	500	19,84	1.01.1978	7.700	51,33
1.01.1969	650	21,24	1.05.1978	8.580	52,19
1.04.1971	1.000	24,51	1.01.1979	10.280	57,11
1.07.1972	1.500	32,05	1.01.1980	11.900	57,60
1.05.1973	2.350	42,11	1.01.1981	13.700	60,17
1.05.1974	3.290	48,74	1.01.1982	15.210	53,48
1.05.1975	3.600	42,86	1.01.1983	17.650	54,88
1.05.1976	4.800	46,38	1.01.1984	19.065	54,88
1.11.1976	5.300	46,49	1.01.1985	20.400	54,88
1.05.1977	6.600	50,00	1.01.1986	22.035	54,90

En cambio, de 1980 a 1985, en el sistema de la Seguridad Social, las «revalorizaciones» consistieron en mantener, a lo sumo, el poder adquisitivo de las pensiones más bajas y en reducir el poder adquisitivo real del resto de las pensiones, con reducciones tanto más fuertes cuanto mayor era la cuantía de la pensión, hasta llegar a la congelación en términos nominales las cuantías de las pensiones más altas desde 1984 a 1988, y al recorte de sus cuantías en cuanto éstas sobrepasasen las 187.950 pesetas mensuales.

La entrada en vigor de la Ley 26/1985 significó un cambio sustancial en la normativa reguladora de las medidas de «revalorización» de las cuantías de pensiones y subsidios de invalidez provisional. Según su artículo 4.°, «las pensiones que se causen con aplicación de las modificaciones introducidas en la presente Ley serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el Indice de Precios de Consumo previsto para dicho año». No se trata del índice efectivo de precios de consumo, sino del previsto por el Gobierno; pero esta norma supone ya una referencia objetivo-subjetiva a la que hay que atenerse. Por lo demás, la ley establece una frontera entre las pensiones causadas con aplicación de sus innovaciones, consistentes en fijar condiciones más restrictivas para el cálculo de las cuantías de las pensiones de jubilación y de invalidez permanente absoluta para todo trabajo, y el resto de las pensiones, cuyas cuantías se calculan con arreglo a la legislación anterior. De hecho, el Gobierno, en sus «revalorizaciones», por un lado, ha hecho pocas diferencias entre las pensiones sometidas a una y otra legislación, pero, por otro lado, ha conculcado sistemáticamente la regla por él establecida en una ley enviada por él a las Cortes y aprobada con la mayoría absoluta de que gozaba en ellas, al limitar la cuantía máxima de dichas pensiones en las subsiguientes leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Aunque las medidas de actualización de cuantías y las de fijación de cuantías mínimas han solido aparecer juntas, su función es muy diferente, ya que las primeras, en principio, han de tender a mantener el poder adquisitivo de las pensiones ya reconocidas, erosionado por efecto de la inflación, mientras que las medidas de fijación de cuantías mínimas introducen un elemento asistencial en el dominio de las prestaciones de carácter contributivo.

La fijación de cuantías mínimas se hace desde antiguo en la seguridad social española. Así, la Orden del Ministerio de Trabajo de 15 de julio de 1964, con efectos de 1 de julio, había fijado las cuantías mínimas de las pensiones de vejez y de invalidez del SOVI, para quienes no tuviesen derecho a pensión del Mutualismo Laboral, en 500 pesetas mensuales (art. 3.º), con dos pagas extraordinarias de la misma cuantía; para la financiación de estas prestaciones se contaría con subvención incluida en los Presupuestos Generales del Estado (art. 11).

Desde la implantación del sistema de la Seguridad Social hasta 1985, las cuantías mínimas garantizadas de las principales pensiones son las que figuran en el cuadro adjunto. Como término de comparación, se consigna también en él la cuantía de la pensión de jubilación que hubiese alcanzado quien sólo contase con diez años de cotización, es decir, con el mínimo para tener derecho a ella, y con bases de cotización de los veinticuatro meses últimos equivalentes al salario mínimo interprofesional, es decir, las mínimas posibles en circunstancias normales. Desde 1982, la percepción de complemento para garantía de cuantía mínima es incompatible con trabajo que dé lugar a remuneración pública o privada; desde 1983, es incompatible con la percepción de rentas del capital por encima de un cierto límite.

Los datos del cuadro revelan que mientras, al comienzo del período, la cuantía mínima garantizada para la pensión de jubilación de personas de sesenta y cinco años era ligeramente inferior a la cuantía de la misma pensión calculada con bases mínimas y con el período mínimo de cotización, a partir de 1976 los mínimos garantizados se elevan rápidamente hasta casi duplicar la cuantía de la pensión de referencia; y aunque, ya en los años ochenta, esta diferencia no es tan grande, todavía en 1985 el mínimo garantizado superaba en más de un 64 por 100 a la cuantía de dicha pensión de referencia.

Desde la implantación del sistema de la Seguridad Social, y aún antes, los distintos Gobiernos han seguido una política que podría calificarse de «asistencialista» apoyada en un sistema de base profesional. Es decir, se ha pretendido mantener un sistema asistencial con financia-

Cuantías mínimas garantizadas de las pensiones de la Seguridad Social. Régimen General y asimilados

De 1967 a 1985 — Pesetas mensuales (14 mensualidades)

Fecha	Cuantía de la pensión de jubilación con 10 años de cotización y base reguladora equivalente al SMI	Cuantía mínima garantizada				
		Incapacidad absoluta o Jubilación con 65 años		Viudedad	Orfandad y En favor de familiares	Subsidio de Invalidez provisional (12 mensualidades)
		Ptas.	% SMI			
1.01.1967	951	750	29,76	375	250	750
1.05.1974	2.586	2.500	37,04	2.000	1.000	–
1.05.1975	3.112	3.250	38,69	2.750	1.375	–
1.05.1976	4.302	7.000	67,63	4.500	2.000	4.800
1.11.1976	4.321	7.700	67,54	5.000	2.200	5.300
1.05.1977	4.904	9.300	70,45	6.000	2.700	7.500
1.01.1978	5.890	10.800	72,00	6.900	3.100	8.700
1.05.1978	6.353	12.120	73,72	7.950	3.520	8.970
1.01.1979	7.476	13.820	76,78	9.065	4.015	10.230
1.01.1980	8.984	15.900	76,96	10.425	4.620	11.775
1.01.1981	10.344	18.300	80,37	12.000	5.400	13.600
1.01.1982	11.756	20.315	71,43	13.320	6.000	15.100
1.01.1983	13.362	23.565	73,27	15.465	6.975	17.520
1.01.1984	15.150	25.450	73,26	16.705	7.535	18.925
1.01.1985	16.725	27.490	73,96	18.045	8.140	20.440

Desde 1977, se fija una cuantía mínima más elevada (del orden del 15 al 17 por 100) para las pensiones de viudedad de personas de 65 años y más. Desde 1984, se señala una cuantía mínima más elevada para las prestaciones de jubilación, invalidez permanente e invalidez provisional cuando el beneficiario tiene a cargo a su cónyuge (en 1984 este incremento fue del 2,79 por 100 en 1985, del 5,49 por 100).

ción contributiva. Los redactores de la exposición de motivos de la Ley de Bases de 1963 se manifestaban «conscientes de que, sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria» y afirmaban que «la evidencia de que en el presente no cabe Seguridad Social sin la aportación del Estado, ha determinado que la Ley consagre este principio con carácter general, previendo la consignación permanente en sus Presupuestos Generales de subvenciones destinadas a tal fin, con miras a conseguir la redistribución de la renta nacional». Sin embargo, hasta finales de los años setenta, las aportaciones del Estado a la Seguridad Social fueron muy módicas. Se estableció, en cambio, cosa no prevista en la Ley de Bases, la solidaridad entre regímenes. Así, la Ley 38/1966, de 31 de mayo, por la que se estableció el Régimen Especial Agrario, en su exposición de motivos habla de conseguir, «a través de la importante participación porcentual del gasto público en el coste del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social una verdadera solidaridad nacional y una redistribución de la renta nacional», pero luego, entre los recursos para la financiación del Régimen, establece «la aportación del Régimen General de la Seguridad Social», junto a «las aportaciones

del Estado, que se consignarán en sus Presupuestos Generales» (art. 39, *c* y *d*). De hecho, en 1967, la aportación del Régimen General fue ligeramente inferior a la del Estado (2.226,7 millones de pesetas, frente a 2.719,3), pero en 1971 superó a la del Estado en más de un 29 por 100 (9.040,2 millones de pesetas, frente a 7.000).

Más adelante, se fijan por el Gobierno cuantías mínimas garantizadas crecientes para las pensiones más bajas y aumentos decrecientes o nulos para las más altas, con pérdida de su poder adquisitivo. Pero, a pesar de la función asistencial de los complementos que se asignan a las diversas pensiones para garantizar unos ingresos mínimos, los incrementos del gasto que esto globalmente conlleva se cargan a las entidades gestoras, sin que se aumenten sensiblemente las aportaciones del Estado a la financiación del sistema. Es evidente que estas medidas no se apoyan en la solidaridad nacional, que tendría que articularse, como bien decía la Ley de Bases, a través de aportaciones del Estado, sino en un procedimiento de financiación del incremento del gasto que introduce un grave factor de confusión en la administración de los regímenes, ya que no es posible saber hasta qué punto sus recursos ordinarios cubren los gastos que sus normas reguladoras establecen. Sólo muy tardíamente, y de manera incompleta, a partir de 1989 se intenta distinguir entre lo que el sistema de la Seguridad Social tiene de sistema contributivo y de sistema asistencial.

Cuantías mínimas garantizadas de las pensiones de la Seguridad Social. Régimen General y asimilados

De 1986 a 1997 — Pesetas mensuales (14 mensualidades)

Fecha	Pensiones						Subsidio de Invalidez provisional (12 mensualidades)
	Incapacidad absoluta o Jubilación con 65 años		Viudedad	Orfandad y En favor de familiares	Vejez e Invalidez del SOVI		
	Ptas.	% SMI			Ptas.	% SMI	
1.01.1986	29.800	74,24	19.600	8.800	22.035	55,06	22.100
1.01.1987	31.590	74,95	20.780	9.330	23.140	54,90	23.430
1.01.1988	33.650	76,41	22.140	9.940	24.300	55,18	24.960
1.01.1989	36.140	77,42	23.780	10.675	25.835	55,34	26.810
1.01.1990	39.950	79,88	26.290	11.805	28.560	57,11	29.640
1.01.1991	42.630	80,06	28.055	12.600	30.475	57,23	31.630
1.01.1992	45.060	80,06	30.000	13.320	32.215	57,24	33.435
1.05.1993	47.360	80,92	31.530	14.000	33.860	57,85	35.245
1.01.1994	49.445	81,63	32.920	14.620	35.350	58,36	36.695
1.01.1995	51.625	82,34	34.370	15.265	36.910	58,87	38.310
1.01.1996	53.435	82,31	35.580	15.800	38.205	58,85	39.655
1.01.1997	54.825	82,28	36.510	16.215	39.200	58,83	40.690

Desde 1977, se fija una cuantía mínima más elevada para las pensiones de viudedad de personas de 65 años y más; desde 1990, existe una cuantía intermedia para pensionistas de viudedad en edades comprendidas entre los 60 y los 64 años; aquí se ha consignado siempre la cuantía más baja. Desde 1984, se señala una cuantía mínima más elevada para las prestaciones de jubilación, invalidez permanente e invalidez provisional cuando el beneficiario tiene a cargo a su cónyuge (en 1984 este incremento fue del 2,79 por 100; desde 1995, es del 17,66 por 100). Desde 1992, las cuantías de estas prestaciones son fijadas en cómputo anual.

Los datos de los últimos cuadros quedarían incompletos si no se mostrara la relación que la evolución de estas prestaciones ha tenido con los precios. Es lo que se intenta en el cuadro adjunto.

Evolución de los precios de consumo, de las cuantías del SMI y de las pensiones del SOVI y del Régimen General de la Seguridad Social

Perceptor con cónyuge a cargo

Pesetas mensuales (14 mensualidades), en 1 de julio

Año	Índice de los precios de consumo (A)	SMI de trabajador mayor de 18 años			Pensión de vejez del SOVI			Pensión mínima de jubilación del sistema con 65 años		
		Pesetas	Índice (B)	100 B/A	Pesetas	Índice (C)	100 C/A	Pesetas	Índice (D)	100 D/A
1964	80,42	2.100	74,47	92,6	500	100,00	124,3	–	–	–
1965	88,36	2.100	74,47	84,3	500	100,00	113,2	–	–	–
1966	94,55	2.100	74,47	78,8	500	100,00	105,8	–	–	–
1967	100,00	2.820	100,00	100,0	500	100,00	100,0	750	100,00	100,0
1968	105,12	3.180	112,77	107,3	500	100,00	95,1	750	100.00	95,1
1969	108,44	3.360	119,15	109,9	650	130,00	119,9	1.050	140,00	129,1
1970	115,03	3.900	138,30	120,2	650	130,00	113,0	1.050	140,00	121,7
1971	123,90	4.455	157,98	127,5	1.000	200,00	161,4	1.125	150,00	121,1
1972	133,39	5.055	179,26	134,4	1.500	300,00	224,9	1.125	150,00	112,5
1973	148,49	5.955	211,17	142,2	2.350	470,00	316,5	1.125	150,00	101,0
1974	174,77	7.125	252,66	144,6	3.290	658,00	376,5	2.875	383,33	219,3
1975	201,89	8.775	311,17	154,1	3.600	720,00	356,6	3.625	483,33	239,4
1976	234,97	10.725	380,32	161,9	4.800	960,00	408,6	7.375	983,33	418,5
1977	290,76	13.575	481,38	165,6	6.600	1.320,00	454,0	9.675	1.290,00	443,7
1978	346,37	16.815	596,28	172,2	8.580	1.716,00	495,4	12.495	1.666,00	481,0
1979	403,48	19.575	694,15	172,0	10.280	2.056,00	509,6	14.195	1.892,67	469,1
1980	466,97	23.145	820,74	175,8	11.900	2.380,00	509,7	16.275	2.170,00	464,7
1981	534,95	25.995	921,81	172,3	13.700	2.740,00	512,2	18.675	2.490,00	465,5
1982	613,15	28.815	1.021,81	166,6	15.210	3.042,00	496,1	20.690	2.758,67	449,9
1983	690,08	32.535	1.153,72	167,2	17.650	3.530,00	511,5	23.940	3.192,00	462,6
1984	772,06	35.115	1.245,21	161,3	19.065	3.813,00	493,9	26.535	3.538,00	458,3
1985	826,92	37.545	1.331,38	161,0	20.400	4.080,00	493,4	29.375	3.916,67	473,6
1986	904,72	40.140	1.423,40	157,3	22.035	4.407,00	487,1	32.560	4.341,33	479,9
1987	956,35	42.150	1.494,68	156,3	23.140	4.628,00	483,9	35.165	4.688,67	490,3
1988	1.004,27	44.040	1.561,70	155,5	24.300	4.860,00	483,9	38.000	5.066,67	504,5
1989	1.070,87	46.680	1.655,32	154,6	25.835	5.167,00	482,5	42.425	5.656,67	528,2
1990	1.140,20	50.010	1.773,40	155,5	28.560	5.712,00	501,0	47.010	6.268,00	549,7
1991	1.213,15	53.250	1.888,30	155,7	30.475	6.095,00	502,4	50.160	6.688,00	551,3
1992	1.291,09	56.280	1.995,74	154,6	32.215	6.443,00	499,0	53.020	7.069,33	547,5
1993	1.363,02	58.530	2.075,53	152,3	33.860	6.772,00	496,8	55.725	7.430,00	545,1
1994	1.429,12	60.570	2.147,87	150,3	35.350	7.070,00	494,7	58.180	7.757,33	542,8
1995	1.496,27	62.700	2.223,40	148,6	36.910	7.382,00	493,4	60.740	8.098,67	541,3
1996	1.547,01	64.920	2.302,13	148,8	38.205	7.641,00	493,9	62.870	8.382,67	541,9
1997	1.566,09	66.630	2.362,77	150,9	39.200	7.840,00	500,6	64.505	8.600,07	549,1

Los datos de este cuadro permiten hacerse cargo de la evolución de las cuantías del salario mínimo interprofesional, de las pensiones de vejez del precedente Seguro de Vejez e Invalidez y de las cuantías mínimas garantizadas de las pensiones de jubilación, con sesenta y cinco años, del Régimen General de la Seguridad Social. En todos los casos, a las cuantías respectivas se les ha añadido las de las prestaciones familiares vigentes por cónyuge a cargo que

pudieran corresponder a los perceptores (en los años anteriores a 1967, el importe del SMI se ha incrementado en 300 pesetas, imputadas al entonces vigente Plus Familiar). A partir de 1984 se fija una cuantía más alta para los pensionistas de jubilación del Régimen General con cónyuge a cargo, pero a partir de 1986 se suprime la asignación periódica por cónyuge a cargo.

Para el índice 100 se ha elegido 1967, como año en que se inicia el sistema de la Seguridad Social. Este índice se ha elaborado a partir de las cifras del consumo privado nacional a precios corrientes y a precios constantes según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en la base de 1986. Al poner en relación con este índice los del SMI y de las pensiones se puede comprobar en qué medida han evolucionado unas y otras cuantías. Así se advierte cómo el salario mínimo, fijado por primera vez en 1963 e invariable en su cuantía hasta el 1 de octubre de 1966, desciende en poder adquisitivo hasta esta fecha; en los años sucesivos va mejorando progresivamente hasta el año 1980, en que dicho poder supera en más de un 75 por 100 al de 1967; sin embargo, desde entonces su poder adquisitivo ha ido disminuyendo, para situarse últimamente en niveles similares a los de comienzos de los años setenta. Esto indica que, en series un poco largas, medir la evolución de las pensiones mínimas solamente por comparación con las cuantías del SMI no informa adecuadamente sobre la evolución del poder adquisitivo de las mismas.

En cuanto a esto último, el cuadro muestra cómo, en los primeros años de la década de los setenta, la baja cuantía de estas pensiones iba manteniendo aproximadamente su poder adquisitivo, para iniciar una franca mejoría a partir de 1974; en lo que hace a las del SOVI, su nivel máximo, en relación a los precios, se alcanza de 1981, en que multiplican por 5,12 su poder adquisitivo de 1967; en cuanto a las pensiones mínimas del sistema, su cota máxima se alcanza en 1991, en que su poder adquisitivo multiplica por 5,51 el de 1967. En los últimos años, la cuantía mínima de la pensión de jubilación del Régimen General con cónyuge a cargo representa el 96,9 por 100 de la del salario mínimo (a lo cual, según se desprende de lo dicho, han contribuido de consuno la subida de las pensiones y la baja, en términos reales, del salario mínimo).

3.523.111.1. Auxilio por defunción

En la Ley de la Seguridad Social de 1966, entre las prestaciones por «muerte y supervivencia», es decir, por *muerte* del trabajador asegurado y *supervivencia* de las personas que tenía a su cargo, figuraba un «subsidio de defunción», llamado «auxilio por defunción» desde la Ley 24/1972. Y éste es el único cambio que ha experimentado esta

prestación desde su creación en 1966. En efecto, treinta años después su cuantía máxima sigue siendo la misma que la fijada por el Decreto 3158/1966: 5.000 pesetas por una sola vez. En pesetas constantes, esta cuantía equivalía en 1967 a 45.236 pesetas-1986 y en 1995, a 3.023 pesetas-1986, es decir, al 6,68 por 100 de cuando entró en vigor la prestación, cuantía que, en los últimos años, a duras penas cubre el importe de los gastos a realizar para obtener la documentación imprescindible para recibirla. La regulación de esta prestación relicta es la siguiente:

«El fallecimiento del causante dará derecho a la percepción inmediata de un auxilio por defunción para hacer frente a los gastos de sepelio a quien los haya soportado. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que dichos gastos han sido satisfechos por este orden: Por el cónyuge superviviente, hijos y parientes del fallecido que conviviesen con él habitualmente» (LGSS-1994, art. 173).

El Reglamento General de Prestaciones Económicas del Régimen General especifica la cuantía de la prestación será de 5.000 pesetas cuando el beneficiario sea alguno de los familiares del causante, pero que «será el importe de los gastos ocasionados por el sepelio sin que pueda rebasarse la cantidad señalada (...) cuando el subsidio se satisfaga a la persona, distinta de los indicados familiares, que demuestre haber soportado tales gastos» (Decreto 3158/1966, art. 30, *b*). Por otro lado, la legislación aclara que, en el caso de trabajadores desaparecidos con ocasión de un accidente, no se tendrá derecho al auxilio por defunción (LGSS-1994, art. 172.3), cosa, por lo demás, perfectamente lógica.

3.523.111.2. Indemnización a tanto alzado en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional

En caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional, la viuda o el viudo que reúnan las condiciones para ser beneficiarios de las prestaciones por viudedad «tendrán derecho, además, a una indemnización especial equivalente a seis mensualidades de la base reguladora de prestaciones del causante» (Decreto 3158/1966, art. 35.1). «Cada uno de los huérfanos que reúnan las condiciones necesarias para ser beneficiario de la pensión de orfandad tendrá derecho además a una indemnización equivalente al importe de una mensualidad de la base reguladora que haya servido para fijar la cuantía de dicha pensión» (Decreto 3158/1966, art. 38.1). «Si no existiese cónyuge sobreviviente, la indemnización se incrementará con el importe de seis mensualidades que hubieran correspondido a aquél (...). En caso de que haya más de un huérfano con derecho a la indemnización (...), el importe de las seis mensualidades se repartirá entre todos ellos por partes iguales» (Decreto 3158/1966, art. 38.2).

3.523.111.3. Asignaciones familiares

Según la Ley de la Seguridad Social de 1966, en el Régimen General, las prestaciones económicas de protección a la familia serían las siguientes:

«*a)* Una asignación mensual por cada hijo, a cargo del beneficiario, legítimo, legitimado, adoptivo o natural reconocido, menor de dieciséis años o incapacitado para el trabajo.
b) Una asignación mensual en las condiciones que reglamentariamente se determinen por la esposa o, en su caso, por el marido a cargo de ella, incapacitado para el trabajo.
c) Una asignación al contraer matrimonio.
d) Una asignación al nacimiento de cada hijo» (LSS-1966, art. 167.1)

Tenían derecho a estas asignaciones los afiliados en alta o en situación a ella asimilada (LSS-1966, art. 168.1), si bien el acceso a la asignación de nupcialidad y de natalidad estaba limitado a quienes tuvieran acreditado un período de cotización al Régimen General de 300 días en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha del matrimonio o del nacimiento del hijo (Decreto 3158/1966, art. 44.2). También tenían derecho a estas asignaciones, salvo a las dos últimas, los pensionistas y demás perceptores de prestaciones periódicas del Régimen General (LSS-166, art. 168.2). Las viudas de trabajadores, pensionistas o subsidiados, fueran o no ellas pensionistas, tenían derecho a la asignación por hijos, mientras no contrajeran nuevo matrimonio (LSS-1966, art. 168.3). Los huérfanos de padre y madre, menores de dieciséis años o incapacitados para el trabajo, fueran o no pensionistas, tenían «derecho a la asignación que, en su caso, y en razón de ellos, hubiera podido corresponder a sus ascendientes» (LSS-1966, art. 168.4). Por Ley 30/1968, de 20 de junio, el límite de dieciséis años de edad de las asignaciones por hijo a cargo fue elevado a dieciocho años.

El Decreto 2945/1966, de 24 de noviembre, fijó las cuantías de las asignaciones familiares en el Régimen General en los términos siguientes:

a) asignación mensual por cada hijo, 200 pesetas;
b) asignación mensual por esposa, 300 pesetas;
c) asignación al contraer matrimonio, 5.000 pesetas;
d) asignación al nacimiento de cada hijo, 2.500 pesetas (art. 1.°).

«En el supuesto de que en ambos cónyuges concurran las circunstancias necesarias para tener la condición de beneficiarios de una asignación por idéntico hecho causante, el derecho a percibirla

solamente podrá ser reconocido en favor de uno de ellos» (Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de diciembre de 1966, sobre prestaciones de protección a la familia, art. 2.2). De esta regla se exceptúa la asignación por contraer matrimonio (art. 2.3).

Estas prestaciones sustituyeron a las del Subsidio Familiar y a las del Plus Familiar. Como las cuantías señaladas en el Decreto 2945/1966 eran, en muchos casos, inferiores a las que venían a sustituir, la disposición transitoria 4.3 de la Ley de la Seguridad Social de 1966 estableció un conjunto de reglas en virtud de las cuales, para quienes estuvieran percibiendo prestaciones periódicas de dichos regímenes por determinados miembros de la familia, las cuantías de las nuevas asignaciones periódicas serían, hasta que se extinguiera el derecho a percibirlas, iguales al promedio de lo que hubieran significado las anteriores prestaciones en el primer semestre de 1966 (*cf.* también Orden citada, disposiciones transitorias).

El Decreto 55/1971, de 9 de enero, elevó las cuantías de las asignaciones familiares del Régimen General en los términos siguientes:

a) asignación mensual por cada hijo, 250 pesetas;
b) asignación mensual por esposa, 375 pesetas;
c) asignación al contraer matrimonio, 6.000 pesetas;
d) asignación al nacimiento de cada hijo, 3.500 pesetas.

Además, según ya se ha dicho, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8.° de la Ley 25/1971, de 19 de junio, sobre familias numerosas, las asignaciones familiares de carácter periódico y cuantía uniforme se incrementarían en un 25 por 100 para las familias numerosas de primera categoría, en un 30 por 100 para las de segunda categoría y en un 35 por 100 para las de categoría de honor. Las asignaciones de cuantía derivada, en virtud de las mencionadas normas de derecho transitorio, del precedente Plus Familiar, no experimentarían incremento alguno, pero quienes vinieran percibiéndolas podrían optar entre seguir haciéndolo o recibir las asignaciones uniformes con los incrementos dispuestos para las familias numerosas. Desde 1971, las cuantías de las asignaciones familiares ya no volvieron a experimentar variación alguna.

La Ley 24/1972 extendió a todos los hijos ilegítimos, y no sólo a los naturales, la posibilidad de causar derecho a asignaciones mensuales (art. 7.1) e incluyó entre los beneficiarios de esta prestación a todos los pensionistas y a los demás perceptores de prestaciones periódicas (art. 7.2).

La Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, dispuso que, a partir de su entrada en vigor, «la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones económicas de protección a la familia, comprenderá exclusivamente las asignaciones periódicas por hijos a cargo, legal o reglamentariamente establecidas» (art. 5.°). Al iniciarse esta nueva etapa, en 1986, la cuantía de esta asignación superviviente seguía siendo de 250 pesetas, como en 1971; pero en 1971 la cuantía de esa asignación equivalía a 1.826 pesetas-1986, es decir, a 7,3 veces más.

En el mismo artículo 5.° de la Ley 26/1985 se dispuso que «el Gobierno, por Real Decreto, determinará la nueva cuantía de la asignación mensual por hijos, a cuyo fin se destinarán los recursos económicos que se liberen, como consecuencia de la reordenación de las prestaciones de protección a la familia». En cumplimiento de este mandato, por Real Decreto 2364/1985, de 18 de diciembre, se creó un «complemento por menores ingresos de la asignación familiar por hijo a cargo» que estuvo en vigor de 1986 a 1991. Su cuantía era de 1.050 pesetas mensuales por cada hijo a cargo (art. 4.°); dicho complemento no se concedería «a las prestaciones por hijo a cargo derivadas de la aplicación del antiguo régimen de plus familiar» (art. 2.2); esta medida, tendente sin duda a evitar derroches, no debió sin embargo representar grandes economías, ya que los nacidos en 1966 cumplirían veinte años de edad al entrar en vigor esta norma.

Serían beneficiarios de este complemento de protección familiar por menores ingresos los siguientes afiliados perceptores de asignación periódica por hijo a cargo:

a) pensionistas que perciban pensión o pensiones cuya cuantía no sea superior al importe de la pensión mínima por jubilación establecida para los mayores de sesenta y cinco años en cada momento;

b) perceptores del subsidio de desempleo;

c) desempleados no subsidiados que sean beneficiarios de las prestaciones de asistencia sanitaria (art. 5.°).

La Ley 26/1990 trajo cambios muy importantes en la protección familiar. Esta ley no solamente introdujo en el Régimen General de la Seguridad Social el atípico género de las prestaciones de «modalidad no contributiva», sino que modificó radicalmente la regulación de las asignaciones familiares. Ya la Ley 26/1985 había esta-

blecido, como se acaba de ver, un complemento asistencial en favor de beneficiarios de otras prestaciones con bajos ingresos. La nueva regulación vino a acentuar el carácter asistencial de esta rama de la protección, ya que, desde su entrada en vigor y desarrollo por el Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, se suprimieron las asignaciones que habían sobrevivido a la Ley 26/1985 y se generalizó la exigencia de prueba de insuficiencia de recursos para el reconocimiento de las nuevas prestaciones, de modo que, desde ahora, tanto las prestaciones familiares de modalidad contributiva como las de modalidad no contributiva tienen cierto carácter asistencial. La Ley 26/1990 tiene además la originalidad de llamar «prestación» (que el Real Decreto 356/1991 califica de «no económica») a «la consideración, como período de cotización efectiva, del primer año con reserva de puesto de trabajo, del período de excedencia que los trabajadores, de acuerdo con la legislación laboral, disfruten en razón del cuidado de cada hijo» (art. 3 de la ley). Esto, más que una prestación, parece una condición para acceder a ella, como lo son los períodos de asimilación al alta en los casos en que estar de alta en un régimen de la Seguridad Social es requisito indispensable para tener derecho a ellas. Tampoco parece tener mucho sentido el hablar, con carácter general, de períodos de cotización efectiva cuando en la modalidad no contributiva no se requiere período alguno de cotización (en la LGSS-1994 se ha corregido esta última incongruencia).

Tanto en la modalidad contributiva como en la no contributiva es condición ineludible para tener derecho a la nuevas «prestaciones familiares por hijo a cargo» no percibir ingresos totales anuales, de cualquier naturaleza, superiores a una cierta cantidad, que se verá incrementada en un 15 por 100 por cada hijo, a partir del segundo, éste incluido (RD 356/1991, art. 3.1, *a* y 3.2, *a*). En la Ley 26/1990, dicha cantidad se fijó en un millón de pesetas. Posteriormente, por Ley 4/1993, de 29 de marzo, se decidió la inclusión de un párrafo 3.° en la disposición adicional primera de la Ley 26/1990, en virtud del cual este límite se actualizaría «anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, respecto a la cuantía del año anterior, al menos en el mismo porcentaje que en dicha Ley se establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social». Dicho límite y las cuantías de las asignaciones por hijo a cargo se consignan en el cuadro siguiente. Como se ve por este cuadro, las cuantías de las asignaciones por hijos menores de dieciocho años se mantienen constantes desde 1991. En la exposición de motivos de la Ley 4/1993 se lee que «las prestaciones económicas de protección a la familia, previstas en la Ley General de la Seguridad Social, se caracterizaron históricamente por el desfase entre lo ambicioso de los objetivos y la escasa cuantía de las prestaciones, y ello dentro

siempre de la única modalidad prevista que era la contributiva, llegándose en la práctica, como consecuencia de la no actualización sistemática de esas cuantías, a la total ineficacia de ese sistema de protección». Curiosamente, la Ley 4/1993 incurre en el mismo defecto que critica, ya que, si bien establece la actualización periódica del límite de ingresos para poder acceder a la prestación, nada dice sobre la actualización de sus cuantías. De hecho, las correspondientes a los hijos menores de dieciocho años se mantienen las mismas desde 1991, mientras que la correspondientes a los mayores de dicha edad son actualizadas periódicamente por la legislación presupuestaria.

Cuantías de las asignaciones por hijo a cargo, desde 1991

Pesetas al año

Desde	Ingresos máximos para tener derecho a las prestaciones	Hijo menor de 18 años		Hijo mayor de 18 años	
		No afectado de minusvalía	Con minusvalía de grado igual o superior al 33 %	Con minusvalía de grado igual o superior al 65 %	Con minusvalía de grado igual o superior al 75 % *
1.04.1991	1.000.000	36.000	72.000	312.000	468.000
1.01.1992	1.000.000	36.000	72.000	360.000	540.000
1.01.1993	1.000.000	36.000	72.000	378.360	567.540
1.01.1994	1.035.000	36.000	72.000	395.040	592.560
1.01.1995	1.080.540	36.000	72.000	412.440	618.660
1.01.1996	1.128.084	36.000	72.000	426.960	640.440
1.01.1997	1.157.414	36.000	72.000	438.120	657.180

* Y «necesite el concurso de otra persona para realizar de los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos» (LGSS-1994, art. 185.2 *c*).

Con respecto al límite de ingresos anuales para tener derecho a las nuevas asignaciones por hijo a cargo es de advertir que, con ciertas restricciones, se pueden recibir tales prestaciones aun superando dicho límite. Esto ocurrirá cuando los solicitantes perciban ingresos anuales, de cualquier naturaleza, que, superando el límite máximo, «sean inferiores a la cuantía que resulte de sumar a dicha cifra el producto de multiplicar el importe anual de la asignación por hijo por el número de hijos a cargo». En tales casos, la cuantía anual de la asignación será igual a la diferencia entre los ingresos percibidos por el beneficiario y la cifra resultante de practicar la citada suma. «Dicha cuantía será distribuida entre los hijos a cargo del beneficiario y las mensualidades a que, dentro de cada ejercicio económico, se tenga derecho a la asignación, siendo redondeada, una vez efectuada dicha distribución, al múltiplo de 1.000 más cercano por exceso». No se reconocerá asignación económica por hijo a cargo cuando la diferencia mencionada sea inferior a 3.000 pesetas anuales por cada hijo a cargo (LGSS-1994, art. 104.1).

3.523.111.4. Prestaciones por desempleo

Las prestaciones por desempleo formaban parte de la acción protectora de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 (Base XII) y del texto articulado de la misma (LSS-1966, arts. 172-177; LGSS-1974, arts. 172-180). Sin embargo, pese a que los autores de la Constitución de 1978, con certera premonición de lo que se avecinaba, al redactar el artículo 41 de la misma, relativo a la seguridad social, sólo destacaron esta área de la protección («Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, *especialmente en caso de desempleo*»), por las mismas fechas se sustrajo del campo del sistema de la Seguridad Social la protección por desempleo, confiándosela a un instituto de nueva creación, el Instituto Nacional de Empleo (Inem), resultante de la ampliación de un servicio, el Servicio de Empleo y Acción Formativa, especializado, sobre todo, en cursos de formación profesional acelerada. Y todo ello porque se decidió que la ejecución de las medidas activas y pasivas de empleo habrían de estar en unas mismas manos. Caso típico en que la lógica de la razón raciocinante se sobrepone a la lógica de lo razonable. Porque la gestión de las medidas activas de empleo, consistentes en acciones de formación profesional no reglada, reciclaje profesional, etc., tiene muy poco que ver con la gestión de las medidas pasivas, esto es, con la gestión de las prestaciones por desempleo. Esta cerebral decisión hizo que, durante mucho tiempo, el Inem pasara por graves dificultades para llevar la gestión de dichas prestaciones. Ya en los años noventa, cuando estas dificultades han sido superadas, se ha vuelto a pensar en retornar a las entidades gestoras del sistema de la Seguridad Social la gestión de las prestaciones por desempleo, o de sólo las prestaciones contributivas. En cualquier caso, en el nuevo Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 se ha dedicado el Título III a contener la regulación de las prestaciones por desempleo, tanto de nivel contributivo como de nivel asistencial (LGSS-1994, arts. 203-234).

Aquí se tratará de la protección por desempleo mientras su gestión estuvo confiada al Instituto Nacional de Previsión y, más concretamente, hasta la entrada en vigor de la Ley 51/1980, Básica del Empleo. A partir de esta ley, la materia se expondrá más adelante, cuando se trate del Instituto Nacional de Empleo.

Ya se ha dicho que, tras intentos infructuosos o muy limitados, se estableció en España el Seguro Nacional de Desempleo en vísperas de la promulgación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. La regulación de su acción protectora de 1967 a 1980 se resume en el cuadro adjunto. Sus datos muestran la incongruencia

de la política seguida desde 1976, ya que mientras, en agosto de este año se eleva la base de cotización por la contingencia de desempleo, al establecerse la cotización sobre salarios reales, año y medio después se reducen las prestaciones, al hacer que la cuantía máxima del subsidio por desempleo no pueda sobrepasar el 200 por 100, no de su base de cotización, sino del componente de la misma que es la base tarifada.

Prestaciones por desempleo del Régimen General de 1967 a 1980

Hecho causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Base reguladora	Cuantía de la prestación
«Situación en que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, sin causa a ellos imputable» (LSS-1966, art. 172; LGSS-1974, art. 172).	*A) Si es un trabajador:* 1) Estar afiliado y en alta, o en situación asimilada al alta (LSS-1966, art. 92.1; LGSS-1974, art. 174.1) *. 2) Haber sido expresamente declarado en situación de desempleo (LSS-1966, art. 174.1; LGSS-1974, art. 174.1). 3) Tener cubierto un período mínimo de cotización de 6 meses dentro de los 18 inmediatamente anteriores al hecho causante (D 3158/1966, art. 47.1, a)*. 4) Hasta 1972, en trabajadores de temporada, que ésta exceda de 4 meses al año (LSS-1966, art. 174.1). *B) Si es un inválido permanente con incapacidad para la profesión habitual*, haber concluido la readaptación profesional y no encontrar empleo (LSS-1966, arts. 136. 1, c; LGSS-1974, art. 174.2).	Las prestaciones se harán efectivas durante 6 meses, mientras subsista la situación de paro, y supuesto que el parado no haya rechazado oferta de empleo adecuado. Dicho período será prorrogable hasta un año como máximo, si subsisten las circunstancias que determinaron la concesión inicial (LSS-art. 175; LGSS-1974, art. 176). Desde 1976 cabe una nueva prórroga de 6 meses con cuantía reducida al 60 % de la base (RD-L 15/ 1976, de 10 de agosto, art.1.2).	El promedio de las bases por las que se haya cotizado durante los 6 meses precedentes, sin que se computen las pagas extraordinarias (D 3158/ 1966, art. 46.1). Desde el 1 de octubre de 1976, la base de cotización para desempleo es igual a la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (RD-L 15/1976, art. 1.º). Desde enero de 1978, la cuantía de la prestación no puede rebasar el 200 % de la base tarifada (RD-L 4/1978, de 24 de enero, art. 3.1)	El 75 % de la base reguladora. Si el trabajador se encontrase percibiendo la prestación en la fecha en que hayan de abonarse las pagas extraordinarias, percibirá el 75 % de la base correspondiente a las mismas en proporción al tiempo que lleve en esta situación (D 3158/1966, art. 46.1).
«Situación en que se encuentran quienes (...) ven reducida, en una tercera parte o más, sus jornadas ordinarias de trabajo» (LSS-1966, art. 172; LGSS-1974, art. 172).				El 75 % de la base reguladora, en proporción a la reducción experimentada en la jornada de trabajo. Igual tratamiento que por desempleo total, proporcional a dicha reducción, en lo que respecta a las pagas extraordinarias (D 3158/ 1966, art. 46.2).

* En el supuesto de que el interesado hubiera trabajado por cuenta ajena durante 6 de los 18 meses anteriores al hecho causante sin que la empresa hubiese cumplido su obligación de ingresar las cuotas correspondientes, la entidad gestora hará efectivas las prestaciones y se reintegrará de su importe a cargo de la empresa (D 3158/1966, art. 47.2). Lo cual implica la automaticidad de las prestaciones.

La Ley de la Seguridad Social de 1966 y su Texto refundido de 1974 distinguían entre prestaciones básicas y complementarias por desempleo. Las básicas comprenden, además de las expuestas en el cuadro por desempleo total y parcial, el abono de las cuotas patronales y obreras de la Seguridad Social LSS-1966, art. 173.1, *a*, c'; LGSS-1974, art. 173.1, *a*, c').

Las prestaciones complementarias, según la ley, «tendrán por objeto la ayuda a los movimientos migratorios interiores de los parados, la asistencia a sus familias en caso de migración y el abono de las indemnizaciones reconocidas por sentencia de la Magistratura de Trabajo en favor de trabajadores despedidos, cuando éstos no puedan hacerlas efectivas por insolvencia del deudor» (LSS-1966, art. 176; LGSS-1974, art. 179.1). Estas «prestaciones complementarias» ya figuraban en la Ley 62/1961, creadora del Seguro Nacional de Desempleo, y, en parte, se fueron articulando un tanto al margen de las instituciones típicas de seguridad social.

Así, la ayuda a los movimientos migratorios fue financiada por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo y administrada por el Instituto Español de Emigración; éste había sido creado, como corporación de Derecho público adscrita al Ministerio de Trabajo, por Ley de 17 de julio de 1956, y regulada su organización por el Decreto 1354/1959, de 23 de julio; recibió nueva regulación por la Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración, otorgándosele entonces la «consideración jurídico-administrativa de Entidad Gestora de la Seguridad Social» (art. 40.1) y de «Organismo gestor del Fondo Nacional de Protección al Trabajo» (art. 50); siete años después, por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, se dispuso que dejara «de tener la condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social el Instituto Español de Emigración» (art. 4.º); finalmente, dicho Instituto fue suprimido como organismo autónomo por el Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, de reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asumiendo sus funciones la Dirección General del Instituto Español de Emigración (disposición adicional 4.ª).

Otras prestaciones complementarias son las tendentes a «hacer efectivos los derechos reconocidos a indemnizaciones y Seguridad Social» en los casos en que, «por insolvencia del deudor y en cumplimiento de sentencia de Magistratura de Trabajo no pueda un trabajador, en situación de desempleo involuntario», hacerlos efectivos (Ley 62/1961, art. 20). Estas prestaciones fueron reguladas por la Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de noviembre de 1961. Ya entrada en vigor la Ley de la Seguridad Social de 1966, estas materia fue regulada por la Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de mayo de 1967. De la gestión de estas prestaciones, como

de las demás de desempleo, se ocupó el Instituto Nacional de Previsión, hasta que fue creado, por la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, el Fondo de Garantía Salarial, del que se tratará más adelante.

3.523.12. En los Regímenes Especiales

Procede ahora tratar de las llamadas «prestaciones económicas» en los regímenes especiales del sistema de la Seguridad Social. Entre estos regímenes no se contarán los de los funcionarios públicos, de los que ya se ha tratado anteriormente.

De acuerdo con el diseño trazado por la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, el Régimen General había de servir de patrón para los regímenes especiales, al cual éstos tratarán de aproximarse. Por lo tanto, por razón de economía expositiva, el método de exposición habrá de consistir, más que en describir la totalidad de la regulación de cada régimen, en ceñirse a describir la parte en que dicha regulación difiere, en cada caso, de la del Régimen General.

Como ya se ha dicho, dentro de los regímenes especiales se puede distinguir entre aquellos cuyo campo de aplicación incluye poblaciones con características muy semejantes a las del modelo de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios y aquellos con poblaciones de características muy diferentes. Estos últimos pueden requerir un tratamiento especial a la hora del establecimiento de la protección social, pero los primeros deben su tratamiento especial, exclusiva o casi exclusivamente, a razones históricas, como la de haber gozado de tal protección antes que otras ramas de la actividad económica. Por ello, sus peculiaridades son mucho menos marcadas.

Fruto de la revolución industrial, la seguridad social fue creada inicialmente para cubrir ciertas contingencias de los trabajadores asalariados, de nivel económico modesto, integrados con frecuencia en organizaciones creadas para la producción y potenciadas por el nuevo sistema de necesidades originado por el desarrollo técnico y la acumulación de capital, es decir, integrados en empresas, en el sentido más moderno de la palabra [74]. Esto hizo que en las

[74] Antes de la revolución industrial, la empresa, en tanto que organización formal dedicada a la producción de bienes o servicios para el mercado, era un fenómeno poco frecuente. En cambio, constituye una pieza clave del nuevo orden nacido de la revolución industrial y denominado *sistema industrial* por el Conde de Saint-Simon (*Du système industriel*, 1820), *sistema de las necesidades de la sociedad urbana*, según la terminología de Hegel (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, §§ 189-208), o *modo de producción capitalista*, según la terminología de Marx (*Grundriße der Kritik der politischen Ökonomie*, 1859, prefacio). Del auge cobrado recientemente por esa organización formal llamada empresa da fe la evolución

áreas de la economía en donde siguieron predominando las antiguas formas de producción, como en el sector agrario, en la pesca, en las actividades artesanas o en el servicio doméstico, la seguridad social hiciera su aparición en tiempo muy posterior.

Frente al Régimen General, propio de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios, son regímenes especiales, por un lado, aquellos cuyo campo de aplicación está constituido por trabajadores por cuenta propia o autónomos; por otro lado, los de sectores no incorporados, o tardía y débilmente incorporados, al sistema industrial. En la Seguridad Social española se dedicó un régimen especial a los trabajadores, por cuenta propia o ajena, del sector agrario y otro, a los trabajadores del mar, por cuenta ajena o propia. También se creó un régimen especial dedicado a los trabajadores por cuenta propia, o autónomos, de la industria y de los servicios, en buena parte supervivientes del modo de producción artesano; pero se incluyeron en este régimen los trabajadores autónomos de mejor nivel de los sectores agrario y del mar. Otro régimen especial se dedicó a los servidores domésticos, supervivientes de un modo de producción más primitivo aún que el artesano. Y se crearon regímenes especiales para los representantes de comercio, los artistas, los toreros, los futbolistas y los escritores *de libros,* todos ellos profesionales de actividades un tanto atípicas. Pero se mantuvieron regímenes especiales para sectores tan vinculados al modo de producción nacido de la revolución industrial como el de la minería del carbón o el de los ferrocarriles. La Ley 26/1985 dispuso la integración en el Régimen

---

del uso de este término en el lenguaje económico y los significados atribuidos al mismo por los diccionarios. Así, esta palabra no aparece, o lo hace muy raramente, en los textos de los grandes economistas del siglo XVIII, como Quesnay o Smith, y lo mismo ocurre en los de Marx (sólo en el tercer tomo, a cargo de Engels, de *El capital* se dedican unas páginas a distinguir entre el beneficio de la empresa y el interés del capital). La evolución de las acepciones de este vocablo en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española es significativa: aún a mediados del siglo XX, en la 17.ª edición (1947), bajo la cuarta acepción se define la *empresa* como «casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia»; en la 20.ª edición (1984), bajo la sexta acepción, inexistente en 1947, se lee: «entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad»; en la 21.ª edición (1992), también en sexta acepción: «entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción, y dedicada actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios *generalmente* con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad». Es de observar que, aún en esta última edición, las actividades del sector primario no aparecen como propias de la *entidad* llamada *empresa,* pese a la existencia de importantes organizaciones de este tipo, en el sentido más moderno de la palabra, actuantes en el sector agrario y en el pesquero. Aun para Marx, en su crítica del modo de producción capitalista, el protagonista del mismo no es una entidad o una organización, sino un individuo: el empresario individual, propietario de los medios de producción.

General del Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios, aunque no del de la Minería del Carbón; también forzó la integración en este régimen de los de Representantes de Comercio, Artistas, Toreros y Futbolistas; por otro lado, dispuso la integración del de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Por el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, se adoptaron las medidas pertinentes para que estas integraciones se llevaran a cabo.

Antes de exponer las principales peculiaridades de los regímenes especiales conviene informar brevemente sobre la composición del sistema, tanto en lo relativo a afiliados en alta laboral como al número de pensiones, en 1967 y en 1985. A este propósito, en el cuadro siguiente se ofrecen datos que permiten una comparación limitada, pero significativa, de lo que eran los principales regímenes del sistema en el año en que éste fue implantado y en el año en que se decidió la integración de ciertos regímenes especiales en el Régimen General o en el de Autónomos.

Los datos de este cuadro permiten hacerse cargo del peso de los distintos regímenes en el conjunto del sistema, tanto en lo que respecta al volumen de sus respectivos campos de aplicación como en lo concerniente a la carga de lo representado por sus pensiones. Posiblemente lo más llamativo de dichos datos sea la distinta evolución seguida a lo largo de los años por el número de afiliados en alta laboral y por el número de pensiones. Así, mientras de 1967 a 1985 el número de afiliados en alta laboral aumentó sólo en un 24 por 100, el número de pensiones se incrementó en un 154 por 100. De este modo, mientras en 1967 había en el sistema 4 afiliados en alta por pensión, en 1985 apenas había 2. Bien es verdad que en 1985 había 1.087.570 perceptores de prestaciones por desempleo por los que el Instituto Nacional de Empleo cotizaba a la Seguridad Social, por unas u otras contingencias; pero aun así, y sin entrar en detalles, sólo había 2,16 cotizantes por pensión.

Por lo que hace a la distribución del campo de aplicación entre regímenes, tanto en 1967 como en 1985, en torno al 60 por 100 correspondía al Régimen General. La participación del Régimen Especial Agrario en el conjunto era del 29 por 100 en 1967 y de menos del 16 por 100 en 1985. El descenso del peso de este régimen se contrapone al aumento del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que pasa de poco más del 5 por 100 en 1967 al 18 por 100 en 1985. Estos dos regímenes reunían en 1967 el 83,8 por 100 del campo de aplicación de los regímenes especiales, y el 85,6 por 100 en 1985. Del resto de los regímenes especiales, el de mayor peso es el de los Empleados de Hogar, que no llega al 3 por 100 del

Distribución del número de los afiliados en alta y del número de pensiones entre los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social

Régimen	Afiliados en alta laboral				Pensiones			
	Año 1967		Año 1985		Año 1967		Año 1985	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Todos los regímenes	*8.531,0*	*100*	*10.593,8*	*100*	*2.121,1*	*100*	5.396,5	100
General ampliado	*5.164,3*	*60,5*	*6.534,3*	*61,7*	*1.071,7*	50,5	2.739,4	50,8
General	5.040,6	59,1	6.434,3	60,7	999,4	47,1	2.621,2	48,6
Ferroviarios	105,6	1,2	68,0	0,6	70,2	3,3	104,6	1,9
Rtes. Comercio	–	–	23,3	0,2	–	–	6,1	0,1
Artistas	18,1	0,2	7,4	0,1	2,1	0,1	6,3	0,1
Toreros	–	–	1,3	0,0	–	–	1,2	0,0
Agrario	*2.477,2*	*29,0*	*1.660,6*	*15,7*	*880,7*	41,5	1.813,3	33,6
Cta. ajena	1.167,8	13,7	888,6	8,4	:	:	751,7	13,9
Cta. propia	1.309,4	15,3	772,0	7,3	:	:	1.061,6	19,7
Mar	*126,6*	*1,5*	136,9	*1,3*	*24,9*	1,2	113,1	2,1
Cta. ajena	126,6	1,5	131,5	1,2	24,9	1,2	113,1	2,1
Cta. propia	:	–	5,4	0,1	:	:	:	:
Minería del Carbón	*74,3*	*0,9*	50,5	*0,5*	*42,7*	2,0	87,3	1,6
Empleados Hogar	*242,2*	*2,8*	309,9	*2,9*	*28,1*	1,3	135,1	2,5
Autónomos	*446,3*	*5,2*	1.901,6	*18,0*	*73,0*	3,4	508,3	9,4

El Régimen de Representantes de Comercio tuvo, en 1969, 12.153 cotizantes y 83 pensiones; el de Toreros, en 1973, 3.636 cotizantes y 437 pensiones; el de Escritores de Libros, en 1973, 258 cotizantes y 91 pensiones. Los datos de 1967 de todos los regímenes especiales menos el Agrario corresponden, en realidad, a las Mutualidades que administraban la protección social de las personas posteriormente incluidas en sus respectivos campos de aplicación. Bajo el epígrafe de *General ampliado* se ofrecen las sumas de las cifras del Régimen General más las de los que se le incorporaron después de 1985. Se han distribuido por regímenes las pensiones del SOVI y las de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

FUENTES: Elaborado a partir del *Libro Blanco de la Seguridad Social* para 1967, y de la *Memoria estadística* del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para 1985. No se incluyen los regímenes de Estudiantes ni de Futbolistas.

campo total; le sigue el del Mar, que tiene, a lo sumo, el 1,5 por 100 de dicho campo; los regímenes de Ferroviarios y de la Minería del Carbón, que en 1967 tenían en torno al 1 por 100 del campo total, veían su peso reducido a la mitad en 1985; de los demás regímenes especiales, sólo los ya desaparecidos de Representantes de Comercio y de Artistas tenían una cierta entidad.

La distribución del número de pensiones sólo se corresponde *grosso modo* con la del número de afiliados en alta laboral. La mayor desproporción se registra en los regímenes Agrario, de Ferroviarios y de la Minería del Carbón. En estos tres regímenes, el número de pensiones superaba en 1985 al número de afiliados en alta. En 1967, estos tres regímenes tenían el 31 por 100 del campo de aplicación del sistema y casi el 47 por 100 de las pensiones; en 1985, menos del 17 por 100 del campo y más del 37 por 100 de las pensiones.

Los regímenes especiales, como se suele decir, no gozan de buena prensa. Esto es, suelen abundar las críticas a su simple existencia. Pero su eliminación o su subsistencia dependen de la concepción que se adopte sobre la cobertura solidaria de ciertas situaciones de necesidad. Desde el punto de vista de la génesis de la protección social, lo natural es la existencia de regímenes especiales. En efecto, históricamente esta protección se ha ido generando mediante la acción solidaria de grupos concretos; por lo general, han sido corporaciones gremiales las primeras en crear sistemas de protección para sus propios miembros y sus familias; en estos casos, cada mutualidad constituye su propio régimen, con su propia acción protectora y con su particular financiación. El polo opuesto lo representa el régimen ideal asistencial de carácter universal, construido con base en una solidaridad de extensión nacional, según la máxima socialista de «a cada uno según su necesidad, de cada uno según su capacidad»; aquí no tienen sentido, por supuesto, regímenes especiales. En los tiempos actuales, la realidad de cada país no es la de la protección superfragmentada, pero tampoco la del modelo ideal que se acaba de mencionar, al que los diversos sistemas simplemente tienden, aproximándose a él más o menos, según los casos. Esto produce las contradicciones que se observan con frecuencia. Así, en el sistema español de la Seguridad Social se invoca la solidaridad nacional, se busca la igual consideración de todas las contingencias, pero se establecen regímenes especiales con acción protectora más o menos diversa y con formas de financiación que se sitúan a medio camino entre la solidaridad del grupo profesional y diversas solidaridades de otro género.

Distintos de los regímenes especiales son los que la Ley de Bases de 1963 llama «sistemas especiales»: «A las personas no comprendidas en los regímenes de los números anteriores [los especiales] les serán aplicables las disposiciones del Régimen General de la Seguridad Social, sin perjuicio de las normas que se dicten estableciendo sistemas especiales en materia de encuadramiento, afiliación y cotización» (Base III, § 12).

De acuerdo con este texto, dentro del Régimen General se regularon sistemas especiales como los de Frutas y Hortalizas (Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de mayo de 1971), Industria Resinera (Orden de 3 de septiembre de 1973), Servicios Extraordinarios de Hostelería (Orden de 10 de septiembre de 1973), Industria de Conservas Vegetales (Orden de 13 de febrero de 1974), Manipulado y Empaquetado de Tomate Fresco (Orden de 24 de julio de 1976) o Trabajadores fijos discontinuos que prestan servicios en las empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiestas (Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 17 de junio de 1980). La principal característica

de las actividades de los encuadrados en estos sistemas especiales era la de ser, por la naturaleza de su actividad, trabajadores fijos discontinuos. Pero la política de fomento del empleo seguida desde 1983 ha convertido a buena parte de los afiliados al Régimen General en trabajadores discontinuos, aunque no fijos, por lo que el principal motivo que llevaba a regular sistemas especiales no constituye ya una rareza. Lo que sí puede constituirla es el hecho de que, en alguno de esos sistemas especiales, la cotización patronal adoptara formas peculiares, como en el de Manipulado y Empaquetado de Tomate Fresco, en donde «la aportación de los empresarios a este Sistema Especial consistirá en una cuota por kilogramo de tomate fresco empaquetado durante el período de que se trate» (art. 6.2).

A tenor de la letra de la ley, lo que diferencia a un régimen especial de un sistema especial es que las peculiaridades de este último sólo afectan a «materia de encuadramiento, afiliación y cotización», mientras que, un régimen especial puede diferir *además* en materia de acción protectora y de financiación. A este respecto, podría haber una diferencia esencial si cada régimen especial constituyese una unidad para la cobertura de la protección social de sus miembros basada en la solidaridad del grupo profesional y hasta donde ésta alcanzase. Pero el sistema español de la Seguridad Social pretende apoyarse, como ya se ha dicho, en la solidaridad nacional y, según la Ley de Bases, «los bienes, derechos, acciones y recursos adscritos a la Seguridad Social constituyen un patrimonio afecto a sus fines» (Base XVIII, § 77), noción que, al amparo de las disposiciones finales 6.ª y 7.ª de la Ley 24/1972, se acentúa en el Texto refundido de 1974 de la Ley General de la Seguridad Social, en donde se establece que «las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio *único* afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado» (art. 48). Esta redacción se mantiene idéntica en el Texto refundido de 1994 (art. 80.1) [75]. Si dentro de lo que siempre ha sido Régimen General se parcelase el campo de aplicación en ramas de actividad muy concretas y se pretendiese financiar la acción protectora en cada una de ellas con recursos dimanantes

[75] Por ello, induce a extrañeza, en la regulación de los diversos regímenes especiales, anterior a la entrada en vigor de la Ley 24/1972, leer que constituyen recursos del régimen, además de las cuotas, los frutos, rentas e intereses de los respectivos recursos patrimoniales de las correspondientes entidades gestoras, ya que dichos recursos estaban simplemente «adscritos a las funciones» que hubieran de realizar dichas entidades (LSS-1966, art. 49.1, *a*). Aun antes de la implantación del sistema de la Seguridad Social, y en fecha tan temprana como 1948, había sido creada, por Decreto de 29 de septiembre, la Caja de Coordinación y Compensación de Montepíos y Mutualidades Laborales, con clara finalidad de solidaridad interprofesional.

del grupo, aparecerían también ramas deficitarias y ramas con superávit más o menos llamativo.

Lo característico de los diversos regímenes especiales del sistema español de Seguridad Social, con algunas excepciones, es que ofrecen una acción protectora menor que la del Régimen General. Cabría pensar que no hubiera sido necesaria esta reducción del repertorio de las prestaciones o de sus cuantías, puesto que las diferencias en las bases por las que cotizan quienes trabajan en actividades difícilmente homologables a las del común de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios ya establece, por lo común, diferencias notorias en la acción protectora que reciben. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, en los comienzos del sistema de la Seguridad Social, más de las dos terceras partes del peso del gasto en protección era absorbido por prestaciones cuyo importe no venía determinado en función de las cotizaciones, como la asistencia sanitaria y la protección familiar. En estas circunstancias se comprende que, en los regímenes deficitarios, se procurase controlar el gasto eliminando ciertas prestaciones y reduciendo las cuantías de otras.

Antes de entrar en la exposición de las peculiaridades de los regímenes especiales en lo que se refiere a las prestaciones económicas conviene decir que las diferencias que existían en los primeros años de vida del sistema de la Seguridad Social entre regímenes en los que las pensiones comprendían, como en el Régimen General, catorce pagas al año y regímenes en los que sólo había doce pagas al año, y que se fueron reduciendo por disposiciones posteriores, quedaron definitivamente eliminadas para todos los regímenes por la disposición general incluida en el Texto refundido de 1994 de la Ley General de la Seguridad Social, en los términos siguientes:

«1. Las pensiones contributivas derivadas de contingencias comunes de cualquiera de los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social serán satisfechas en catorce pagas, correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre.

»2. Asimismo, el pago de las pensiones de invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, se fraccionará en catorce pagas, correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre» (LGSS-1994, art. 42).

Sin embargo, los subsidios de invalidez provisional, hasta su extinción, y las pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfer-

medades profesionales, como las prestaciones por desempleo, siguen sin incluir pagas extraordinarias.

3.523.121. En el Régimen Agrario

El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social fue creado, como ya se ha dicho, por la Ley 38/1966, de 31 de mayo. En este régimen se distinguen dos secciones, la de trabajadores por cuenta ajena y la de trabajadores por cuenta propia, con regulaciones distintas. Tanto unos como otros habrán de ser trabajadores «que en forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias, forestales o pecuarias dentro del territorio nacional» (Ley 38/1966, art. 2.°). Lo más característico de este régimen es su grave insuficiencia financiera. En los primeros años de su vida, la financiación de sus gastos se realizó del modo siguiente:

Financiación del Régimen Especial Agrario en sus comienzos

Año	Recursos	Millones de pesetas	Distribución porcentual
1967	Cuotas	5.164,4	47,65
	Aportaciones del Estado	2.719,3	25,09
	Transferencias del Régimen General	2.226,7	20,54
	Otros recursos	3,1	0,03
	Déficit	725,1	6,69
	Total	*10.838,6*	*100,00*
1971	Cuotas	15.863,0	44,33
	Aportaciones del Estado	7.000,0	19,56
	Transferencias del Régimen General	9.040,2	25,26
	Otros recursos	0,1	0,00
	Déficit	3.883,9	10,85
	Total	*38.787,2*	*100,00*

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social 1964-1985*, Madrid, 1985.

Como se ve, en sus comienzos, el Régimen Especial Agrario no cubría ni la mitad de sus gastos por cuotas. Según datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en 1975, el 56,3 por 100 de su financiación se hizo a cargo del Régimen General, mientras que las aportaciones del Estado representaron el 12,2 por 100; en 1977, estas aportaciones significaron el 7,4 por 100, en tanto que las transferencias del Régimen General ascendieron al 53,9 por 100 y el déficit se elevó al 17,7 por 100. Al final del período, en 1995, según las cuentas del sistema, las cuotas cubrían el 15 por 100 del importe de las prestaciones (excluidas las familiares, las sanitarias y las de servicios sociales), cuando en 1967 las cuotas habían

representado el 85 por 100 de las prestaciones económicas y en 1971, el 60 por 100 [76]. Esto significa que este régimen, que nunca fue autosuficiente, fue acentuando progresivamente su dependencia. Cosa, por otro lado, perfectamente natural, no sólo por la debilidad económica y la baja productividad del sector agrario, sino también por el progresivo descenso de la población ocupada en él, como se ha visto en la primera parte de este estudio [77]. De media anual, en 1967 había en el Régimen Especial Agrario 2,8 afiliados en alta laboral por cada pensión [78]; en 1988 esta relación descendió a 0,99, con lo que ya pasó a ser mayor el número de pensiones que el de afiliados en alta [79].

En la exposición de motivos de la Ley 38/1966 se decía que, «desde la implantación de los subsidios de vejez y familiar al campo en 1943 hasta la actual Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria de 1961, todo el esquema operativo de la Seguridad Social en el sector agrario ha tenido en cierta medida un claro significado de acción benéfica, en evidente contraste con los principios del Seguro Social. Prácticamente, las cotizaciones de trabajadores han existido con un carácter más simbólico que real, las cotizaciones patronales se han establecido sobre bases a todas luces insuficientes, y en algunos aspectos con sistemas que no han dado los resultados esperados, tal como el de la cotización patronal complementaria a base del cupón individual por día de trabajo. (...) Pero, de otra parte, las prestaciones de un régimen deficitario de esta naturaleza, en el que los factores contributivos propios eran tan notoriamente insuficientes, tenían que ser forzosamente modestas y, por supuesto, en grados muy inferiores a las de los sectores industriales. Ello producía, a su vez, la consecuencia de que los propios interesados estimasen los requisitos legales con el criterio especulativo de fórmulas más o menos simples para obtener dichas prestaciones con exiguos períodos de cotización y al amparo además de bondadosas facilidades para figurar en censos laborales agrícolas, que, por el simple hecho de su inclusión en los mismos y con independencia de la actividad laboral y del grado o intensidad de las cotizaciones, presuponía automáticamente factor determinante del derecho a las prestaciones de los Seguros Sociales Agrícolas». Tras esta lúcida exposición de lo que habían sido hasta

---

[76] *Cf.* Barrada, A. y Gonzalo, B.: *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997; 2.ª ed. actualizada, 1998.

[77] *Cf.*, a este respecto, lo dicho a propósito de la evolución, en el período de tiempo que aquí se estudia, del valor añadido bruto por sectores, de la distribución sectorial de la población ocupada y de la productividad de factor trabajo por sectores, *supra*, bajo los epígrafes 1.2, 1.3, y 1.4.

[78] Según datos del Ministerio de Trabajo: *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, 1977.

[79] Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Anuario de Estadísticas Laborales 1989*.

la fecha los seguros sociales en la agricultura española, lo asombroso es que los legisladores de 1966 creyeran que, con el nuevo régimen que diseñaban, fueran a cambiar las cosas. Pues si las cosas cambiaron, fue para peor, al menos en el aspecto financiero de la cuestión; lo cual era algo perfectamente previsible, pues ya en 1966 había comenzado a disminuir la abultada población ocupada en el sector agrario, y era de suponer que, como había ocurrido anteriormente en los países europeos más desarrollados, también en España se iba a producir, en plazo más o menos breve, una fuerte reducción de dicha población. Como así fue: en el transcurso de treinta años, la población ocupada en el sector agrario iba a ver reducidos sus efectivos en más del 75 por 100, pasando de más de cuatro millones (1966) a menos de uno (1996). Era, pues, de sospechar que, si se continuaba, como se continuó, manteniendo un régimen falsa y voluntaristamente contributivo, la acción protectora del mismo continuaría siendo una «acción benéfica» montada sobre «bondadosas facilidades», de las que no siempre se han aprovechado personas de niveles realmente modestos.

Es de señalar que la primitiva regulación de este régimen fue pronto modificada, de modo importante, por la Ley 41/1970, de 22 de diciembre, lo que dio lugar al Texto refundido de las leyes por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, todavía vigente, aunque, como es natural, con ciertas modificaciones, como las introducidas por el Real Decreto-ley 9/1982, de 30 de abril, y complementado por disposiciones como las de la Ley 20/1975, de 2 de mayo. Asimismo, el primitivo Reglamento General aprobado por el Decreto 309/1967, de 23 de febrero, fue sustituido posteriormente por el aprobado por el Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre.

3.523.121.1. Régimen agrario, sección de trabajadores por cuenta ajena

Para los trabajadores por cuenta ajena, la acción protectora del Régimen Especial Agrario era semejante a la del Régimen General, con ciertas limitaciones y particularidades.

La limitación más importante era que no existían prestaciones por desempleo. Para suplir esta deficiencia, la Ley 41/1970 dispuso que «en sustitución de las prestaciones económicas por desempleo previstas en el Régimen General, se otorgarán ayudas a los trabajadores por cuenta ajena, preferentemente mediante la aplicación de fórmulas de empleo transitorio con carácter comunitario» (art. 1.2; D 2123/1971, art. 23.1). Estas ayudas fueron reguladas por Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de septiembre de 1971. Más adelante, por el Real Decreto 1469/1981, de 19 de junio, se estableció el derecho a las prestaciones por desempleo previstas

en la Ley 51/1980, Básica de Empleo, en favor de los trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo incluidos en el Régimen Especial Agrario (art. 1.1). Tendrían derecho a estas prestaciones quienes, además de los requisitos exigidos con carácter general, cumpliesen ciertas condiciones que se exponen más adelante, al tratarse de la protección por desempleo a cargo del Instituto Nacional de Empleo. Finalmente, en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, fueron suprimidas las medidas de empleo comunitario para el resto de los trabajadores integrados en este régimen especial y se creó un subsidio especial de desempleo en favor de los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual del Régimen Especial Agrario exclusivamente en beneficio de los residentes en las Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura [80].

Para las restantes áreas de la protección conviene distinguir entre prestaciones de cuantías uniformes y prestaciones cuyas cuantías se determinan en función de las cotizaciones.

Al primer grupo pertenecen las prestaciones de protección a la familia y los auxilios por defunción.

Las prestaciones de protección a la familia comenzaron siendo de cuantías menores que las correspondientes del Régimen General. En el Reglamento General de la Ley del Régimen Especial Agrario, aprobado por Decreto 309/1967, de 23 de febrero, se fijaban las siguientes:

a) una asignación mensual de 100 pesetas por esposa que conviva con el beneficiario y no trabaje por cuenta ajena o propia, ni perciba prestaciones periódicas de la Seguridad Social;

b) una asignación mensual por hijo a cargo, que iba de 100 pesetas, por un hijo, a 900 pesetas por ocho hijos, y 200 pesetas por cada hijo que exceda de ocho;

c) una asignación de 5.000 pesetas al contraer matrimonio;

d) una asignación de 1.500 pesetas al nacimiento de cada hijo (art. 59.1).

A partir de la entrada en vigor de la Ley 41/1970, las cuantías de las asignaciones familiares de los trabajadores por cuenta ajena de este régimen especial fueron las mismas que las del Régimen

[80] Con violación del artículo 14 de la Constitución, que veda toda discriminación por razón de cualquier «condición o circunstancia personal o social».

General, en virtud del precepto de dicha ley según el cual «las prestaciones que comprende la acción protectora de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social serán las mismas que las del Régimen General y se otorgarán en la misma extensión, forma, términos y condiciones que en éste» (art. 1.1). Desde la entrada en vigor del Real Decreto 2364/1985, de 18 de diciembre, y, posteriormente, del Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, la protección familiar es también la ya descrita al tratarse de la correspondiente al Régimen General.

El auxilio por defunción fue asimismo, al principio, de menor cuantía para los trabajadores por cuenta ajena de este régimen especial. En efecto, su cuantía estuvo fijada inicialmente en 2.500 pesetas, pero fue posteriormente igualada a la del Régimen General por la Ley 41/1970.

Las indemnizaciones por baremo de lesiones permanentes no invalidantes en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional no diferían, en cambio, de las del Régimen General.

En el campo de las prestaciones cuyas cuantías se determinan en función de las bases de cotización, a las restricciones impuestas por las normas reguladoras de la acción protectora se suman las que se derivan de las normas que regulan la cotización.

En el cuadro adjunto se reproducen las bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario en los primeros años de vida del mismo.

Bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, de 1967 a 1970

Categorías profesionales	Base diaria de cotización, en pesetas, desde			
	1.01.1967	1.07.1968	1.01.1969	1.07.1970
1. De catorce y quince años...	40	40	43	48
2. De dieciséis y diecisiete años	56	60	64	76
3. De dieciocho en adelante no cualificados	84	96	122	120
4. De dieciocho años en adelante que realicen trabajos que requieran una especial capacitación o titulación usual o ejerzan mando sobre otros trabajadores.....	90	100	106	124

Según Decretos 252/1967, de 2 de febrero; 2342/1967, de 21 de septiembre; 2187/1968, de 16 de agosto; 720/1970, de 21 de marzo.

Si se comparan las bases de cotización que figuran en este cuadro con las bases de cotización del Régimen General en los mismos años, se advierte que la base diaria de la categoría de trabajadores agrarios de dieciocho años en adelante no cualificados coincide con la de peones del Régimen General (equivalente al salario mínimo interprofesional de cada momento) y que la de los cualificados coincide con la de los oficiales de 3.ª y especialistas del Régimen General. Hay, pues, una asimilación clara de los trabajadores agrarios por cuenta ajena con las categorías profesionales más bajas de la industria y de los servicios. De este modo, las prestaciones cuyas cuantías se calculaban sobre bases reguladoras determinadas en función de las bases de cotización se quedaban siempre en los niveles más bajos.

Sólo a partir del 1 de abril de 1975 se estableció para los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario la misma gama de categorías profesionales que para el Régimen General, con bases tarifadas iguales a las de éste, pero sin bases complementarias. Más adelante, cuando, terminó el período transitorio y, a partir del 1 de enero de 1979, en el Régimen General se fijan bases máximas y mínimas para cada categoría profesional, las bases mínimas de este régimen se constituyen en bases únicas de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, por lo que funcionan como bases tarifadas. Este sistema va a perdurar hasta el presente.

La pensión de vejez venía determinada en su cuantía por una base reguladora igual al «cociente que resulte de dividir por 24 la suma de las bases tarifadas por las que haya cotizado el trabajador durante un período ininterrumpido de veinticuatro meses, elegido por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores a la fecha en que se cause derecho a la pensión» (D 309/1967, art. 52.3). Esto significaba que el número de mensualidades de la pensión era de doce, es decir, que no existían pagas extraordinarias. En cuanto al tipo aplicable a esta base para el cálculo de la pensión iba del 25 por 100, con diez años de cotización, al 70 por 100, con treinta y cinco años de cotización. A partir del 1 de enero de 1971, con la entrada en vigor de la Ley 41/1970, la fórmula para la determinación de la base reguladora y los tipos aplicables para el cálculo de la pensión fueron ya los mismos que en el Régimen General, con lo que el número anual de mensualidades pasó a ser de catorce. Desde la Ley 26/1985 y el Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, que desarrolló sus preceptos, la base reguladora de las pensiones de jubilación y de invalidez permanente derivada de contingencias comunes de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario se calcula por el mismo procedimiento que la del Régimen General.

La pensión de viudedad se concedía en condiciones similares a las del Régimen General, pero el tipo aplicable a la base reguladora para el cálculo de la pensión no era el 45 por 100, sino sólo el 40 por 100 (D 309/1967, art. 58.2, *a*). La entrada en vigor de la Ley 41/1970 determinó que este porcentaje se elevase al 45 por 100. A diferencia del Régimen General, en el que la persona viuda recibe, por una sola vez, el importe de veinticuatro mensualidades al extinguirse el derecho a la percepción de la pensión por contraer nuevas nupcias o tomar estado religioso, en el Régimen Especial Agrario sólo se percibe dicho importe en este último caso «como compensación de los gastos que suponga la adopción del estado religioso» (D 309/1967, art. 55.7).

3.523.121.2. Régimen Agrario, sección de trabajadores por cuenta propia

En cuanto a la acción protectora del subrégimen de los trabajadores agrarios por cuenta propia, sus limitaciones fueron, y son, mucho mayores.

Por de pronto, en lo que respecta al accidente de trabajo y la enfermedad profesional, sólo «se entenderá como accidente de trabajo de los trabajadores por cuenta propia el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza y que determine su inclusión en el Régimen Especial Agrario, en la explotación de que sean titulares. Se entenderá, a idénticos efectos, por enfermedad profesional, la contraída a consecuencia del trabajo a que se refiere el inciso anterior que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias y en las actividades que se reflejan en el cuadro anejo al presente Reglamento» (D 3772/1972, art. 45.2; redacción muy similar en el Reglamento de 1967). Los afectados por estas contingencias han tenido siempre derecho a «asistencia sanitaria completa, incluida la dispensación gratuita de medicamentos», así como a prestaciones recuperadoras (D 309/1967, art. 67, 1 y 2; D 3772/1972, art. 63, 1 y 2), pero no tienen derecho a prestaciones por incapacidad temporal, salvo que se hayan acogido voluntariamente a protección por esta contingencia (lo que sólo es posible a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/1982, de 30 de abril), y «las prestaciones económicas proporcionales a salario se calcularán, en todo caso, sobre la base de tarifa de cotización» (D 309/1967, art. 67.3, *a*; D 3772/1972, art. 63.3, *a*), y no sobre salarios reales. Al principio, la muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional daba derecho a subsidio por defunción, pero no a la indemnización especial existente en el Régimen General; esta prestación fue establecida por Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de enero de 1971, en su artículo 4.° Sí existió, en cambio, desde el principio, la indemnización por baremo de lesiones permanentes no invalidantes.

En cuanto a la protección por otras contingencias profesionales, los trabajadores por cuenta propia no reciben, por supuesto, prestaciones ordinarias por desempleo. Sin embargo, por Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de noviembre de 1976 se dispuso que tendrían derecho a las ayudas de empleo transitorio de carácter comunitario creadas por la Ley 41/1970 los trabajadores agrícolas por cuenta propia cuyas explotaciones tuvieran asignadas, a efectos de cotización empresarial, menos de 200 jornadas teóricas anuales (art. 2.1), o más de estas jornadas «cuando la situación de desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta propia esté motivada por circunstancias calamitosas o catastróficas reconocidas oficialmente como tales a nivel nacional, provincial o comarcal por el Ministerio de Trabajo» (art. 3.°). Estas prestaciones desaparecieron al entrar en vigor el Real Decreto 3237/1983.

Para el resto de la acción protectora se distinguirá entre prestaciones de cuantías uniformes y prestaciones de cuantías determinadas en función de las cotizaciones.

Entre las primeras se mencionarán las prestaciones de protección familiar y el auxilio por defunción.

Las prestaciones de protección a la familia eran inicialmente de cuantía similar a las de los trabajadores por cuenta ajena, pero la asignación al contraer matrimonio era sólo de 3.000 pesetas (Decreto 309/1967, art. 66). Por Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de enero de 1971, la cuantía de la asignación mensual por esposa se elevó a 275 pesetas y la asignación mensual por hijo a cargo, a 200 pesetas, fijándose en 6.000 pesetas la asignación al contraer matrimonio y en 3.000 pesetas la señalada al nacimiento de cada hijo. Más adelante las cuantías de todas las asignaciones fueron iguales a las de los trabajadores por cuenta ajena (Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de mayo de 1977, artículo único). Desde la entrada en vigor del Real Decreto 2364/1985, de 18 de diciembre, y, más tarde, del Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, la protección familiar es la ya descrita al tratarse del Régimen General.

El auxilio por defunción, existente en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, no se daba a los supervivientes de trabajadores por cuenta propia en el supuesto de que el fallecimiento se hubiera producido por contingencias comunes. Este subsidio, en la misma cuantía y condiciones que para el Régimen General, fue establecido por la Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de enero de 1971, en su artículo 3.°

En lo que concierne a las prestaciones por contingencias comunes cuya cuantía se fija en función de bases reguladoras determinadas

a partir de las bases de cotización, las peculiaridades del Régimen Especial Agrario, en su sección de trabajadores por cuenta propia, se resumen a continuación.

La principal limitación de estas prestaciones es que los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario cotizan desde siempre sobre una base única equivalente al salario mínimo interprofesional. Pero han existido y existen además otras limitaciones.

El subsidio por incapacidad temporal sólo es posible, y como mejora voluntaria, desde el Real Decreto-ley 9/1982, ya citado.

La pensión de jubilación se siguió calculando mediante la aplicación de los mismos tipos inicialmente señalados para los trabajadores por cuenta ajena (del 25 al 70 por 100 de la base reguladora, generadora de doce mensualidades al año) hasta que, por el Real Decreto 1135/1979, de 4 de mayo, se dispuso que «los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social tendrían derecho a las prestaciones económicas por jubilación y por muerte y supervivencia con la misma extensión, términos y condiciones que lo tengan los trabajadores por cuenta ajena del mismo Régimen» (art. único). Desde la Ley 26/1985 y el Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, que desarrolló sus preceptos, la base reguladora de las pensiones de jubilación y de invalidez permanente derivada de enfermedad común de los trabajadores por cuenta propia de este régimen se calcula por el mismo procedimiento que la del Régimen General, pero con una notable particularidad: que, en el caso de que en el período que haya de tomarse para su cálculo aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas no se integran con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de dieciocho años, como se hace, en cambio, a tenor por lo dispuesto por el artículo 3.4 de la Ley 26/1985, en el Régimen General y en el caso de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario.

La pensión de viudedad por contingencias comunes también tuvo al principio graves limitaciones. En efecto, según el Reglamento General de 1967, «en caso de muerte derivada de enfermedad común o accidente no laboral se otorgará pensión de viudedad, siempre que la viuda del trabajador por cuenta propia o pensionista tenga cumplida la edad de sesenta y cinco años, o se encuentre incapacitada para el trabajo. Si la viuda no hubiera alcanzado esta edad, pero tuviera cumplida la de cincuenta años, se le reservará el derecho a la prestación hasta cuando la tenga cumplida, momento a partir del cual podrá comenzar a disfrutarla» (D 309/1967,

art. 65.1). El tipo aplicable a la base reguladora del trabajador o pensionista fallecidos era del 40 por 100, lo mismo que para los trabajadores por cuenta ajena de este régimen (D 309/1967, art. 65.3). Por Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de enero de 1971 se dispone que la cuantía de esta pensión «siempre que la viuda del trabajador por cuenta propia o pensionista tenga cumplida la edad y demás condiciones para el disfrute de esta prestación, se eleva al 45 por 100 de la base reguladora correspondiente al causante, si se trata de trabajador en activo; y si fuera pensionista de vejez o invalidez y, por tanto, la base reguladora fuese el importe de la pensión correspondiente a tales situaciones, el porcentaje se elevará al 60 por 100, sin que la cuantía de la pensión así resultante pueda ser superior a la que correspondería de no ser pensionista el causante» (art. 5.º). A partir del 1 de julio de 1975, en virtud de lo dispuesto por la Ley 20/1975, de 2 de mayo, estas pensiones de viudedad «se reconocerán en los mismos términos y condiciones aplicables a los trabajadores por cuenta ajena» (art. único, 2). Esto significa que desde esta fecha desaparece la limitación de no poder accederse a la pensión de viudedad hasta los sesenta y cinco años, y se puede acceder a ella a cualquier edad (es de recordar que, en el Régimen General y en la sección de trabajadores por cuenta ajena del Agrario, el límite inicial de cuarenta años fue suprimido en virtud de la Ley 24/1972); significa también que el porcentaje del 60 por 100, antes señalado, se reduce al 45 por 100 de la base reguladora. El *subsidio de viudedad* que, para las viudas menores de cuarenta años, existió en el Régimen General de 1967 a 1972, no existió para los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

3.523.122. En el Régimen de los Trabajadores del Mar

El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar fue establecido por la Ley 116/1969, de 30 de diciembre. Más adelante, por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, fue aprobado el Texto refundido de su legislación, todavía vigente, con las consiguientes modificaciones. Su Reglamento General fue aprobado por Decreto 1867/1970, de 9 de julio.

Este régimen, lo mismo que el Régimen Especial Agrario, incluye trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, también con regulaciones parcialmente distintas. Y, también como en el Agrario, la sección de trabajadores por cuenta propia solamente comprende a los autónomos más modestos del sector, pues los demás están incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. En la sección de trabajadores por cuenta ajena se incluye no sólo gente de mar, sino también estibadores portuarios, cuya gestión estuvo durante largo tiempo en manos de un organismo público especial, la Orga-

nización de Trabajos Portuarios, y otros grupos. Entre la gente de mar se comprenden tanto los marinos mercantes como los pescadores; dentro de éstos últimos, se distingue entre remunerados a salario y remunerados a la parte. Además, «se asimilarán a trabajadores por cuenta ajena los armadores que presten servicio a bordo de la correspondiente embarcación y perciban, como retribución por su trabajo, una participación en el "Monte Menor" o un salario, como tripulantes. Los armadores objeto de esta asimilación tendrán los mismos derechos y obligaciones en cuanto a este Régimen Especial se refiere, que los restantes miembros de la dotación de la embarcación, (...) independientemente de las obligaciones que les correspondan como empresarios» (Ley 116/1969, art. 4.°). Los autónomos han de ser trabajadores que realizan de forma habitual, personal y directa actividades: 1) de armadores de pequeñas embarcaciones a cuyo bordo trabajan, 2) de extracción de productos del mar, 3) de rederos que no realizan sus faenas por cuenta de una empresa pesquera determinada, y siempre que tal actividad constituya su medio fundamental de vida (Ley 116/1969, art. 2.°, *b*). Esto muestra la complejidad de su campo de aplicación.

A diferencia del Régimen Especial Agrario, el de los Trabajadores del Mar, aunque deficitario, no lo ha sido nunca de forma tan llamativa como aquél, pero su insuficiencia se ha ido acentuando en los últimos años. Así, en 1981, cuando en el Agrario la cotizaciones sociales sólo cubrían el 20,8 por 100 de sus prestaciones (excluidas las familiares, las sanitarias y las de servicios sociales) más los gastos de administración imputados, en el de los Trabajadores del Mar esta cobertura alcanzaba al 85,4 por 100. En cambio, en 1993, año en que la cobertura del Agrario había descendido levemente, al 17,3 por 100, la cobertura del de los Trabajadores del Mar se había situado en el 34,8 por 100. Es decir, que se había convertido en un régimen francamente deficitario [81]. Como para el Régimen Especial Agrario, también para el de los Trabajadores del Mar, entre los recursos ordinarios de su régimen económico y financiero, se incluyen aportaciones del Estado y del Régimen General (Ley 116/1969, art. 51, *b* y *c*). De promedio anual, en 1967 había en este régimen especial 5,1 afiliados en alta por cada pensión [82]; en 1993, 0,96, con lo que ya el número de pensiones superaba al de afiliados en alta [83].

En términos generales, la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia se asemeja a la de los agrarios; en cambio, la de

---

[81] *Cf.* Barrada, A. y Gonzalo, B.: *Op. cit.*

[82] Según datos del Ministerio de Trabajo: *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, 1977.

[83] Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Anuario de Estadísticas Laborales 1994*.

los trabajadores por cuenta ajena es muy similar a la de los del Régimen General, con ciertas ventajas suplementarias.

Parte de las diferencias de la acción protectora de este régimen con la del Régimen General provienen de los distintos grupos de cotización en que se divide su campo de aplicación. Según la Ley 116/1969, «los trabajadores comprendidos en este Régimen Especial se clasificarán reglamentariamente, a efectos de cotización y su consiguiente repercusión en la acción protectora, en tres grupos. En todo caso, en el primer grupo se incluirán los trabajadores por cuenta ajena retribuidos a salario o a la parte que coticen en iguales períodos y cuantía que los anteriores. En el segundo, los pescadores a la parte, no incluidos en el grupo anterior, y en el tercero, los autónomos o por cuenta propia» (art. 19.5). El desarrollo reglamentario hizo que en este tercer grupo se incluyeran, además de los autónomos, los trabajadores por cuenta ajena que faenan en embarcaciones pesqueras de hasta diez toneladas de registro bruto (D 1867/1970, art. 33.4).

En el primero de estos grupos, las bases de cotización son las mismas que para el Régimen General. Para los trabajadores de los demás grupos se aplican coeficientes reductores de dichas bases, de modo que, en el grupo segundo, para los que trabajan en embarcaciones pesqueras de 50,01 a 150 toneladas de registro bruto, la base de cotización equivale a dos tercios de la base normal y, para los que trabajan en embarcaciones pesqueras de 10,01 a 50 toneladas de registro bruto, equivale a la mitad de la normal; en el grupo tercero, el coeficiente reductor aplicable limita la base de cotización a un tercio de la normal, tanto para quienes faenan en embarcaciones pesqueras de hasta 10 toneladas, como para los trabajadores por cuenta propia (Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de agosto de 1970, art. único).

Al entrar en vigor la Ley 24/1972, con la introducción del período transitorio en que, en el Régimen General, se fijan bases tarifadas y bases complementarias de cotización, se hizo necesario modificar, en el de los Trabajadores del Mar, la aplicación de los coeficientes correctores. Se dispuso entonces que dichos coeficientes actuaran, «únicamente, sobre la base tarifada que a cada categoría profesional corresponda, con exclusión de las bases complementarias individuales si las hubiese» (art. 1.°). Sin embargo, «las bases reguladoras de las prestaciones económicas de jubilación, muerte y supervivencia e invalidez permanente que se causen por los trabajadores incluidos en los grupos segundo y tercero (...) se calcularán sobre la totalidad de la base de cotización, sin aplicación de los coeficientes correctores» (art. 2.1). Pero las bases reguladoras de las demás prestaciones se calcularían «en función de las

bases de cotización resultantes de aplicar los coeficientes correctores» (art. 2.2). Este criterio se aplicó desde el 1 de noviembre de 1974 hasta que, en 31 de diciembre de 1978, acabó dicho período transitorio.

3.523.122.1. Régimen del Mar, sección de trabajadores por cuenta ajena

En materia de desempleo, sólo los trabajadores del grupo primero de cotización gozan de la misma protección que los del Régimen General (D 1867/1970, art. 102), pero, «cuando la inactividad se deba al naufragio de una embarcación, tendrán derecho a las prestaciones de desempleo (...) todos los trabajadores por cuenta ajena comprendidos en el campo de aplicación de este Régimen Especial» (D 1867/1970, art. 103).

La pensión de jubilación se concede en condiciones similares a las del Régimen General, pero la edad normal de sesenta y cinco años se puede ver reducida en determinados casos por dos vías: la de la bonificación de edad, mediante la aplicación de coeficientes reductores, sin disminución de la cuantía correspondiente, y la del acortamiento de la edad mínima de jubilación con congrua disminución de la cuantía de la pensión. La primera de estas vías se establece «en aquellas actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre en las que se acusen elevados índices de morbilidad o siniestralidad, así como en aquellas otras cuya realización implique una continua separación familiar y alejamiento del hogar» (D 2864/1974, art. 37.3). Los coeficientes reductores y su modo de aplicación fueron fijados por el Decreto 2309/1970, de 23 de julio. Estos coeficientes pueden ser: 0,10, 0,15, 0,20, 0,30 ó 0,40. El producto del número de años servidos en actividades de un mismo coeficiente multiplicado por éste expresa el número de años de bonificación sobre la edad de 65 años. Así, treinta años trabajando en una actividad de coeficiente 0,10 permite jubilarse, sin disminución de la cuantía de la pensión, a los sesenta y dos años de edad, y treinta años trabajando en una actividad de coeficiente 0,40 permite jubilarse, en las mismas condiciones, a los 53 años. Si estos mismos treinta años de trabajo se reparten por igual entre actividades de cada uno de los coeficientes posibles, es posible jubilarse, en dichas condiciones, a los cincuenta y ocho años. El coeficiente 0,40 se aplica a navegación de altura y gran cabotaje en petroleros y a actividad pesquera en congeladores, bacaladeros y parejas bacaladeras. La mayor parte de las actividades beneficiadas por estas medidas corresponde a trabajadores del grupo primero de cotización, aunque algunas de éstas benefician también a trabajadores del grupo segundo. Las disposiciones del Decreto 2309/1970 fueron desarrolladas por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad social de 17 de noviembre de 1983, para adaptarlas a «los profundos cambios pro-

ducidos desde entonces en el trabajo en la mar» (exposición de motivos).

La otra vía para el adelanto de la edad de jubilación, con reducción de la cuantía de la pensión, es la misma del Régimen General, aunque con otros coeficientes: «Los afiliados en alta del Montepío Marítimo Nacional y Cajas de Previsión de los Trabajadores Portuarios que a la entrada en vigor del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar tengan cumplidos los cincuenta años de edad y que, de acuerdo con las normas del Régimen derogado tuviesen derecho a obtener la pensión de jubilación a partir de los cincuenta y cinco años, o sesenta en el caso de los estibadores portuarios, podrán también causar derecho a la pensión de vejez a partir de dichas edades. En tal caso, el porcentaje de la pensión que en el nuevo Régimen les correspondería, de acuerdo con los períodos de cotización, experimentará una disminución de siete centésimas por cada año que falte para alcanzar la edad legal de jubilación, ponderados, en su caso, los coeficientes reductores de la edad mínima establecida» (Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de agosto de 1970, art. 1.°). Si por aplicación de esta regla «resultase en algún caso porcentaje inferior al que hubiera correspondido, conforme a los Estatutos y demás normas vigentes antes de la entrada en vigor de este Régimen, se aplicará este último porcentaje» (art. 2.°). A semejanza también de lo que se hizo en el Régimen General, esta disposición transitoria fue desnaturalizada por Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de enero de 1977, al suprimir el requisito de tener cumplidos los cincuenta años de edad a la entrada en vigor del nuevo régimen para poder acogerse a lo establecido en ella.

La pensión de viudedad se rige, en su cuantía y extensión, por normas similares a la del Régimen General, pero, como en el Régimen Especial Agrario, sólo en caso de extinción del derecho por tomar estado religioso la persona beneficiaria recibe, «por una sola vez, una cantidad igual al importe de veinticuatro mensualidades de la pensión que estuviese percibiendo como compensación a los gastos que suponga la adopción del nuevo estado» (D 1867/1970, art. 81.4).

En las demás situaciones y contingencias, la protección es prácticamente la misma del Régimen General.

3.523.122.2. Régimen del Mar, sección de trabajadores por cuenta propia

La acción protectora, en lo que atañe a los trabajadores por cuenta propia de este régimen especial, es más limitada que la que se otorga a los trabajadores por cuenta ajena.

Las limitaciones en las contingencias profesionales son prácticamente las mismas del Régimen Especial Agrario: los trabajadores por cuenta propia de este régimen están excluidos de la protección por desempleo y se entenderá por accidente de trabajo «el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realizan por su propia cuenta y que determina su inclusión en el Régimen Especial» (Ley 116/1969, art. 42.2).

En lo que respecta a las contingencias comunes, las limitaciones son las que se mencionan a continuación.

Entre las prestaciones de cuantía uniforme, *el auxilio por defunción* es de cuantía y condiciones idénticos al del Régimen General. *Las asignaciones familiares* por matrimonio y por nacimiento de un hijo eran de cuantía idéntica a las del Régimen General; en cambio, las asignaciones mensuales sólo eran iguales a las del Régimen General para el primer grupo de cotización, pero a las del grupo segundo se les aplicaba un coeficiente reductor y las del tercer grupo eran de 70 pesetas por hijo y de 10 pesetas por esposa (D 1867/1970, art. 85). Por Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de enero de 1974 se dispuso que la cuantía de las prestaciones de protección a la familia de pago periódico de los trabajadores de los grupos segundo y tercero fuese igual a la que correspondiese a los trabajadores integrados en el grupo primero.

En lo que se refiere a las prestaciones de cuantía proporcional a los ingresos, *el subsidio de incapacidad laboral transitoria* derivada de enfermedad común accidente no laboral y maternidad sólo se otorga a los trabajadores por cuenta ajena y con los requisitos que lo regulan para el Régimen General (Ley 116/1969, art. 35.1). Pero «los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos o por cuenta propia excluidos de la asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria debidas a enfermedad común o accidente no laboral, podrán ser beneficiarios de *las prestaciones de invalidez provisional* derivada de las aludidas contingencias después de transcurridos veinticuatro meses ininterrumpidos desde su baja por enfermedad o desde el momento de sufrir el accidente no laboral que les incapacite para el trabajo» (D 1867/1970, art. 75.3).

La pensión de jubilación de los trabajadores por cuenta propia puede disfrutarse a partir de los sesenta y cinco años, y su reconocimiento no puede ser adelantado por la aplicación de los coeficientes reductores de que se benefician ciertas actividades de los trabajadores por cuenta ajena.

Al entrar en vigor la Ley 26/1985 y las nuevas reglas para la determinación de la base reguladora de las *pensiones de jubilación*

y de invalidez permanente derivada de enfermedad común, a diferencia de lo que ocurre en el Régimen General y con los trabajadores por cuenta ajena de este régimen especial, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, si en el período que haya de tomarse en cuenta para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas no se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para los mayores de dieciocho años (Ley 26/1985, art. 3.4).

3.523.123. En el Régimen para la Minería del Carbón

Este Régimen Especial no estaba previsto en la Ley de Bases de 1963. Fue creado por el Gobierno, al amparo de las facultades que le confería la Ley de la Seguridad Social de 1966 en su artículo 10.2, por el Decreto 384/1969, de 17 de marzo. Su nacimiento se debió a la decisión de mantener los mejores niveles de protección que venía ofreciendo, como ya se ha dicho, la Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana. A diferencia de los Regímenes Especiales Agrario y de los Trabajadores del Mar, que son deficitarios, pero tienen una acción protectora, menor, en su conjunto, que la del Régimen General, el Régimen Especial para la Minería del Carbón es un régimen deficitario que otorga prestaciones superiores. En 1981, las cotizaciones a este régimen especial cubrían solamente el 36,9 por 100 de sus prestaciones (excluidas las familiares, las sanitarias y las de servicios sociales) más los gastos de administración imputados a las mismas; en 1993, este porcentaje había descendido al 25,9 por 100 [84]. Entre los recursos para la financiación de este régimen figuran cotizaciones que se realizan sobre salarios reales y «las subvenciones del Estado, consignadas con carácter permanente en sus presupuestos generales» (D. 384/1969, art. 3.°, *c*). De promedio anual, en 1967, había 1,74 afiliados en alta por cada pensión; en 1969, 1,50; en 1973, 0,97; es decir, que ya en este año eran más las pensiones que los afiliados en alta [85]. Si se comparan estos datos con los del mismo género que se han ofrecido anteriormente sobre el Régimen Especial Agrario y el de los Trabajadores del Mar, se advierte que lo que podría denominarse «saturación», es decir, la igualación del número de pensiones al número de cotizantes se produjo en el de la Minería del Carbón con mucha mayor antelación: quince años antes que en el Régimen Especial Agrario y veinte años antes que en el de los Trabajadores del Mar. Esto explica su grave insuficiencia, pese a que en él se cotice sobre salarios reales; lo que, por

[84] Barrada, A. y Gonzalo, B.: *Op. cit.*

[85] Según datos del Ministerio de Trabajo: *Libro Blanco de la Seguridad Social,* Madrid, 1977.

otro lado, determina también que las cuantías de las prestaciones proporcionales a salarios sean mucho mayores.

La principal característica de este régimen es la cotización para contingencias comunes sobre salarios reales, incluidas las horas extraordinarias, normalizados anualmente por zonas geográficas y por categoría profesionales, según un procedimiento complicadísimo que no es del caso explicar aquí. Mientras al Régimen General se cotizó sobre bases tarifadas, el sistema de cotización del Régimen Especial para la Minería del Carbón, combinado con los altos salarios tradicionales en esta rama de la actividad, procuró a los beneficiarios de este régimen especial unas prestaciones de cuantías medias que duplicaban en muchos casos a las del Régimen General. Más adelante, al establecerse en este último régimen bases de cotización más próximas a los salarios reales, estas distancias se acortaron, pero no llegaron nunca a desaparecer. Al final del período transitorio, en 1978, la pensión media de jubilación del Régimen Especial para la Minería del Carbón era de 20.116 pesetas mensuales, mientras que la del Régimen General era de 14.555 pesetas [86]; es decir, que superaba a ésta en un 38,2 por 100; en 1995 esta diferencia se había acentuado, pues la superaba en un 55,9 por 100 [87].

La regulación inicial instituida por el Decreto 384/1969 fue luego sustituida por la del Decreto 298/1973, de 8 de febrero, que incorporó las mejoras introducidas por la Ley 24/1972, desarrollado por la Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de abril de 1973. Es de advertir que, en la regulación de este régimen especial, inciden también normas de carácter general contenidas en el Estatuto del Minero, aprobado por Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, así como por lo dispuesto en el Real Decreto 2366/1984, de 26 de diciembre, sobre reducción de la edad de jubilación de determinados grupos profesionales incluidos en el ámbito de dicho Estatuto.

En principio, las prestaciones del Régimen Especial para la Minería del Carbón son las mismas que las del Régimen General y «se aplicarán con la misma extensión, forma, términos y condiciones que en aquél» (D 298/1973, art. 5.2).

En lo que atañe a las prestaciones de cuantía uniforme, como el auxilio por defunción o las prestaciones familiares, no hay ninguna diferencia con respecto al Régimen General. Las principales parti-

---

[86] Según el Ministerio de Trabajo: *Informe económico-financiero de los presupuestos de la Seguridad Social para 1979.*

[87] Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1995.*

cularidades en lo que respecta al resto de las prestaciones se exponen a continuación.

La acción protectora del Régimen Especial para la Minería del Carbón dotaba inicialmente a ciertas áreas de la protección de complementos sobre las cuantías que resultarían de la aplicación de las normas del Régimen General; el procedimiento para ello consistía en establecer una cotización adicional sobre la diferencia existente entre la base de cotización tarifada del Régimen General y la base calculada sobre salarios reales normalizados. Al terminar, en 31 de diciembre de 1978, el período transitorio de cotización, por Orden del Ministerio de Trabajo de 23 de octubre de 1979 se dispuso que la cotización a este régimen «no estará sujeta a la limitación impuesta por la base máxima que se fija para cada trabajador según su categoría y especialidad profesionales» (art. 1.1).

Las áreas en las que se percibiría un «complemento de compensación» de las prestaciones ordinarias serían las de:

a) incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad común o accidente no laboral a partir de la cuadragésima semana de permanencia en la situación;
b) invalidez, muerte y supervivencia, derivadas unas y otras de iguales contingencias;
c) vejez (D 384/1969, art. 2.1).

Para tener derecho a este complemento, cuando se trate de pensiones, se requerirá haber cotizado por salarios reales durante los cinco años inmediatamente anteriores al hecho causante (D 384/1969, art. 1.4).

La regulación inicial y posterior de las particularidades de este régimen especial es tan complicada que exigiría una exposición prolija de dudosa utilidad en un estudio como el presente, en el que solamente se pretende dar una idea general sobre los factores que contribuyen a suscitar unos gastos en prestaciones distintos de los promedios del Régimen General.

Una peculiaridad, que ya se ha visto en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, es el de los coeficientes reductores de la edad de sesenta y cinco años para acceder a la pensión de jubilación que se aplican a las distintas categorías profesionales. Estos coeficientes, según el Decreto 298/1973, son los siguientes:

a) 0,50, en las de Picador, Barrenista y Ayudantes de una u otra;

b) 0,40, en las de Posteador, Minero de Primera y Artillero;

c) 0,30, en las de Técnico o Vigilante de explotación en talleres de arranque o preparación, Ayudante Artillero, Entibador, Ayudante de Entibador, Caballista, Maquinista de tracción, Vagonero y Rampero, así como en las de Tubero o Camionero por los períodos de trabajo realizados en talleres de arranque y preparación;

d) 0,20, en las restantes categorías profesionales de interior;

e) 0,15, en el supuesto de trabajadores trasladados de servicios de interior a puestos de trabajo de exterior en cumplimiento de un precepto legal o reglamentario;

f) 0,05, para los restantes trabajadores del exterior (art. 9.1).

La edad de jubilación normal de sesenta y cinco años que se toma como punto de partida para la aplicación de los coeficientes correctores se reduce a la de sesenta y cuatro años para aquellos trabajadores de empresas que se obliguen, mediante convenio colectivo, a contratos de relevo (RD 3255/1983, art. 22). Además, la escala antes transcrita ha resultado modificada de acuerdo con la disposición final primera del RD 3255/1983.

Otra peculiaridad de este régimen es que los pensionistas por invalidez permanente total para la profesión habitual serán considerados en situación asimilada a la de alta al exclusivo efecto de poder causar la pensión de jubilación de acuerdo con las normas que regulan esta prestación, siempre que el beneficiario, entre otras condiciones, cumpla la de satisfacer las cuotas de empresario y trabajador del período comprendido entre la fecha de efectos de la invalidez permanente total y la del hecho causante de la jubilación; tal período sólo será computable a efectos del tiempo mínimo de cotización exigido para la pensión de jubilación y para la determinación del porcentaje aplicable en función de los años de cotización (Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de abril de 1973, art. 22, en la redacción dada por la Orden del mismo departamento de 10 de marzo de 1977).

A la entrada en vigor la de Ley 26/1985, en lo referente al cálculo de la base reguladora de las pensiones de jubilación e invalidez permanente derivada de enfermedad común, en el Régimen Especial para la Minería del Carbón se aplica la regla según la cual, «si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base

mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de dieciocho años» (Ley 26/1985, art. 3.4).

3.523.124. En el Régimen de Empleados de Hogar

El Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, estableció el Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico. al que la Ley de Bases de 1963 llamaba de los servidores domésticos. En el Texto refundido de 1974 de la Ley General de la Seguridad Social ya se le llama «de Empleados de Hogar», lo que representa el triunfo del temor burocrático a llamar a las cosas por su nombre, así como la correlativa propensión a convertir a los porteros en empleados de fincas urbanas, a los maestros en profesores de enseñanza general básica, a los ciegos en invidentes y a los ancianos en personas de la tercera edad. En el campo de aplicación de este régimen se incluyen las personas que se dediquen en territorio nacional a servicios exclusivamente domésticos para uno o varios cabezas de familia, o para grupos de personas que, aunque no constituyan familia, vivan todas con carácter familiar en el mismo hogar, siempre que tales servicios se presten en la casa que habiten dichas personas y que perciban por ello una remuneración (art. 2, 1 y 2). Se excluyen de su campo de aplicación las personas que presten servicios amistosos, benévolos o de buena voluntad y los parientes del cabeza de familia, con excepción de «los familiares del sexo femenino de sacerdotes célibes que convivan con ellos y que reúnan las demás condiciones exigidas, siempre que no tengan ningún empleado de hogar a su servicio. No podrá quedar comprendido en este Régimen Especial más que un solo familiar por cada sacerdote que se encuentre en la situación prevista, sea cualquiera el número de los que con él convivan» (art. 3.°). En la regulación del campo de aplicación de este régimen se advierten, como en el del Agrario y en el de los Trabajadores del Mar, las cautelas para evitar la inclusión en el mismo de personas que no tienen como medio habitual de vida las correspondientes actividades. Cautelas explicables por el hecho de configurar como profesionales a regímenes que tienen un fuerte componente asistencial, pero que no han evitado el aprovechamiento fraudulento de los mismos y el fenómeno vulgarmente conocido como de «compra de pensiones».

La financiación del Régimen Especial de Empleados de Hogar, a pesar de lo que se acaba de decir, no prevé aportaciones del Estado ni transferencias del Régimen General, sino sólo cotizaciones de trabajadores y de cabezas de familia, rentas y otros recursos de menor alcance (art. 44). De la falta de realismo de esta financiación da testimonio la insuficiencia del régimen: en 1981, las cotizaciones solamente cubrían el 43,3 por 100 de las prestaciones (excluidas

las familiares, las sanitarias y las de servicios sociales) más los gastos de administración imputados, y en 1993, el 21,6 por 100 [88].

«Se entenderá que la base de cotización de los empleados de hogar a efectos del cálculo de las prestaciones económicas de este Régimen Especial será, en todo caso, la tarifa mínima de cotización que para los trabajadores mayores de dieciocho años haya estado vigente en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social» (art. 25). La base reguladora para determinar la cuantía de las pensiones será el cociente de dividir por 24 la suma de las bases de las mensualidades cotizadas por el interesado durante un período ininterrumpido de veinticuatro meses, elegido dentro de los siete años anteriores al hecho causante (art. 34). Esta base hacía que las pensiones de este régimen comprendiesen doce mensualidades al año.

Característica de la acción protectora de este régimen es que en él no se distingue entre contingencias comunes y contingencias de accidente de trabajo: «Las prestaciones que este Régimen concede en caso de accidente serán las mismas que otorgue el Régimen General por accidente no laboral» (art. 22.3). No hay, pues, en este régimen más número de prestaciones ni de mayor cuantía en caso de accidente del trabajo.

El subsidio de incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad, maternidad o accidente se otorga como en el Régimen General, pero «en los casos de enfermedad y accidente esta prestación económica se comenzará a percibir desde el vigésimo noveno día, contado a partir de la fecha en que se inició la enfermedad o se produjo el accidente» (art. 30).

Las prestaciones por invalidez, hasta la entrada en vigor de la Ley 26/1985, exigían, para poder ser otorgadas, «tener acreditado, en la fecha en que se inició el proceso de enfermedad o en que se produjo el accidente determinante de la invalidez un período mínimo de cotización computable de sesenta mensualidades durante los últimos diez años» (art. 31).

La pensión de vejez se calcula aplicando a la base reguladora un tipo porcentual que va del 25 por 100, con diez años de cotización (desde la vigencia de la Ley 26/1985, del 30 por 100, con quince años de cotización), al 70 por 100, con treinta y cinco años de cotización (art. 32).

La pensión de viudedad, hasta que, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de noviembre de 1983, se causó en

[88] Barrada, A. y Gonzalo, B.: *Op. cit.*

condiciones de igualdad por personas de uno u otro sexo, originó muy pocos gastos en este régimen, dado el predominio casi absoluto de las mujeres en su campo de aplicación.

Tiene además este régimen una prestación original: Los empleados de hogar que profesen en religión católica tendrán derecho, al hacer los votos y por una sola vez, a una prestación económica de cinco mil pesetas, siempre que acrediten haber completado un período mínimo de cotización de veinticuatro meses dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante (art. 36.1). La percepción de esta prestación es incompatible con la de análoga naturaleza prevista para la pensionista de viudedad que adquiera estado religioso (art. 36.2). La Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por Circular 38/1984, de 24 de octubre, ha resuelto que, en atención a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución, el derecho a esta prestación debe entenderse referido a cuantos afiliados a este régimen profesen en religión, cualquiera que ella fuere.

3.523.125. En el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

El Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, estableció el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que comenzó a funcionar el 1 de octubre siguiente. En su campo de aplicación se incluyen obligatoriamente quienes realicen, «de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas» (art. 2.1). Es de presumir, salvo prueba en contrario, esta condición en quien «ostenta la titularidad de un establecimiento abierto al público como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo» (art. 2.3, en la redacción que le ha dado el RD 2504/1980, de 24 de octubre). La inclusión en este régimen «de aquellos trabajadores de esta naturaleza que para el ejercicio de su actividad profesional necesiten, como requisito previo, integrarse en un Colegio o Asociación Profesional, se llevará a cabo a solicitud de los órganos superiores de representación de dichas entidades y mediante Orden ministerial» (art. 3). Curiosamente, por Real Decreto 3325/1981, de 29 de diciembre, se incluyó obligatoriamente en este régimen a «los religiosos y religiosas de la Iglesia Católica que sean españoles, mayores de dieciocho años y miembros de Monasterios, Ordenes, Congregaciones, Institutos y Sociedades de Vida Común, de derecho pontificio, inscritos en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y que residan y desarrollen su actividad en el territorio nacional, exclusivamente bajo las órdenes de sus superiores respectivos y para la Comunidad Religiosa a la que pertenezcan» (art. 1.1). La Ley 26/1985, aplicada por el Real Decreto 2621/1986, de 24 de

diciembre, integró en este régimen al Régimen Especial de Escritores de Libros.

La financiación de este régimen especial depende básicamente de las cotizaciones de sus afiliados, sin aportaciones del Estado ni transferencias de otros regímenes (art. 74). En 1981, los ingresos por cotizaciones representaron el 137,7 por 100 de las prestaciones económicas (salvo familiares y por intervención quirúrgica) más gastos de administración imputados; en 1993, este porcentaje fue del 111,3 y en 1995, del 126,4 por 100. En 1967 había 6,1 afiliados en alta por cada pensión, en 1970, 4,7 y en 1995, 3,1.

La peculiaridad más llamativa de este régimen es que es obligatorio cotizar por la base mínima (la del salario mínimo interprofesional), pero «sin perjuicio del derecho del interesado a sustituir ésta por otra superior que elija dentro de las establecidas en el momento de su alta»; además, dentro de ciertos límites, «podrá el interesado modificar su base con posterioridad por elección de otra dentro de las establecidas»; esta elección podrá ser limitada por el Ministerio de Trabajo «para quienes se incorporen a este régimen especial cumplida la edad de cincuenta y cinco años» (D 2530/1970, art. 15.2). Estas limitaciones no impidieron que las personas incluidas en el campo de aplicación de este régimen buscaran las combinaciones pertinentes para hacer óptima la relación entre cotizaciones y prestaciones; una práctica habitual ha sido la de darse de alta en el régimen lo más tarde posible, elegir la base mínima de cotización y beneficiarse luego de los complementos para garantía de cuantías mínimas.

Su acción protectora ha experimentado diversos avatares desde 1970. En ningún momento ha comprendido protección específica por accidentes de trabajo ni enfermedades profesionales, ni por desempleo. Hasta 1985, año en que desaparecieron, las prestaciones familiares consistían exclusivamente en asignación al contraer matrimonio y asignación por nacimiento de un hijo. Hasta 1984 el régimen no otorgaba asistencia sanitaria más que en favor de los pensionistas ni cubría las situaciones de incapacidad temporal; como compensación, existía una ayuda económica con ocasión de intervención quirúrgica.

No obstante las limitaciones antedichas, desde 1977, «la acción protectora que otorga este régimen especial podrá ser mejorada voluntariamente en materia de asistencia sanitaria, incapacidad laboral transitoria y protección a la familia» (D 2530/1970, art. 27, apartado 3, añadido por el Real Decreto 1074/1977, de 23 de abril, modificado por el Real Decreto 1774/1978, de 23 de junio). Más adelante, por Real Decreto 43/1984, de 4 de enero, y con efectos

del 1 de este mes, se amplió la acción protectora de cobertura obligatoria de este régimen «con la inclusión de las prestaciones de asistencia sanitaria para los supuestos de enfermedad común, maternidad y accidente, cualquiera que sea la causa que lo motive, y de incapacidad laboral transitoria» (art. único, 1); «ambas prestaciones se otorgarán en los mismos términos y condiciones establecidos en el Régimen General, con las especialidades que, en cuanto a la prestación por incapacidad laboral transitoria, establecía la Orden de 28 de junio de 1978, al regularla como mejora voluntaria» (art. único, 2); esta ampliación de la acción protectora obligatoria supuso la supresión de la ayuda económica con ocasión de intervención quirúrgica (art. único, 3).

Una marcha atrás, con respecto a esta ampliación, supuso el Real Decreto 2110/1994, de 28 de octubre, por el que se restableció el carácter voluntario de la cobertura de la contingencia de incapacidad laboral transitoria. Ejercida por el interesado la opción correspondiente, habrá de mantenerla, al menos, por un período de tres años (art. 1).

Las prestaciones por invalidez no comprenden la contingencia de invalidez provisional. «En caso de invalidez en el grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual, el beneficiario tendrá derecho a la entrega de una cantidad a tanto alzado equivalente a cuarenta mensualidades de la base reguladora (...) o a una pensión vitalicia equivalente al 55 por 100 de dicha base reguladora» (D 2530/1970, art. 38.1), siempre que «el trabajador tenga cumplidos cuarenta y cinco años de edad en la fecha en que se entienda causada la prestación» (D 2530/1970, art. 37). «En los casos de invalidez en el grado de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo y de gran invalidez, el beneficiario tendrá derecho a una pensión vitalicia, determinada según los mismos porcentajes establecidos en el Régimen General» (D 2530/1970, art. 38.2).

La pensión de vejez se calcula aplicando a la base reguladora los mismos porcentajes que en el Régimen General (D 2530/1970, art. 44). Esta, como las demás pensiones del régimen, comprendía doce mensualidades al año.

La pensión de viudedad se rige por las normas del Régimen General, pero su cuantía equivale al 50 por 100 de la base reguladora del causante, si éste está en activo, pero al 60 por 100 de la pensión del causante, si éste fuera pensionista de vejez o invalidez, sin que, en este caso, la cuantía pueda ser superior a la que correspondería de no ser pensionista el causante (D 2530/1970, art. 50). La pensión de viudedad se extingue por contraer nuevas nupcias el beneficiario o por tomar estado religioso. En ambos casos, siempre

que el cambio de estado tenga lugar antes de cumplir la persona beneficiaria los sesenta años de edad, «tendrá derecho a percibir, por una sola vez, una cantidad igual al importe de veinticuatro mensualidades de la pensión que tuviese reconocida» (Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de septiembre de 1970, art. 103).

La ayuda económica con ocasión de intervención quirúrgica consistía en la entrega de una cantidad a tanto alzado (D 2530/1970, art. 57). Tenía derecho a ella el afiliado tanto por las intervenciones quirúrgicas que sufriera él mismo, como por las que se practicasen a su cónyuge, hijos menores de dieciocho años o incapacitados, madre y abuelas viudas y otros parientes que convivieran con él (D 2530/1970, art. 58). La cuantía de esta ayuda se determinaba de acuerdo con un baremo, y no podía ser superior a 100.000 pesetas ni inferior a 2.000 (D 2530/1970, art. 60).

3.523.126. En otros Regímenes Especiales

Además de los regímenes especiales examinados, que son los que perviven en el último lustro del siglo XX, hubo otros que, en virtud de lo dispuesto por la Ley 26/1985, fueron integrados por el Real Decreto 2621/1986 en el Régimen General o en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. De las peculiaridades que estos regímenes presentaban en su acción protectora y, más concretamente, en sus prestaciones económicas se hablará brevemente a continuación. De todos ellos, con la sola excepción del de los Trabajadores Ferroviarios, se puede pensar, en principio, que estaban más que justificados como regímenes especiales, ya que sus campos de aplicación incluían poblaciones con actividades profesionales difícilmente asimilables a las de la mayor parte de los trabajadores asalariados o de los trabajadores autónomos. El encuadramiento de estos profesionales en regímenes más generales no se ha podido hacer sin respetar, al menos en parte, sus especialidades.

3.523.126.1. En el Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios

El Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios debe su especialidad al hecho de haber estado cubiertos los ferroviarios, con anterioridad al establecimiento de los primeros seguros sociales obligatorios, por cajas de previsión de las empresas concesionarias de los servicios. El nuevo Régimen Especial fue establecido y regulado por el Decreto 1495/1967, de 6 de julio, refundido posteriormente en el Decreto 2824/1974, de 9 de agosto. La relación entre el número de afiliados y el de pensiones se vio progresivamente agravada por una política de reducción de plantillas. En 1967, los ciento cuarenta mil agentes de principios de los años cincuenta se habían reducido a 105.558, y el número de

pensiones era de 70.208, por lo que había 1,5 afiliados en alta por pensión; a partir de 1976 el número de pensiones supera al de afiliados en alta, y en 1985, en vísperas de integrarse su población en el Régimen General, el número afiliados por pensión se había reducido a 0,65. Es éste uno de los regímenes especiales al que el Decreto fundacional asigna, entre los recursos para su financiación, el de las subvenciones del Estado (D 1495/1967, art. 32, *d*).

En su acción protectora, prácticamente las únicas especialidades del régimen son que la edad de acceso a la pensión de jubilación puede ser menor de sesenta y cinco años, si la Reglamentación de Trabajo (o el convenio colectivo) señala una edad menor de jubilación forzosa (D 1495/1967, art. 10.3; D 2824/1974, art. 13.1), y que, para ciertas actividades «especialmente penosas», existen coeficientes reductores de la edad de jubilación como los que se aplican en los Regímenes de los Trabajadores del Mar y para la Minería del Carbón. El coeficiente reductor es del 20 por 100 para las categorías de Jefe de Máquinas, Maquinista de locomotora de vapor, Fogonero y Oficial Calderero de Depósito, y del 10 por 100 para Capataz de Maniobras, Enganchador, Mozo de Tren, Maquinista de locomotora eléctrica o automotor, Oficial Calderero, Oficial Forjador, Ayudante Forjador, Oficial Montador, Ayudante Montador, Encendedor, Lavador, Tapero y Tirafuegos (D 1495/1967, art. 19.7; D 2824/1974, art. 13.2). Ya incorporado este régimen al General, estos coeficientes se modificaron en el sentido siguiente: el coeficiente reductor es del 0,15 para Jefe de Máquina, Maquinista y Ayudante de Maquinista de Locomotora de Vapor y Oficial Calderero en Depósito, y del 0,10 para Capataz de Maniobras, Especialista de Estaciones, Auxiliar de Tren, Maquinista de T.E. y T.D., Operador de Máquina de Vía, Oficial Calderero, Chapista, Oficial Forjador, Oficial de Oficio Fundidor, Oficial de Oficio Montador, Ayudante de Oficio Forjador, Ayudante Ajustador-Montador, Ayudante Calderero-Chapista, Ayudante de Oficio Fundidor, Ayudante de Oficio Encendedor-Lavador, Peón Especializado Tapero Tirafuegos, Visitador, Ayudante de Maquinista T.E. y T.D. y Ayudante de Maquinaria de Vía (D 2621/1986, art. 3.1).

Estos coeficientes se aplicaban también a efectos de cubrir el período de cotización exigido en la concesión de prestaciones de muerte y supervivencia siempre que el trabajador estuviere desempeñando, al tiempo de su fallecimiento, cualquiera de los puestos de trabajo correspondientes a las categorías profesionales pertinentes (D 1495/1967, art. 20; D 2824/1974, art. 14.2).

3.523.126.2. En el Régimen Especial de los Representantes de Comercio

Este régimen especial, previsto por la Ley de Bases de 1963, fue creado *ex novo* por el Decreto 2180/1967, de 19 de agosto. refun-

dido posteriormente en el Decreto 2409/1975, de 23 de agosto. A diferencia de las personas integradas en los regímenes especiales hasta ahora considerados, las de este régimen no habían disfrutado anteriormente de cobertura de este tipo. Su campo de aplicación está formado por los representantes de comercio que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena (D 2180/1967, art. 2.°). La cotización se realizaba sobre una base fija, la correspondiente al salario mínimo interprofesional (D 2180/1967, art. 6.°); posteriormente, esta base podía ser mejorada voluntariamente (D 2409/1975, art. 16.2). Al integrarse este régimen en el General se dispuso que a efectos de cotización a la Seguridad Social, los representantes de comercio quedaran incluidos en el grupo 5.°, correspondiente a oficiales administrativos (D 2621/1986, art. 6.2). Aunque en la regulación inicial la cosa no quedaba clara, la regulación posterior estableció expresamente que el sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar, a diferencia de lo que ocurre con todos los trabajadores por cuenta ajena (salvo con quienes asisten en varias casas, en el Régimen Especial de Empleados de Hogar), es el propio representante de comercio, tanto por lo que respecta a su cuota como a la del empresario (D 2409/1975, art. 12.1).

La acción protectora obligatoria no incluía la asistencia sanitaria; desde 1975 tienen derecho a ella los pensionistas; como mejora voluntaria se admitió, para afiliados en alta laboral y personas a su cargo, a partir del Real Decreto 961/1978, de 14 de abril. Este carácter tenía también la cobertura de la incapacidad laboral transitoria, admitida por el Real Decreto 3345/1978, de 7 de diciembre. Tampoco existía protección frente al desempleo, y la protección familiar estaba limitada a las asignaciones no periódicas.

Las prestaciones por invalidez permanente, jubilación, muerte y supervivencia, con ligeras variantes, eran las mismas del Régimen General.

3.523.126.3. En el Régimen Especial de los Artistas

Por Decreto 635/1970, de 12 de marzo, fue creado el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Artistas, y modificada su regulación por el Decreto 2133/1975, de 24 de julio. Su campo de aplicación era un tanto heterogéneo, pues comprendía: *a)* profesionales de la música, incluidos los que trabajen en buques de nacionalidad española; *b)* profesionales del teatro, circo y variedades, incluidos los artistas que eventualmente realicen grabaciones de cualquier clase; *c)* artistas vinculados a la producción, doblaje y sincronización de películas cinematográficas; *d)* personal dedicado a emisiones de radiodifusión o televisión de tipo artístico o recreativo (D 635/1970, art. 2.°). Entre los recursos para su financiación se incluían subven-

ciones del Estado y «el diez por ciento de la recaudación total de los festivales, beneficios, homenajes y funciones patrocinadas o extraordinarias, así como cualquier otra similar en la que intervengan sin contrato profesionales incluidos en el campo de aplicación de este Régimen Especial» (D 635/1970, art. 39, *c*). Las bases de cotización fueron inicialmente tarifadas por categorías profesionales, para terminar siendo, como en el Régimen General bases comprendidas entre topes máximos y mínimos por categorías, con ciertas especialidades derivadas de las peculiaridades de la actividad.

La acción protectora era fundamentalmente similar a la del Régimen General, pero no todos los profesionales tenían derecho a asistencia sanitaria; no había protección por desempleo parcial y el subsidio por desempleo total requería el transcurso de noventa días desde la pérdida del empleo; no se tenía derecho a las asignaciones familiares periódicas por esposa e hijos a cargo.

El subsidio de incapacidad laboral transitoria solamente podían percibirlo quienes tuviesen derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria, comenzando su percepción a partir de los 15 días siguientes a aquel en que se inició dicha asistencia y siempre que esta situación tuviera una duración mínima de treinta días (D 635/1970, art. 28.2).

La pensión de vejez se calculaba sobre el promedio de las bases por las que se hubiera cotizado durante seis años, en períodos a elegir por el beneficiario por grupos de dos años ininterrumpidos (D 635/1970, art. 29.5), y constaba de doce mensualidades al año. Para poder acceder a la pensión bastaba con tener seis años de cotización, período por el que se tenía derecho al 50 por 100 de la base reguladora; el 100 por 100 se alcanzaba con dieciséis años de cotización (D 635/1970, art. 29, 1 y 3). La edad normal de jubilación, de sesenta y cinco años, podía adelantarse hasta los sesenta, pero aplicando coeficientes reductores de la cuantía del 0,80 por 100 por año (D 635/1970, art. 29.4).

3.523.126.4. En el Régimen Especial de los Escritores de Libros

Este régimen fue establecido por el Decreto 3262/1970, de 29 de octubre. Fue siempre un régimen integrado por un grupo muy exiguo de personas. «Estarán obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación de este Régimen Especial los escritores profesionales de libros publicados por cuenta ajena, de nacionalidad española, cualesquiera que sean su sexo y estado civil, que residan y ejerzan normalmente su actividad en territorio español» (art. 2.1). «La profesionalidad del escritor vendrá determinada por la publicación por cuenta ajena y en ediciones comerciales españolas de cinco libros distintos,

como mínimo, o, alternativamente, haber percibido de una o más Empresas editoriales españolas, en concepto de liquidación de derechos de autor o en el de premio, una suma no inferior a 150.000 pesetas. Se entenderá por libro, a los efectos indicados, los que tengan tal carácter, de conformidad con la legislación vigente en la materia, y sean obras de creación de carácter imaginativo de los géneros de novela, ensayo, poesía o teatro editado, en los que la aportación del autor consista en un original completo debido a su iniciativa y sea realizado totalmente por él» (art. 2.2). A estos efectos, no se pueden computar «los libros que se publiquen utilizando su autor la circunstancia de estar vinculado por relación de trabajo a una editorial comercial», ni tampoco aquellos «cuya edición haya sido financiada por sus propios autores o cuya tirada sea inferior a 500 ejemplares, si se trata de obras poéticas, o a 2.000, si se trata de obras de otro género» (art. 2.3). No se reproducen aquí las circunstancias en virtud de las cuales se podía perder la profesionalidad (art. 2.4), o se podía recuperar (art. 2.5). Como es de sospechar, entre los recursos para la financiación de este régimen se señalaban las subvenciones del Estado (art. 39). Los escritores de libros y las empresas editoriales habían de cumplir separadamente sus obligaciones en materia de cotización (art. 6.1). La base de cotización mensual era única, fijada por el Gobierno (art. 9.º). Inicialmente esta base fue fijada en 13.000 pesetas (disposición adicional 2.ª).

La acción protectora de este régimen solamente comprendía prestaciones económicas por invalidez permanente absoluta o gran invalidez, por vejez y por muerte y supervivencia, así como prestaciones de rehabilitación y readaptación. Las pensiones comprendían doce mensualidades al año; la de vejez se calculaba aplicando a la base reguladora los mismos tipos porcentuales que en el Régimen General.

Pese a que este régimen estaba dedicado a los escritores que editaran sus libros por cuenta ajena, el Real Decreto 2621/1986 dispuso su integración en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

3.523.126.5. En el Régimen Especial de los Toreros

Este régimen fue creado por el Decreto 1600/1972, de 8 de junio. Dicho Decreto fue declarado nulo por Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1976, al haberse omitido en su tramitación el informe del Consejo de Estado. Recibió el régimen nueva regulación por el Real Decreto 833/1978, de 27 de marzo, y finalmente por el Real Decreto 1024/1981, de 22 de mayo. Su campo de aplicación está constituido por los profesionales taurinos españoles que residan y ejerzan normalmente su actividad en

territorio nacional. La financiación se realizaba por cotización de los profesionales en forma de porcentajes sobre los ingresos percibidos por actuación y por aportaciones de los empresarios y organizadores de espectáculos taurinos y de los ganaderos.

La acción protectora incluía asistencia sanitaria, pero no prestaciones por desempleo; tampoco se tenía derecho a las asignaciones familiares periódicas. El resto de la acción protectora era similar a la del Régimen General. Las prestaciones proporcionales a los ingresos se calculaban sobre bases tarifadas, «atendiendo a la categoría profesional del causante» (RD 833/1978, art. 7.°). La principal especialidad de su acción protectora era la referente a la edad mínima para acceder a la pensión de jubilación. Esta edad era: *a)* de sesenta y cinco años, para los mozos de estoques o de rejones o sus ayudantes; *b)* de sesenta años, para los puntilleros; *c)* de cincuenta y cinco años, para los demás profesionales taurinos (RD 1024/1981, art. 40.2). Pero los primeros podían adelantar la edad de jubilación hasta los sesenta años aplicando a la cuantía de la pensión una reducción de un 8 por 100 por cada año de adelanto sobre la edad de 65 años (RD 1024/1981, art. 40.3).

Al incorporarse al Régimen General, los profesionales taurinos fueron asimilados a los distintos grupos de cotización del modo siguiente: *a)* al grupo 1.°, matadores de toros y rejoneadores clasificados en los grupos «A» y «B»; *b)* al grupo 2.°, picadores y banderilleros que acompañan a matadores de toros del grupo «A»; *c)* al grupo 3.°, matadores de toros y rejoneadores clasificados en el grupo «C» y restantes picadores y banderilleros; *d)* al grupo 7.°, mozos de estoque, ayudantes, puntilleros, novilleros y toreros cómicos (RD 2621/1986, art. 14.1).

3.523.126.6. En el Régimen Especial de Jugadores Profesionales de Fútbol

Este régimen fue creado por el Real Decreto 2806/1979, de 7 de diciembre. La cotización se realizaba por el mismo procedimiento que en el Régimen General, aunque sólo dentro de las bases máxima y mínima de los grupos 2.°, 3.° y 5.° (art. 5.2). Al integrarse este régimen en el General se clasifican los jugadores de Primera División en el grupo 2.°, los de Segunda División A, en el grupo 3.°, los de Segunda División B, en el grupo 5.° y el resto, en el grupo 7.° (RD 2621/1986, art. 4.°).

Lo característico de las personas incluidas en su campo de aplicación es que, aun en mayor grado que en las profesiones taurinas y que en ciertas profesiones artísticas (salvo trapecistas de circo), en ella el período de actividad es muy corto. De aquí que éste fuera el único régimen en el que no existía derecho a pensión de

jubilación. En el campo de la invalidez, la cobertura abarcaba la invalidez permanente en los grados de incapacidad total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo y gran invalidez, en los mismos términos que para el Régimen General; como en el Régimen General se protegía también las situaciones de muerte y supervivencia (RD 2806/1979, art. 8.º).

3.523.2. La asistencia sanitaria

Lo mismo que ocurre con las llamadas «prestaciones económicas», también en el caso de la asistencia sanitaria el patrón lo constituye su regulación en el Régimen General de la Seguridad Social.

«1. La asistencia sanitaria del Régimen General de la Seguridad Social tiene por objeto la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios de dicho régimen, así como su aptitud para el trabajo.

»2. Proporcionará también los servicios convenientes para completar las prestaciones médicas y farmacéuticas y, de un modo especial, atenderá a la rehabilitación física precisa para la recuperación profesional de los inválidos con derecho a ella» (LSS-1966, art. 98; LGSS-1974, art. 98).

Del nuevo Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 ha desaparecido la parte relativa a asistencia sanitaria. Se supone que estas prestaciones están reguladas en la Ley 14/1986, General de Sanidad, la cual «tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución» (art. 1.1). Pero lo cierto es que la Ley General de Sanidad es una ley básica de organización general de los servicios sanitarios, que no regula el contenido ni las formas de provisión de las prestaciones de asistencia sanitaria; éstos se siguen rigiendo, para el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, por sus disposiciones específicas. En cualquier caso, dentro de este sistema, durante la mayor parte del tiempo al que se contrae el presente estudio, dichas prestaciones se han regulado por las disposiciones dimanadas del desarrollo de la Ley de Bases de 1963, a las que se atendrá la presente exposición [89].

Los hechos causantes que dan derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria son «la enfermedad común o profesional, las lesiones derivadas de accidente, cualquiera que sea su causa, así como el embarazo, el parto y el puerperio» (LSS-1966, art. 99; LGSS-1974, art. 99).

---

[89] Sobre la Ley General de Sanidad, *cf., supra,* 3.521.1.

Beneficiarios de estas prestaciones pueden ser los afiliados en alta laboral, los perceptores de pensiones y otras prestaciones periódicas, y los parientes a cargo de unos y otros (LSS-1966, art. 100; LGSS-1974, art. 100).

Dentro de las prestaciones de asistencia sanitaria se distingue entre prestaciones médicas y prestaciones farmacéuticas.

3.523.21. La asistencia médica

«La asistencia médica prestada por el Régimen General a sus beneficiarios comprenderá, con el alcance determinado en esta Ley, los servicios de Medicina general, especialidades, internamiento quirúrgico y Medicina de Urgencia, así como los de tratamiento y estancia en Centros y Establecimientos sanitarios» (LSS-1966, art. 103.1; LGSS-1974, art. 103.1).

«La asistencia médica podrá prestarse en el domicilio del enfermo, en régimen ambulatorio o de internado» (LSS-1966, art. 104.1; LGSS-1974, art. 104.1). «La asistencia en régimen de internado se hará efectiva en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social o mediante concierto y en aplicación del principio legal de coordinación hospitalaria, en las clínicas, sanatorios y establecimientos de análoga naturaleza de la Organización Sindical o de carácter público o privado» (LSS-1966, art. 104.3; LGSS-1974, art. 104.3).

Ya el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el Régimen General de la Seguridad Social, enumera las siguientes especialidades (art. 28):

Cirugía General,
Cirugías Especializadas,
Traumatología y Ortopedia,
Otorrinolaringología,
Oftalmología,
Urología,
Ginecología,
Tocología y Maternología,
Odontología,
Aparatos Respiratorio y Circulatorio,
Aparato Digestivo,
Dermatología,
Pediatría-Puericultura,
Nutrición y Secreciones Internas,
Neuropsiquiatría,
Electrología y Radiología,
Hematología-Hemoterapia,
Análisis Clínicos,
Anatomía Patológica e Histopatología,
Anestesia y Reanimación.

La asistencia de urgencia se presta, desde las 9 a las 17 horas por el facultativo de Medicina General o por los especialistas de Pediatría-Puericultura, Tocología y Oftalmología. De las 17 horas a las

9 de la mañana siguiente, y en domingos y festivos también de las 9 a las 17 horas, esta asistencia se presta en los Servicios de Urgencia establecidos (D 2766/1967, art. 32).

3.523.22. La asistencia farmacéutica

«La asistencia farmacéutica comprenderá las fórmulas magistrales, especialidades y efectos o accesorios farmacéuticos que se prescriban por los facultativos de la Seguridad Social. Quedan excluidos de la prestación farmacéutica los productos dietéticos, de régimen, aguas minero-medicinales, vinos medicinales, elixires, dentífricos, cosméticos, artículos de confitería medicamentosa, jabones medicinales y demás productos análogos» (LSS-1966, art. 105, 1 y 2; LGSS-1974, art. 105, 1 y 2).

Por Real Decreto 83/1993, de 22 de enero, se excluyeron además de la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad las siguientes especialidades farmacéuticas:

a) las calificadas como publicitarias [90];

b) las autorizadas como suplementos alimenticios, anabolizantes o productos antiobesidad;

c) aquellas cuya finalidad terapéutica sea la de higiene o para síntomas o síndromes dermatológicos;

d) las destinadas a síntomas menores (art. 2.2).

Entre las especialidades farmacéuticas del precedente apartado *b)* figuran todas las vitaminas, complejos vitamínicos y calcio; entre las del apartado *d)*, los antiespasmódicos gastrointestinales, los protectores hepáticos, los antiinfecciosos intestinales y los antianémicos.

Con estas restricciones, «los facultativos encargados de los servicios sanitarios de este Régimen General podrán prescribir libremente las fórmulas magistrales y las especialidades farmacéuticas reconocidas por la legislación vigente que sean convenientes para la recuperación de la salud de sus pacientes» (LSS-1966, art. 106; LGSS-1974, art. 1069).

«La dispensación de medicamentos será gratuita en los tratamientos que se realicen en las Instituciones propias o concertadas de

[90] Ya habían sido excluidas por el Decreto 946/1978, de 14 de abril, «las especialidades, efectos y accesorios farmacéuticos que efectúen publicidad» (art. 7.1).

la Seguridad Social y en los que tengan su origen en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. En los demás casos participarán los beneficiarios mediante el pago de una cantidad fija por receta o, en su caso, por medicamento» (LSS-1966, art. 107.1; LGSS-1974, art. 107.1). La participación en el precio de los medicamentos no será de aplicación «a los pensionistas de la Seguridad Social ni a los trabajadores en situación de invalidez provisional derivada de enfermedad común o accidente no laboral» (D 1417/1973, de 10 de mayo, art. 8.2).

La participación del beneficiario en el precio de los medicamentos fue regulada inicialmente por el Decreto 3157/1966, de 23 de diciembre, en los términos siguientes:

a) cuando el precio sea inferior a 30 pesetas, la participación será de 5 pesetas;

b) cuando dicho precio sea de 30 o más pesetas, la expresada cantidad de 5 pesetas se incrementará en una peseta más por cada decena del precio del medicamento, sin que el importe total de la participación pueda exceder de 50 pesetas (art. 3.1).

Por Decreto 945/1978, de 14 de abril, se fijó esta participación en el 30 por 100 del precio de venta al público (fue del 25 por 100 desde la entrada en vigor del Decreto hasta el 1 de enero de 1979), salvo para ciertos medicamentos fundamentalmente dedicados al tratamiento de enfermedades crónicas, como la diabetes o la hipertensión, en que se seguirían aplicando las normas del Decreto 3157/1966. Por Real Decreto 1605/1980, de 31 de julio, la participación del 30 por 100 fue elevada al 40 por 100. Por Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 6 de abril de 1993 se fijó en un 10 por 100 del precio de venta al público la participación en los medicamentos de aportación reducida, con un tope máximo de 400 pesetas.

3.523.23. Otras prestaciones

«La Seguridad social facilitará, en todo caso, las prótesis quirúrgicas fijas y las ortopédicas permanentes o temporales, así como su oportuna renovación, y los vehículos para aquellos inválidos cuya invalidez así lo aconseje» (LSS-1966, art. 108; LGSS-1974, art. 108).

También se hace cargo, en determinadas circunstancias, del traslado de enfermos para su ingreso en instituciones cerradas (Decreto 2766/1967, art. 33.3), así como de gastos de desplazamiento de quien haya de recibir asistencia sanitaria fuera de su localidad de residencia y de la persona que lo acompañe.

3.523.24. Los niveles de cobertura por regímenes y por categorías profesionales hasta 1972

La asistencia sanitaria descrita es, como ya se ha dicho, la del Régimen General de la Seguridad Social. Pero es importante subrayar que, aun en este Régimen, de 1967 a 1972, no todas las categorías profesionales tenían derecho a esta asistencia. Fue la Ley 24/1972 la que la extendió a todo el campo de aplicación del Régimen General, al dejar sin efecto (disp. final 11.ª) las exclusiones señaladas en el artículo 83 de la Ley de la Seguridad Social de 1966, que se concretaban reglamentariamente en la exclusión de las personas incluidas en el grupo 1.° de cotización, salvo en lo concerniente a maternidad. Así, pues, desde la entrada en vigor de la Ley 24/1972, tienen derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria todas las personas comprendidas en el Régimen General de la Seguridad Social.

En lo que respecta a los Regímenes Especiales, hasta 1972 la situación era la que se expone a continuación.

Con la limitación señalada con respecto a las incluidas en el grupo 1.° de cotización, tenían derecho a prestaciones de asistencia sanitaria las personas comprendidas en el campo de aplicación (más parientes a su cargo y pensionistas) de los Regímenes Especiales de los Trabajadores del Mar, de la Minería del Carbón, de los Trabajadores Ferroviarios y de los Artistas.

Tenían derecho a dichas prestaciones, sin exclusiones, las personas comprendidas en el campo de aplicación (más parientes a su cargo y pensionistas) de los Regímenes Especiales Agrario y del Servicio Doméstico.

Tenían derecho a tal asistencia solamente los pensionistas en los Regímenes Especiales de Representantes de Comercio y de Autónomos.

No tenían derecho a prestaciones de asistencia sanitaria las personas incluidas en el campo de aplicación del Régimen Especial de los Escritores de Libros.

3.523.25. Los niveles de cobertura por regímenes y por categorías profesionales desde 1972

Desde la Ley 24/1972, desaparece la exclusión del grupo 1.° de cotización en los regímenes en que tal grupo existía; es decir, en el Régimen General, en el de Trabajadores del Mar, en el de la Minería del Carbón, en el de Ferroviarios y en el de Artistas.

Para el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, desde 1977 se admite el derecho a prestaciones de

asistencia sanitaria para los activos y sus familias como mejora voluntaria (D 1074/1977, de 23 de abril); desde 1984, la asistencia sanitaria entra dentro del ámbito de la protección obligatoria (RD 43/1984, de 4 de enero).

Desde el comienzo de su existencia hasta su integración en el Régimen General, los Regímenes Especiales de Toreros y de Jugadores Profesionales de Fútbol otorgaron prestaciones de asistencia sanitaria tanto a sus afiliados en alta laboral, como a las personas a su cargo y a sus pensionistas.

3.523.3. Los servicios sociales

Los servicios sociales, como la asistencia sanitaria, son formas de protección social que existieron, aunque en formas distintas de las actuales, ya antes de la introducción de los modernos seguros sociales obligatorios. Por ello, dentro del esquema adoptado en el presente estudio, su tema ha de ser abordado dos veces, con lo que es necesario evitar, en lo posible, las repeticiones. Al examinarse este asunto en la parte dedicada a la protección social al margen de los seguros sociales y al haberse de llegar a determinar la noción de la expresión «servicios sociales» no ha habido más remedio que aludir al tratamiento de este tema en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. Por otro lado, al poco tiempo de haberse creado, dentro del sistema de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), se le han ido encomendando funciones que excedían de las que le correspondían como entidad gestora del sistema. De aquí que buena parte de lo que aquí habría de decirse sobre tales servicios se ha dicho ya con anterioridad. Habrá, pues, que ceñirse ahora a lo que aún no se haya dicho y, muy concretamente, a lo que han sido los servicios sociales en el sistema de la Seguridad Social desde su implantación.

Ya se ha dicho que los servicios sociales enumerados por la Ley de la Seguridad Social de 1966 fueron los de Higiene y Seguridad del Trabajo, Medicina Preventiva, Recuperación de Inválidos y Acción Formativa. De éstos no ha sobrevivido, dentro del sistema de la Seguridad Social, a la reforma introducida por el Real Decreto-ley 36/1978 más que el de Recuperación de Inválidos, mantenido como una de las áreas de actuación del Inserso. Conviene, por tanto, separar en dos etapas la vida de estos servicios sociales, la que va de 1967 a 1978, y la que arranca de 1979.

En la clasificación de la actividad de las administraciones públicas, se suele distinguir entre actividad de policía, de fomento y de servicio o de prestación. Pues bien, en principio parece que las medidas de higiene y seguridad en el trabajo corresponden al

sector de policía de la actividad de las administraciones públicas, mientras que las medidas de protección social, como las antiguas de beneficencia o las modernas de servicios sociales, corresponden al de servicio o prestación. En España, las de higiene y seguridad aparecen, desde 1900, vinculadas a la cobertura de los accidentes del trabajo. Así, las de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de agosto de 1900, por la que se estableció un catálogo de mecanismos preventivos de dichos accidentes. Posteriormente, por Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de enero de 1940, fue aprobado el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Cuatro años después, por Decreto de 7 de julio de 1944, se creó el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, y, «para atender a los gastos de instalación del Instituto (...), así como para adquirir, en su caso, un local para el mismo, se destinará un millón de pesetas de los excedentes del Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo y otro millón del Fondo de Garantía de la Caja Nacional de Accidentes del Trabajo, y si éste no dispusiera de momento de la citada cifra, se complementaría con la participación en las multas por infracción de Leyes sociales, que está atribuida, por la Ley de 23 de enero de 1942, al capital del Fondo de Garantía de la Caja Nacional de Accidentes en la Industria y en la Agricultura» (art. 7.°). Esto acredita su vinculación con las instituciones encargadas de la cobertura de los accidentes del trabajo. En este Instituto se reúnen, ya desde su creación, tanto tareas de preparación de medidas de policía, como de investigación, de asesoramiento, de docencia, y de prestación de servicios asistenciales. Así, su Reglamento, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de octubre de 1946, regula una sección de patología del trabajo y otra de asistencia traumatológica, recuperación funcional y ortopedia (art. 18). El Instituto poseía en Madrid una Clínica de Enfermedades Profesionales a la que se encomendó, por Orden del mismo departamento de 22 de julio de 1947, «la asistencia residencial de las afecciones óseas y articulares del Seguro Obligatorio de Enfermedad en la provincia de Madrid» así como las de enfermos del resto de España «que, por precisar para su tratamiento técnicas muy diferentes, se considere conveniente su traslado a dicho Centro, y en el que se montará asimismo un servicio ambulatorio para la urgencia traumatológica del Seguro de Enfermedad». Esta mezcla un tanto heterogénea de funciones de todo tipo, incluyendo las asistenciales, se mantuvo a lo largo de todos los avatares de este Instituto. Por Decreto de 3 de febrero de 1950 se dispuso la integración del mismo en el Instituto Nacional de Previsión. Como Servicio Social de la Seguridad Social, este organismo fue regulado de nuevo por el Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, con el nombre de Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo; su financiación se hacía «con la parte de las primas recaudadas por accidentes de trabajo y enfermedades pro-

fesionales que determine el Ministro de Trabajo a propuesta conjunta de la Dirección General de Trabajo y de la Dirección General de Gestión y Financiación de la Seguridad Social» (art. 13). En virtud de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 36/1978, este Instituto dejó de tener la condición de organismo de la Seguridad Social y quedó transferido a la Administración Institucional del Estado (art. 4.°).

Como se acaba de ver, este organismo desarrollaba, entre otras, acciones de prestación. Pero, en la medida en que estas acciones eran de prestación, eran de asistencia sanitaria, y, en la medida en que no eran de asistencia sanitaria, tampoco constituían lo que ha venido a entenderse por «servicios sociales».

El Servicio Social de Medicina Preventiva nunca tuvo una existencia bien definida. El Real Decreto-ley 36/1978, al tiempo que creaba el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dispuso que «el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Organización de Servicios Médicos de Empresa, así como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se incorporarán al Servicio Social de Medicina Preventiva» (art. 5.4). Así, pues, todos estos organismos, que formaron parte del antiguo Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, pasaron a integrarse en el Servicio Social de Medicina Preventiva. Pero poco después, por Real Decreto-ley 13/1980, de 3 de octubre, este último fue suprimido y sus funciones «asumidas por el Instituto Nacional de la Salud» (art. 4.3).

Del Servicio de Social Acción Formativa, suprimido por el Real Decreto-ley 36/1978, ya se habló anteriormente [91], y se volverá a hablar al tratarse del Instituto Nacional de Empleo.

En cuanto al Servicio Social de Recuperación de Inválidos, único de los enumerados por la Ley de la Seguridad Social de 1966, que tenía carácter inequívoco de servicio social, es el único también que ha sobrevivido, aunque no como institución independiente, a los cambios de 1978.

El Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, estableció el Servicio Social de Asistencia a los Menores Subnormales como Servicio Común a los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social (art. 1.°), con los fines de:

«a) Concesión de una aportación económica de 1.500 pesetas mensuales, para contribuir al sostenimiento de los gastos que

[91] *Supra*, 3.521.3.

la educación, instrucción y recuperación de los menores subnormales origine a los familiares que los tengan a su cargo; y

b) Establecimiento de Centros para llevar a cabo la educación, instrucción y recuperación de menores subnormales» (art. 2.°).

Como se ve, se asignaba a este organismo la prestación de un servicio social, pero también la gestión de una prestación en dinero.

El Decreto 1076/1970, de 9 de abril, cambió su denominación, sustituyéndola por la de Servicio Social de Asistencia a Subnormales y dispuso la supresión de todas las referencias a la edad de éstos (art. único) y la refundición de los textos de este Decreto y del Decreto 2421/1968, lo que se hizo por Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de mayo de 1970.

El Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, reguló la determinación de la condición de minusválido, así como medidas para la recuperación, formación y empleo de las personas afectadas de minusvalidez. Disponía asimismo que la coordinación de todas estas medidas estaría a cargo del Servicio Social de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos, que tendría el carácter de servicio común de la Seguridad Social (arts. 18.2 y 22). Este servicio fue regulado por la Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de noviembre de 1971. Según ésta, serán funciones del mismo:

«*a)* Cuidar de que los Servicios Médicos propios o concertados de la Seguridad Social y las Unidades Provinciales de Valoración lleven a cabo el reconocimiento y calificación de los presuntos minusválidos, que voluntariamente soliciten su inclusión en el Registro correspondiente establecido en las Oficinas de Colocación.

b) Expedir las certificaciones acreditativas de la clase y grado de incapacidad de los que, habiendo sido reconocidos, resulten estar afectados por la disminución de capacidad física o psíquica requerida para ser incluido en el Registro de Trabajadores Minusválidos anteriormente aludido.

c) Velar porque las personas con capacidad de trabajo disminuida puedan recibir los beneficios de tratamiento y asistencia que la normativa vigente en la materia reconoce. Especialmente cuidará de que por los Servicios Médicos y de Rehabilitación correspondientes, se proceda a la rehabilitación médica, funcional y de orientación profesional adecuada para lograr la mayor recuperación laboral de los minusválidos.

d) Promover la orientación, formación, readaptación y educación profesional de las personas con capacidad de trabajo disminuida a través de los cursos adecuados para completar su readaptación al empleo anterior, o para proporcionarles una formación laboral básica en actividades que no requieran cualificación profesional, o bien para su formación en empleos que exijan una especialización determinada compatible con la disminución que les afecte.

e) Instar la colocación de las personas con capacidad de trabajo disminuida en un empleo adecuado a través de los Organismos y Entidades competentes, facilitando a los minusválidos empleos que estén en consonancia con su vocación y preparación profesional, ya sea en el ámbito laboral de las Empresas comprendidas en la normativa legal sobre el empleo de minusválidos, o, en los casos en que sea necesario, en Centros y talleres protegidos.

f) Atender a la asistencia de los minusválidos tanto en el orden sanitario, social y familiar, como en el de asesoramiento en las medidas tendentes a evitar la agravación de su estado, o a concretar la readaptación y reeducación profesional que resulte necesaria a los mismos, según situaciones personales o coyunturales del empleo.

g) Recabar cuantos datos estadísticos sean necesarios para el ejercicio de las actuaciones del Servicio Social y su posterior evaluación conforme a las orientaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo.

h) Divulgar las acciones y los beneficios sobre recuperación, rehabilitación, colocación y asistencia de los minusválidos» (art. 2.º).

El Decreto 731/1974, de 21 de febrero, dispuso la fusión del Servicio Social de Asistencia a Subnormales y del de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos en un sólo organismo, con el nombre de Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (Serem) (art. 1.º).

El Real Decreto-ley 36/1978 suprimió el Serem (disp. final 1.1). De sus funciones se hizo cargo el Inserso.

Por Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de marzo de 1970 fue creado el Servicio Social de Asistencia a los Ancianos, adscrito a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales (art. 1), y denominado de Asistencia a Pensionistas en virtud

de lo dispuesto por la Orden del mismo departamento de 5 de abril de 1974. Según la Orden de 1970, este servicio podrá ejercer su acción mediante:

«*a)* Creación y mantenimiento de Centros gerontológicos, residencias, hogares y establecimientos similares.

b) Organización de asistencia o ayuda domiciliaria a los beneficiarios.

c) Cualquier otra actividad complementaria de las anteriores, que redunde en favor de los beneficiarios del Servicio Social.

d) Impulsión, asesoramiento y promoción respecto a la creación de unidades gerontológicas por entidades públicas o privadas.

e) Elaboración de los proyectos de los planes o programas periódicos de la acción a desarrollar por el Servicio» (art. 2.°).

Este Servicio fue suprimido por el Real Decreto-ley 36/1978 (disp. final 1.1). De sus funciones se hizo cargo el Inserso.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/1978, se puso en marcha el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), «para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social» (art. 1.1.3). Su estructura fue inicialmente regulada por el Real Decreto 1856/1979, de 30 de julio. Según éste, el Inserso ejercerá su acción fundamentalmente a través de los Servicios Sociales de la Tercera Edad, de Minusválidos Físicos y Psíquicos y de Programas Especiales (art. 1.2). El Servicio Social de la Tercera Edad es el nuevo nombre [92] que recibe el precedente Servicio Social de Asistencia a Pensionistas, y el Servicio Social de Minusválidos Físicos y Psíquicos reemplaza al Serem. El Servicio Social de Programas Especiales asume las demás funciones protectoras del Inserso. Tras la llegada al poder un Gobierno socialista, por Real Decreto 1433/1985, de 1 de agosto, fue modificada la regulación de este organismo; según la nueva regulación, «la gestión del Instituto Nacional de Servicios Sociales se orientará fundamentalmente hacia los colectivos de la tercera edad, los minusválidos físicos y psíquicos y de la población marginada, dentro del ámbito de acción protectora de la Ley General de Seguridad Social, de la Ley de Integración Social

[92] Este ridículo nombre procede de la Constitución de 1978, en donde se lee: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50).

de los Minusválidos y demás normas que regulen la prestación o servicio correspondientes»; asimismo «la gestión de las acciones asistenciales y de los servicios sociales del Estado y de sus Organismos autónomos podrá ser concertada con el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) adscribiéndose al mismo los correspondientes recursos económicos y de personal afectados a las acciones que se concierten» (nueva redacción del art. 1.° del RD 1856/1979). Como consecuencia de esta modificación, los servicios del Instituto Nacional de Asistencia Social no transferidos a las Comunidades Autónomas, fueron traspasados al Inserso, y éste se convirtió en un organismo híbrido, con funciones de entidad gestora de la Seguridad Social y de entidad gestora de prestaciones y servicios del Estado. Alguna novedad se produjo después, como la creación, dentro de él, del Servicio de Termalismo Social, por Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 15 de marzo de 1989, o el establecimiento de servicios de «turismo para la tercera edad». Al establecerse en la Seguridad Social pensiones no contributivas, se encomienda su gestión al Inserso. Al llegar al poder un Gobierno de derechas, ya fuera del período al que se contrae este estudio, se cambia el nombre del organismo, que, en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, pasa a llamarse Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (Imserso) (art. 4.1); en esta reforma, el cambio es tan ligero como el del acrónimo; las competencias que se le atribuyen son: «la gestión de las prestaciones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social para personas mayores y personas con discapacidad, el seguimiento y desarrollo del Plan Gerontológico y del Plan de acción para personas con discapacidad, (...) la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional en el ámbito de mayores y discapacitados (...), la asistencia a las migraciones interiores, la promoción e integración social de los migrantes, la asistencia a las solicitudes de asilo y la promoción e integración social de los refugiados y desplazados» (art. 4.2). Todas estas funciones las venía desempeñando ya con anterioridad, con independencia de que los subnormales se hayan convertido primero en minusválidos y luego en discapacitados, o que los ancianos hayan pasado a ser personas de la tercera edad y finalmente (por el momento) personas mayores.

La pequeña historia del Imserso es una buena muestra de las contradicciones entre las que se desarrolla la gestión de la protección social. Una institución creada para administrar servicios sociales complementarios del sistema de la Seguridad Social termina administrando un mayor volumen de servicios sociales que no corresponden a dicho sistema y una multitud de prestaciones que no son servicios sociales.

3.523.4. La rama de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y sus peculiaridades

Al exponerse la evolución de la acción protectora de los diversos regímenes de Seguridad Social se han hecho múltiples referencias a la cobertura en ellos de las contingencias derivadas de accidente del trabajo o de enfermedad profesional. Dentro de la regulación de cada régimen se contienen, en efecto, las disposiciones relativas a la cobertura de estas contingencias. Por ello, aquí sólo queda resumir ciertas características generales de la misma.

Lo primero que hay que decir es que, pese a la referencia interna en cada régimen a esta parte de la cobertura, ésta se realiza de modo tan diferente del resto, tanto en lo que respecta a la financiación como a la acción protectora, que esta rama constituye en sí un régimen especial. Como es sabido, esta especialidad procede de que en España, como en otros países, la cobertura de estas contingencias se estableció tempranamente y por la vía de imputar la responsabilidad de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales a los patronos. De aquí que se trate de seguros orientados a la protección de trabajadores por cuenta ajena y que su financiación se realice exclusivamente a partir de aportaciones patronales. Sin embargo, en la Seguridad Social española existen algunas excepciones. Por un lado, existen, o han existido, trabajadores por cuenta ajena que no gozan de cobertura específica de estos riesgos; son los incluidos en el campo de aplicación los regímenes especiales de creación más tardía: los de Representantes de Comercio, Empleados de Hogar y Escritores de Libros; en estos regímenes la cobertura de unas mismas contingencias es la misma, cualquiera que sea la causa de las que se deriven. Por otro lado, existen trabajadores por cuenta propia que tienen cobertura específica de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional: son los incluidos en el Régimen Especial Agrario y en el de Trabajadores del Mar.

Características generales de la protección específica por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales son:

a) que, al cotizarse sobre salarios reales, incluida la remuneración por horas extraordinarias, aunque con sumisión al tope máximo general de cotización común a todos los regímenes y contingencias, las bases reguladoras de las prestaciones proporcionales a ingresos son normalmente más elevadas que las correspondientes a contingencias comunes;

b) que, en las prestaciones de pago periódico, no hay pagas extraordinarias;

c) que en caso de incapacidad laboral transitoria, el subsidio se percibe desde el día siguiente a la baja y que su cuantía es, en todo momento, del 75 por 100 del salario que se viniera percibiendo;

d) que, además de las prestaciones que se satisfacen por contingencias comunes, existen prestaciones que sólo se satisfacen en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional: son las indemnizaciones por lesiones no invalidantes y las indemnizaciones que, además del auxilio por defunción, se otorgan por una sola vez en caso de fallecimiento del causante.

3.524. El Fondo de Garantía Salarial

Como ya se ha visto anteriormente, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, al tratar de la protección por desempleo, establecía que «las prestaciones complementarias que reglamentariamente se determinen tendrán por objeto la ayuda a los movimientos migratorios interiores de los parados, la asistencia a sus familias en caso de migración y el abono de las indemnizaciones reconocidas por sentencia de la Magistratura de Trabajo en favor de trabajadores despedidos cuando éstos no puedan hacerlas efectivas por insolvencia del deudor» (Base XII, § 52).

También se ha visto que la ayuda a los movimientos migratorios fue encomendada al Instituto Español de Emigración y su financiación se hizo, durante más de veinte años, con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo. También se dijo que, de satisfacer las indemnizaciones que se acaban de mencionar, estuvo encargado el Instituto Nacional de Previsión hasta que fue creado, por la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales [93], el Fondo de Garantía Salarial:

«Para garantizar y anticipar a los trabajadores contratados el percibo de sus remuneraciones correspondientes a tres meses como máximo y que estén pendientes de pago, así como para hacer efectivas las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social por igual período, y las prestaciones e indemnizaciones sustitutivas del salario o de las prestaciones sociales, en los casos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas, se constituirá un Fondo de Garantía Salarial, con carácter interempresarial» (art. 31).

---

[93] Vino a sustituir a la Ley de Contrato de Trabajo, de 21 de noviembre de 1931, Texto refundido aprobado por los Decretos de 26 de enero y de 31 de marzo de 1944. Fue sustituida por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

Se establecía además la protección de los complementos de jubilación a cargo de las empresas (Ley 16/1976, disp. adicional 10.ª).

En desarrollo de estas disposiciones, el Real Decreto 317/1977, de 4 de marzo, dio su primera regulación al Fondo de Garantía Salarial (Fogasa), que cubriría las contingencias que se produjesen desde el 1 de abril de dicho año. «En todos los casos en que el Fondo asuma las obligaciones a que este Real Decreto se refiere, quedará subrogado en los derechos y acciones de los trabajadores y Entidades Gestoras frente a la Empresa por las cantidades satisfechas» (art. 28).

La financiación se haría fundamentalmente mediante cuotas a cargo del empresario, calculadas mediante la aplicación de un tipo porcentual a la base de cotización por las contingencias de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y desempleo. Con la puesta en marcha del Fogasa se produjo un fenómeno que luego se repetiría con la creación del Instituto Nacional de Empleo, a saber: que la falta de capacidad del nuevo organismo para realizar la tarea que se le encomendaba hizo que se hubiera de concertar un convenio con el Instituto Nacional de Previsión en virtud del cual éste se encargaba de recaudar las cotizaciones y pagar las prestaciones a cambio del percibo del 50 por 100 de los gastos de gestión.

Año y medio después, el Real Decreto-ley 34/1978, de 16 de noviembre, daba nueva regulación al Fogasa. De acuerdo con ella, su acción protectora se concretaba en el pago, en caso de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas, de:

a) los importes de los salarios de los trabajadores correspondientes a cuatro meses como máximo que estén pendientes de pago (RD-L 34/1978, art. 2.1);

b) las indemnizaciones reconocidas judicial o administrativamente en favor de los trabajadores, con el límite máximo equivalente al importe de un año de salarios, a causa de despido, rescisión de los contratos debida a expedientes de regulación de empleo y resoluciones de contrato a petición del trabajador por modificaciones en las condiciones de trabajo que sean sustanciales o puedan redundar en perjuicio grave de su formación profesional o menoscabo notorio de su dignidad (RD-L 34/1978, art. 2.2);

c) las indemnizaciones complementarias por salarios de tramitación acordadas por la Magistratura de Trabajo, que tendrán la consideración de salarios pendientes de pago, por lo que no se podría «abonar, por uno u otro concepto, conjunta o separadamente, un importe superior a los cuatro meses de salario» (RD-L 34/1978, art. 2.3);

d) las cotizaciones debidas a la Seguridad Social correspondientes a los salarios que dicho Fondo satisfaga (RD-L 34/1978, art. 2.4).

La promulgación de la Ley 8/1980. de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que sustituyó a la Ley de Relaciones Laborales, dio nueva regulación a esta materia. Sus principales innovaciones fueron la grave medida de la supresión de la cobertura por el Fondo de las cotizaciones debidas a la Seguridad Social y la limitación de los importes de los salarios a los fijados por convenio colectivo u ordenanza laboral (art. 33); se establece, en cambio, la cobertura por el Fondo de:

a) las indemnizaciones en caso de extinción del contrato de trabajo por fuerza mayor, sin perjuicio del derecho de éste de resarcirse del empresario (art. 51.10);

b) las indemnizaciones por despido improcedente, cuando el empresario opte por la no readmisión y se trate de empresas con menos de veinticinco trabajadores: en tal caso la indemnización se reducirá en un 20 por 100, y de la cantidad resultante el Fondo pagará el 40 por 100 en el plazo de diez días (art. 56.4).

La modificación del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, introdujo cambios muy importantes en el artículo 33 del mismo, de regulación del Fogasa. Estos cambios se concretan en los puntos siguientes:

a) se considerará salario la cantidad reconocida como tal en acto de conciliación o en resolución judicial por todos los conceptos, así como la indemnización complementaria por salarios de tramitación que en su caso acuerde la Jurisdicción competente, sin que pueda el Fondo abonar, por uno u otro concepto conjunta o separadamente, un importe superior a la cantidad resultante de multiplicar el duplo del salario mínimo interprofesional diario por el número de días de salario pendiente de pago con un máximo de 120 días (art. 33.1);

b) las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia o resolución administrativa a causa de despido o extinción de los contratos de trabajo por voluntad del trabajador, con justa causa, o en caso de despido colectivo por causas tecnológicas, económicas o de fuerza mayor serán abonadas por el Fondo con el límite máximo de una anualidad, sin que el salario diario, base del cálculo, pueda exceder del duplo del salario mínimo interprofesional; a los solos efectos de abono por el Fondo, para los casos de despido o de extinción por voluntad del trabajador, el importe de la indemnización se

calculará sobre la base de veinticinco días por año de servicio (art. 33.2),

c) en las empresas de menos de 25 trabajadores, el Fondo abonará el 40 por 100 de la indemnización legal que corresponda a los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido como consecuencia del expediente instruido por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor (art. 33.8).

A raíz de estas modificaciones se produjo una nueva regulación del Fogasa, por el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo. En él se distingue entre créditos salariales protegidos y créditos por indemnizaciones. Son créditos salariales protegidos los que retribuyan el trabajo efectivamente realizado, los períodos de descanso computables como de trabajo y las percepciones económicas denominadas salarios de tramitación. Se considerará crédito por indemnización la cantidad reconocida a favor de los trabajadores en sentencia, resolución de la autoridad laboral o resolución judicial complementaria de éstas, a causa de despido o extinción de los contratos de trabajo (art. 14).

La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social dio nueva redacción al art. 33.8 del Estatuto de los Trabajadores, en virtud de la cual, en las empresas de menos de 25 trabajadores, el Fondo abonará también el 40 por 100 de la indemnización legal en el caso de extinción del contrato por necesidad objetiva de amortizar un puesto de trabajo (art. 41). La disposición final 7.ª de esta misma ley autorizó al Gobierno para elaborar un texto refundido de la Ley 8/1980. En su virtud, por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, fue aprobado el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. El artículo 33 de éste incorpora las diferentes disposiciones sobre el Fondo que se han ido exponiendo aquí por el orden de su promulgación.

3.525. El Instituto Nacional de Empleo

Ya se ha dicho que, entre los organismos creados por el Real Decreto-ley 36/1978, figura el Instituto Nacional de Empleo (Inem). También se ha dicho que su creación obedeció al criterio hiperracional de concentrar en un único organismo la ejecución de las políticas activas y pasivas de empleo, sin tener en cuenta que la gestión de prestaciones sociales tiene poco que ver con la organización de cursos de formación acelerada, reciclaje de personal, etc. Como base del nuevo organismo se utilizó el Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), resultado de la reunión de los Servicios de Colocación de la fenecida Organiza-

ción Sindical con el Servicio de Acción Formativa, nacido como Gerencia del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO), y constituido como servicio común de la Seguridad Social; a las dos funciones que ya venía desempeñando el SEAF vino ahora a sumarse la gestión de las prestaciones de desempleo, que habían estado desde siempre a cargo del Instituto Nacional de Previsión, desaparecido por obra del mismo Real Decreto-ley 36/1978. Consecuencia de esta hiperracionalidad ha sido que las cotizaciones para la financiación de las prestaciones por desempleo se siguen recaudando aún hoy por la Tesorería General de la Seguridad Social y que las prestaciones se siguieron gestionando también durante bastante tiempo por instituciones de la Seguridad Social.

El Real Decreto 439/1979, de 20 de febrero, dio su primera regulación al Instituto Nacional de Empleo. Al año siguiente, la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, vino a diseñar el marco de la política del empleo, entendida como «el conjunto de decisiones que tienen como finalidad la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo» (art. 1.1). Las medidas de esta ley se adoptarán «de forma que permitan conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo». Ante esta afirmación no estará de más recordar que, bajo el imperio de esta ley, España pasó de tener un millón de parados a rebasar los tres millones y de tener un empleo fundamentalmente estable a un registrar un empleo en grave medida precario. El articulado de esta ley se reparte en tres títulos (además del preliminar), dedicados, respectivamente al «fomento del empleo», a «los sistemas de protección por desempleo» y a «la colocación y servicios del Instituto Nacional de Empleo».

Serán medidas de fomento del empleo, según esta ley:

A) Los programas de fomento del empleo:

   a) programas para grupos específicos de trabajadores (art. 10);
   b) fomento del empleo juvenil (art. 11);
   c) ayudas a empresas que contraten trabajadores desempleados (art. 12);
   d) fomento del empleo de minusválidos (art. 13);
   e) programa de Formación Profesional Ocupacional (art. 14);
   f) ayuda concertada entre la Administración y las empresas (art. 15).

B) Trabajos temporales de colaboración social (art. 6.°).

C) Ayudas para constituir o ampliar Sociedades laborales o cooperativas (art. 7.°).

D) Créditos para el establecimiento de trabajadores autónomos (art. 8.°);

E) Fomento fiscal al empleo (art. 9.).

Entre estos programas destaca el de los Planes de Empleo Rural destinados a las poblaciones agrarias de Andalucía y Extremadura, consistentes en realización de inversiones públicas.

La mayor parte de estas medidas se concretan en subvenciones y exoneraciones fiscales o de cotizaciones de la Seguridad Social a empresas, de eficacia dudosa y, en cualquier caso, no comprobada. En algunos casos entrañan transferencias sociales en sentido estricto, como las ayudas que se otorgan a personas que asisten a cursos de formación. Tanto en unos casos como en otros han dado lugar a fraudes y a hábitos parasitarios, denunciados frecuentemente por la prensa.

En cuanto a los sistemas de protección por desempleo:

«1. El campo de aplicación de las prestaciones por desempleo se extenderá a todos los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y en los Regímenes Especiales que actualmente protegen la contingencia de desempleo.

»2. Los trabajadores por cuenta ajena, de carácter fijo, incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria, tendrán derecho a las prestaciones por desempleo en las condiciones y en los plazos que reglamentariamente se determinen» (art. 16).

El derecho a las prestaciones por desempleo de estos últimos fue regulado por el Real Decreto 1469/1981, de 19 de junio.

En la Ley 51/1980 se distingue entre «prestación por desempleo» y «prestaciones complementarias». A la primera se tiene derecho cuando se ha cubierto un período mínimo de cotización. Sus principales características se resumen en el cuadro siguiente. Teóricamente el derecho a la misma se extingue cuando el beneficiario rechaza una oferta de colocación adecuada. «Se entenderá por colocación adecuada aquella que se corresponda con las aptitudes físicas y profesionalmente pueda ser cumplida por el parado y no

Prestación por desempleo de la Ley 8/1980

Hecho causante	Requisitos del beneficiario	Extinción del derecho	Base reguladora	Cuantía de la prestación
Situación en que se encuentran quienes pudiendo y queriendo trabajar pierdan su ocupación por causas a ellos no imputables, o se les suspenda su contrato de trabajo temporalmente en virtud de expediente de regulación de empleo. Asimismo los trabajadores fijos de temporada que, desde la fecha de iniciarse la misma, carezcan de ocupación (art. 17).	*A) Si es un trabajador:* 1) Estar afiliado y en alta, o en situación asimilada al alta (art. 21.1, *a*). 2) Estar inscrito en la Oficina de Empleo (art. 21.1, *c*). 3) Tener cubierto un período mínimo de cotización de 6 meses en los 4 años anteriores al hecho causante (art. 19). Pero rige el principio de automaticidad de las prestaciones (art. 21.3). *B) Si es un inválido permanente con incapacidad para la profesión habitual*, haber concluido la readaptación profesional y no encontrar empleo (art. 21.2; LGSS-1974, art. 174.2).	1) Cuando el parado rechaza por segunda vez oferta de colocación adecuada o se niega infundadamente a participar en medidas de formación, promoción o programas de empleo (art. 22. 3, c). 2) A los 3 meses, con 6 meses de cotización, hasta a los 18 meses con 36 de cotización. A los 24 meses, «en los casos en que pueda su concesión cubrir el período preciso para tener derecho a cualquier tipo de jubilación» (art. 19.1).	El promedio de las bases por las que se haya cotizado durante los 6 meses precedentes (art. 20.1) Desde el 1 de octubre de 1976, la base de cotización para desempleo es igual a la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (RDL 15/ 1976, art. 1.°).	El 80 % de la base reguladora durante los 180 primeros días. El 70 %, del 6.° al 12.° mes. El 60 % a partir del 12.° mes. En ningún caso superará el 220 % del SMI, ni bajará de su 100 %, para los trabajadores con cargas familiares (art. 20.1).
Situación en que se encuentran quienes vean reducidas involuntariamente, en una tercera parte, al menos, sus jornadas ordinarias u horas normales de trabajo con pérdida proporcional de su retribución (art. 17).				La cuantía de la prestación por desempleo parcial se calculará de igual forma que la correspondiente a la de desempleo total, en proporción a la reducción del trabajo (art. 20.1).

La prestación por desempleo comprenderá, además, el abono de las cotizaciones de la empresa y del trabajador a la Seguridad Social (art. 20.2). En los casos de suspensión y reducción de jornada el pago de las cuotas de Seguridad Social será a cargo de la empresa (art. 20.3). En los supuestos de extinción de la relación laboral, las cotizaciones a la Seguridad Social no comprenderán las correspondientes a desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, Fogasa ni formación profesional (art. 20.4).

suponga cambio en la residencia habitual del mismo, salvo que tenga posibilidades de alojamiento apropiado en el lugar del empleo» (art. 23.1). Entre las «prestaciones complementarias» figura

un «subsidio» y «becas y otras ayudas formativas y asistencia técnica precisa para lograr una titulación o formación profesional» así como «préstamos para la creación o modificación de cooperativas o Empresas asociativas laborales», para trabajadores mayores de dieciséis años y menores de veintiséis (art. 25.2).

En cuanto al «subsidio» por desempleo, tendrá derecho a él la persona que, inscrita en una Oficina de Empleo, como desempleada, no haya recibido una oferta de colocación adecuada y se encuentre en alguna de las situaciones siguientes:

a) ser trabajador mayor de dieciocho años y menor de sesenta y cinco, incluido en el Régimen General de Prestaciones por Desempleo, que carezca del derecho a las mismas por haber agotado la prestación, siempre que no se le haya ofrecido colocación en el plazo de los 30 días siguientes y que, careciendo de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo, tenga a su cargo responsabilidades familiares;

b) ser trabajador que retorna del extranjero, siempre que no esté en situación asimilada a la de alta a efectos de la prestación por desempleo, se inscriba en la Oficina de Empleo antes de los treinta días siguientes a su retorno y no se le ofrezca colocación en el plazo de los siguientes sesenta días (art. 25.1).

El subsidio de desempleo se percibía por un período de seis meses, prorrogables por otros tres (art. 26).

Su cuantía es equivalente al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, «más las correspondientes prestaciones asistenciales médico-farmacéuticas de la Seguridad Social, y ayuda familiar en su caso» (art. 26).

Además, según el art. 95.1 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, «la situación de desempleo involuntario total y subsidiado será asimilada a la de alta». Esto significa que todos los perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo tienen derecho a recibir asistencia sanitaria. Pero la Ley 51/1980 regula una nueva situación:

«Los trabajadores que hayan agotado las prestaciones establecidas en esta Ley y se encuentren inscritos en una Oficina de Empleo, tendrán derecho a las prestaciones médico-farmacéuticas de la Seguridad Social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen siempre que no se les haya ofrecido colocación adecuada y no tengan derecho a dichas prestaciones por cualquier otra causa» (disp. adicional 2.ª).

Según la Ley 51/1980, las prestaciones reguladas en la misma «se financiarán en un 60 por 100 de su cuantía total mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores, siendo el 40 por 100 restante a cargo del Estado» (art. 29.1).

El Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, suprimió, en el Régimen Especial Agrario, las ayudas de empleo comunitario que se concedían en este régimen a los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual y a los trabajadores por cuenta propia en sustitución de las prestaciones ordinarias de desempleo, a las que no tenían derecho. Para sustituirlas se creó, solamente en favor de los trabajadores fijos por cuenta ajena de carácter eventual de las Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura, un subsidio especial de desempleo. Su primitiva regulación fue pronto reemplazada por la del Real Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre. Requisitos esenciales para acceder a estas prestaciones son los de carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo, no ser titulares ni el solicitante ni su cónyuge de explotaciones agraria cuya base imponible rebase un cierto límite y tener cubierto en el Régimen Especial Agrario un mínimo de jornadas reales cotizadas (inicialmente, 60) en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo. Están asimiladas a éstas las trabajadas en faenas agrícolas temporales en el extranjero y las realizadas con ocasión de trabajos prestados en obras del Plan de Empleo Rural (PER).

El 2 de agosto de 1984, bajo un Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, fueron sancionadas dos leyes modificadoras de dos anteriores, promulgadas bajo Gobierno de la Unión de Centro Democrático: la Ley 31/1984, de Protección por Desempleo, que derogó expresamente el Título II de la Ley 51/1980 y lo sustituyó por sus propias disposiciones, y la Ley 32/1984, que cambió diversas disposiciones de la Ley 8/1980, de Estatuto de los Trabajadores. En la Ley 32/1984 adquiere particular relevancia la regulación de los contratos llamados de fomento del empleo, por la que se favorece la contratación temporal de trabajadores.

Entre las novedades de la Ley 31/1984 figura la modificación de la noción legal de desempleo, al eliminar del mismo la nota de involuntariedad en la pérdida del empleo anterior, para ajustarla a los términos del Convenio número 44 de la OIT, ratificado por España por Instrumento de 8 de abril de 1971. Tal eliminación sólo se produce para el caso de despido procedente, así declarado por sentencia del orden jurisdiccional social; en este supuesto, «el trabajador deberá permanecer inscrito como demandante de empleo durante un período de espera de tres meses, desde el momento de la sentencia, transcurridos los cuales nacerá el derecho,

siempre que se solicite en las condiciones previstas» (Ley 31/1984, art. 7.3).

La nueva ley cambió las denominaciones de las prestaciones por desempleo:

«1. La protección por desempleo se estructura en un nivel contributivo y en un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

»2. El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada.

»3. El nivel asistencial, complementario del anterior, garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en alguno de los supuestos incluidos en los artículos 13 y 16» (art. 2.°).

La protección por desempleo se extiende al personal contratado en régimen de derecho administrativo y a los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones públicas que tengan previsto cotizar por esta contingencia» (art. 3.1), así como «a los penados que hubieran sido liberados» (art. 3.3) y a aquellos a los que el Gobierno acuerde extender la cobertura de esta contingencia (art. 3.4).

En el nivel contributivo, es requisito para acceder a la prestación «no haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello, o se trate de supuestos de suspensión de relaciones laborales o reducción de jornada autorizados por resolución administrativa» (art. 5.1, *d*). La duración de la prestación se alarga, desde los 3 meses, con 6 de cotización, hasta 24 meses, con 48 meses de cotización (art. 8.1), pero la cuantía máxima se reduce al 170 por 100 del salario mínimo interprofesional, «salvo que el trabajador tuviera hijos a su cargo, en cuyo caso el tope máximo podrá elevarse reglamentariamente hasta el 220 por 100 en función del número de hijos»; la cuantía mínima «en ningún caso será inferior la cuantía que en el momento del nacimiento del derecho tenga el salario mínimo interprofesional incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias» (art. 9.3). El rechazo de una oferta de colocación adecuada o la negativa infundada a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo o acciones de formación o de reconversión profesionales sigue sin llevar

consigo aparejada la extinción del derecho a la percepción de la prestación, y solamente implica la suspensión por seis meses del percibo de la misma (art. 10.1, *b*); sólo el rechazo o negativa infundada por segunda vez implicará, teóricamente al menos, la extinción del derecho a la prestación (art. 11, *b*); cuando el beneficiario, «previo requerimiento, no comparezca ante la Entidad Gestora sin causa justificada» tampoco se extingue el derecho a la percepción de la prestación; a lo más, puede ser suspendida dicha percepción por un mes (art. 10.1, *a*). Esta lenidad ante las infracciones se ha traducido, como era de esperar, en fomento del desempleo, reflejada en la evolución de las cifras de éste en los años siguientes a la entrada en vigor de la ley, en que se registraron tasas de crecimiento real del PIBpm del orden del 4 por 100.

En el nivel asistencial, además de los dos supuestos *a)* y *b)* contemplados por la legislación anterior (trabajador con responsabilidades familiares que ha agotado la prestación contributiva y emigrante retornado del extranjero), se añaden los siguientes:

c) estar en situación legal de desempleo, no tener derecho a la prestación por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que se haya cotizado, al menos, tres meses y tener responsabilidades familiares;

d) haber sido liberado por cumplimiento de condena o remisión de la pena y no tener derecho a prestación por desempleo;

e) haber sido declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total (art. 13.1);

f) ser trabajador mayor de cincuenta y cinco años, aun sin responsabilidades familiares, cuando se encuentre en alguna de las situaciones anteriores, siempre que acredite que en el momento de la solicitud cumple todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación (art. 13.2).

La duración del subsidio será de seis meses prorrogables por períodos semestrales, hasta 18 meses en los supuestos *a), b), d)* y *e);* en el supuesto *f),* hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la jubilación (art, 14.3, *a*). En el supuesto *c),* la duración será de tres meses por tres de cotización, de cuatro por cuatro meses y de cinco por cinco meses (art. 14.3, *b*).

La cuantía del subsidio sigue siendo del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (art. 14.1); ade-

más, durante el tiempo de duración del mismo, la entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y a la protección familiar, en su caso, y, en el supuesto *f)*, las de la contingencia de vejez (art. 14.2).

La Ley 31/1984 mantiene además el derecho a la prestación sanitaria de quienes hayan agotado por el transcurso del plazo la prestación o el subsidio por desempleo en las mismas condiciones establecidas por la Ley 51/1980.

En cuanto a la financiación, la nueva ley modifica la legislación anterior: la prestación de nivel contributivo se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores (art. 20.1); «el subsidio por desempleo y la prestación de asistencia sanitaria, así como las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones contributivas y asistenciales, se financiarán exclusivamente con cargo al Estado» (art. 20.2).

Al año siguiente, el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, introdujo y reguló la percepción de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único como medida de fomento del empleo. Beneficiarios de esta modalidad son los titulares del derecho a la prestación contributiva que pretendan constituirse en trabajadores por cuenta propia o ser socios de cooperativas de trabajo asociado o de sociedades anónimas laborales; la percepción de la prestación en esta modalidad es compatible con otras ayudas establecidas con el mismo fin.

La Ley 3/1989, de 31 de marzo, supuso una ampliación del contenido del artículo 13.2 de la Ley 31/1984, al establecer que los mayores de cincuenta y dos años que hubiesen cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acreditasen reunir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación tendrán derecho a disfrutar de subsidio de desempleo hasta el momento de recibir dicha pensión. Esta ley incluye además disposiciones en favor de los parados de más de cuarenta y cinco años.

A comienzos de la década de los noventa, la combinación del conjunto de medidas adoptadas con pretensiones de fomento del empleo, a las que aquí se ha hecho una leve referencia, con la ampliación de la acción protectora de las situaciones de desempleo, había ido originando un gasto creciente en prestaciones del Inem. A ello se sumaron los incrementos del gasto que significaron la implantación de las Comunidades autónomas y los fuertes gastos públicos generados por la reconversión industrial, la construcción

del tren de alta velocidad entre Madrid y Sevilla, la Exposición en esta ciudad del Quinto Centenario del Descubrimiento de América y los Juegos Olímpicos de Barcelona, ambos en 1992, entre otros dispendios. Y todo ello, en medio de la declinación de la actividad económica, desde 1989, determinó la alarma del Gobierno, que inició un conjunto de medidas restrictivas de signo contrario a las seguidas hasta el momento.

Así, el Real Decreto-ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, dispuso que la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo sería de doce meses y modificó el articulado de la Ley 31/1984, aumentando de ciento ochenta a trescientos sesenta días el período mínimo de cotización exigible para tener derecho a la prestación por desempleo, cuya cuantía se reduce del 80 al 70 por 100 de la base reguladora durante los ciento ochenta primeros días de cobertura; además, excluyó el trabajo autónomo de las condiciones que permiten acceder a la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.

Al aprobarse en 1994 un nuevo Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social se volvió a incorporar a él, en su Título III, la regulación de la protección del desempleo, con derogación de la Ley 31/1984, tras recoger sus preceptos, con las modificaciones posteriores.

La duración de la prestación por desempleo se establece del modo siguiente (art. 210.1):

Desde 360 hasta 539 días de cotización,	120 días de prestación;
desde 540 hasta 719,	180 días;
desde 720 hasta 899,	240 días;
desde 900 hasta 1.079,	300 días;
desde 1.080 hasta 1.259,	360 días;
desde 1.260 hasta 1.439,	420 días;
desde 1.440 hasta 1.619,	480 días;
desde 1.620 hasta 1.799,	540 días;
desde 1.800 hasta 1.979,	600 días;
desde 1.980 hasta 2.159,	660 días;
desde 2.160,	720 días.

La cuantía de la prestación es del 70 por 100 de la base reguladora durante los 180 primeros días y del 60 por 100 a partir del día 181 (art. 211.2). El tope máximo sigue siendo el establecido en 1984, pero «el tope mínimo será el 100 por 100 o el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, según que el trabajador tenga o no, respectivamente, hijos a su cargo» (art. 211.3).

El subsidio por desempleo en 1994

Situación que da derecho al subsidio		Duración del subsidio
1) Los parados que, figurando inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y careciendo de rentas de cualquier naturaleza superiores, *en cómputo mensual, al 75 por 100* del salario mínimo interprofesional, *excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias,* se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:	*a)* Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares.	Mayores de 45 años que han agotado 120 días de prestación por desempleo: hasta 24 meses.
		Mayores de 45 años que han agotado 180 días de prestación por desempleo: hasta 30 meses.
		Menores de 45 años que han agotado 180 días de prestación por desempleo: hasta 24 meses.
	b) Haber agotado un derecho a prestación por desempleo de, al menos, trescientos sesenta días de duración, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento.	6 meses improrrogables.
	c) Ser trabajador emigrante que, habiendo retornado del extranjero, no tenga derecho a la prestación por desempleo *y hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España.*	6 meses, prorrogables por períodos semestrales hasta un máximo de 18 meses.
	d) Haber sido liberado de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, *siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.*	6 meses, prorrogables por períodos semestrales hasta un máximo de 18 meses.
	e) Haber sido declarado plenamente capaz o inválido en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de invalidez en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez.	6 meses, prorrogables por períodos semestrales hasta un máximo de 18 meses.

El subsidio por desempleo en 1994 (continuación)

Situación que da derecho al subsidio		Duración del subsidio
2) *Los parados que, reuniendo los requisitos a que se refiere el apartado 1.1 de este artículo, salvo el relativo al período de espera, se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que:*	a) *Hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares.*	3 meses de cotización: 3 meses de subsidio
		4 meses de cotización: 4 meses de subsidio
		5 meses de cotización: 5 meses de subsidio
		6 o más meses de cotización: 21 meses de subsidio
	b) *Hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares.*	6 meses improrrogables
3) Los trabajadores mayores de *cincuenta y dos años*, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, *hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral* y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.		Hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades.
4) Los desempleados mayores de cuarenta y cinco años en la fecha en que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de setecientos veinte días de duración, que cumplan todos los requisitos establecidos en el apartado 1.1 de este artículo excepto el relativo al período de espera, tendrán derecho a un subsidio especial con carácter previo a la solicitud del subsidio por desempleo previsto en los párrafos a) y b) de dicho apartado 1.1, siempre que no hubiesen generado derecho a una nueva prestación de nivel contributivo, o no tuviesen derecho al subsidio previsto en el apartado anterior» (art. 215.1).		6 meses.

Las partes en cursiva se han ido introduciendo en modificaciones posteriores al año 1984.

En materia de extinción, por fin el rechazo de una oferta de empleo adecuada o la negativa a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo o acciones de promoción, formación o reconversión profesionales constituyen, sin necesidad de reiteración, causas de extinción de la prestación (art. 213.1, *b*). A la noción de «colocación adecuada» se le añade la nota de cualquier colocación «que, ajustándose a sus aptitudes físicas y formativas, implique un salario equivalente al establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho» (art. 213.2).

En el nivel asistencial, el cuadro de requisitos que ha de reunir el solicitante es más complejo y, por lo general, más restrictivo que en la Ley 31/1984. También la regulación de la duración del subsidio es un tanto compleja. En principio sigue siendo de seis meses prorrogables por semestres hasta un máximo de dieciocho meses, pero con numerosas excepciones.

Con el fin de simplificar en lo posible estas complejidades, en el cuadro precedente se han esquematizado las situaciones que pueden dar lugar al subsidio, según el artículo 215 del Texto refundido de 1994, y las duraciones máximas que puede tener en cada una de esas situaciones, según el artículo 216 del mismo [94]. En lo que respecta a las situaciones que dan derecho al subsidio, para señalar las diferencias con la redacción del texto de la Ley 31/1984, se han subrayado en dicho cuadro los textos que implican variación. Es de advertir, no obstante, que estas variaciones no datan de 1994, sino que se han ido produciendo en la década que va de 1984 a 1994. Así, la protección especial a las personas mayores de cuarenta y cinco y de cincuenta y dos años arranca de la Ley 3/1989, antes citada.

La cuantía del subsidio sigue siendo del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, pero ahora, para el cálculo, se excluye la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 217.1). No obstante, en el caso especial de las personas mayores de cuarenta y cinco años, estas cuantías serán del 100 por 100 cuando el trabajador tenga dos familiares a su cargo y del 125 por 100 cuando tenga tres o más familiares a su cargo (art. 217.2). Estas mismas cuantías regirán, durante los primeros seis meses, para los perceptores del subsidio especial para mayores de cincuenta y dos años (art. 217.3).

---

[94] No se ha incluido en dicho cuadro el tratamiento que el artículo 216 de la LGSS-1994 da al subsidio en el caso de los trabajadores fijos discontinuos que se encuentran en las situaciones 1, *a)* y *b)*, y 2 que figuran en el cuadro. En tales casos la duración del subsidio «será equivalente al número de años cotizados en el año anterior a la solicitud». Pero «no serán de aplicación a estos trabajadores, mientras mantengan dicha condición, el subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años ni el subsidio especial para mayores de cuarenta y cinco años» (art. 216.5).

3.526. El panorama de instituciones de protección social de 1967 a 1978

El Real Decreto-ley 36/1978 representó un importante cambio institucional en la administración de la Seguridad Social. De aquí que sea interesante representar esquemáticamente las diferencias entre una y otra etapa.

Si se compara la situación inmediatamente posterior a la implantación del sistema de la Seguridad Social en 1967 con la de la etapa inmediatamente anterior, lo primero que se advierte es que, desde el punto de vista de las instituciones gestoras, los cambios son mínimos. En efecto, la gestión del nuevo sistema siguió repartida entre una pluralidad de entidades ya existentes. Estas entidades eran el Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908; el Instituto Social de la Marina, creado en 1919, pero actuante con este nombre desde 1930; un gran número de Mutualidades Laborales, Montepíos y Cajas de Empresa, creadas casi todas a partir de 1940, aunque algunas de ellas existían desde bastantes años atrás. En la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales actuaban las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, consideradas por la nueva legislación con entidades colaboradoras de las entidades gestoras públicas. Nominalmente desaparecieron de la gestión de esta rama las compañías privadas de seguros, que habían atendido a la cobertura de estas contingencias desde que la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 la había establecido con carácter voluntario, y la siguieron atendiendo después, cuando, a partir de 1932, la cobertura se hizo obligatoria.

El reparto de funciones entre estas entidades, a partir de 1967, fue el siguiente:

A) El Instituto Nacional de Previsión gestor en la etapa anterior, del Seguro de Vejez e Invalidez, de los Subsidios Familiares, del Seguro Obligatorio de Enfermedad (que incluía asistencia sanitaria, prestaciones de incapacidad laboral transitoria y auxilios por defunción) y del Seguro Nacional de Desempleo, siguió administrando la asistencia sanitaria, las prestaciones económicas de incapacidad laboral transitoria, auxilios por defunción, protección familiar y desempleo; en su órbita estaban también la Mutualidad Nacional Agraria, la Mutualidad Nacional de Empleados de Hogar y la del Seguro Escolar.

B) El Instituto Social de la Marina, constituido en entidad gestora de la Seguridad Social, administraba todas las prestaciones del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, y se ocupaba además de la afiliación de trabajadores, de la inscripción de empresas y de la recaudación de cuotas.

Esquema de la protección social de la población española de 1967 a 1978

Prestaciones de protección social		Población protegida						
		Trabajadores por cuenta ajena				Trabajadores por cuenta propia		Indigentes
		De las administraciones públicas			De empresas públicas y privadas	De profesiones liberales	De otras profesiones	
		Central	Local	Seguridad social				
Pensiones	Básicas	*Estado:* Clases pasivas	*Munpal*	*Sistema de la Seguridad Social:* Mutualidades Laborales, INP, Instituto Social de la Marina (ISM)		Mutualidades de profesiones liberales	*Sistema:* Mutualidades Laborales, INP, ISM	*Estado:* Ayudas a ancianos y enfermos
	Complementarias	*Mutualidades de funcionarios*	*Corporaciones locales*	*Mutua del INP y otras*	A cargo de ciertas empresas	–	–	–
Asignaciones familiares		*Estado:* Ayuda Familiar	*Munpal:* Ayuda Familiar	*Sistema de la Seguridad Social:* INP		–	*Sistema:* INP, ISM	–
Subsidios	Incapacidad temporal	*Estado:* Mantenimiento del sueldo	*Corporaciones:* Mantenimiento del sueldo	*Sistema de la Seguridad Social:* Instituto Nacional de Previsión (sólo ILT), Mutuas Patronales		–	–	–
	Desempleo	–	–	–	*Sistema:* INP	–	–	–
Otras prestaciones en dinero		–	–	*Sistema de la Seguridad Social:* Mutualidades Laborales, INP, ISM, Mutuas patronales		Mutualidades de profesiones liberales	*Sistema:* Mutualidades Laborales, INP, ISM	*Corporaciones locales:* Ayudas discrecionales
Asistencia sanitaria		*Estado:* Sólo militares / Agrupación Justicia	*Corporaciones locales*	*Sistema:* INP Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, también Mutuas Patronales		–	–	*Estado y Corporaciones locales*
Enseñanza		*Estado:* Servicios públicos de enseñanza y becas de estudio						
Vivienda		*Estado:* Ministerio de la Vivienda / Obra Sindical del Hogar						
Servicios sociales diversos		–	–	*Sistema de la Seguridad Social:* Ancianos, Serem		–	*Sistema de la Seguridad Social*	*Estado y Corporaciones locales*

Las entidades públicas de protección social aparecen en cursiva.

Esquema de la protección social de la población española de 1979 a 1995

Prestaciones de protección social		Población protegida						
		Trabajadores por cuenta ajena				Trabajadores por cuenta propia		Indigentes
		De las administraciones públicas			De empresas públicas y privadas	De profesiones liberales	De otras profesiones	
		Central	Territorial	Seguridad social				
Pensiones	Básicas	*Estado:* Clases pasivas.	*Munpal.* Desde 1993, *Sistema:* INSS	*Sistema de la Seguridad Social:* Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM)		Mutualidades de profesiones liberales / *Sistema:* INSS	*Sistema:* INSS, Instituto Social de la Marina	*Estado:* Ayudas a ancianos y enfermos. Desde 1991, *Sistema:* Inserso
	Complementarias	*Muface, Isfas, Mugeju:* Fondo especial	*Corporaciones locales*	*Mutua del INP y otras.* Luego, Fondo especial INSS	A cargo de ciertas empresas Luego, Fondos de Pensiones	Desde 1986, Fondos de Pensiones		–
Asignaciones familiares		*Estado:* Ayuda Familiar	*Munpal:* Ayuda Familiar	*Sistema de la Seguridad Social:* INSS, Instituto Social de la Marina		–	–	Desde 1991, Sistema: INSS
Subsidios	Incapacidad temporal	Mantenimiento del sueldo	Mantenimiento del sueldo	*Sistema de la Seguridad Social:* INSS, ISM, Mutuas Patronales		–	–	–
	Desempleo	–	–	Desde 1984: *Inem*	*Inem*	–	–	–
Otras prestaciones en dinero		–	–	*Sistema de la Seguridad Social Fondo de Garantía Salarial*		Mutualidades de profesiones liberales	*Sistema:* INSS	*Corporaciones locales*
Asistencia sanitaria		*Muface, Isfas, Mugeju*	*Corporaciones* De 1984 a 1993: *Munpal*	*Sistema:* Insalud. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: también Mutuas Patronales		–	–	*Estado y Corpor.* Desde 1990, *Sistema Nacional de Salud*
Enseñanza		*Estado y Comunidades autónomas:* Servicios públicos de enseñanza y becas						
Vivienda		*Estado y Comunidades autónomas*						
Servicios sociales diversos		*Muface, Isfas, Mugeju*	–	*Sistema:* Inserso		–	–	*Estado y Corpor.*

Las entidades públicas de protección social aparecen en cursiva.

C) Las Mutualidades Laborales, que venían administrando prestaciones complementarias de las del INP, se hicieron cargo de la totalidad de la gestión de las pensiones de sus afiliados, así como del subsidio de invalidez provisional (como antes lo habían hecho con el equivalente de larga enfermedad). Y compartieron con las Mutuas Patronales la gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El cuadro anterior ofrece este esquema para la etapa de 1967 a 1978.

3.527. El panorama de instituciones de protección social de 1979 a 1995

La entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/1978 modificó profundamente, como se ha dicho, el aparato institucional encargado de la gestión del sistema de la Seguridad Social. Desaparecen el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, y aparecen el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Prácticamente por las mismas fechas comenzaron a funcionar las nuevas mutualidades generales de funcionarios de la Administración central creadas entre 1975 y 1978, que se hicieron cargo, sobre todo, de la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria en favor de dichos funcionarios; estas mutualidades, nominalmente dentro del sistema de la Seguridad Social, por hacerse cargo de lo que la legislación denomina regímenes especiales de funcionarios, están sin embargo contablemente fuera de él, por administrarse separadamente (la Contabilidad Nacional anota sus operaciones, junto con las de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, dentro del sector de Administraciones de seguridad social, en el subsector de Otras administraciones de seguridad social). De las prestaciones de dicho sistema dedicadas a la protección por desempleo se van a hacer cargo dos instituciones nuevas: el Instituto Nacional de Empleo y el Fondo de Garantía Salarial; la gestión de estas prestaciones estaba en manos del Instituto Nacional de Previsión (la Contabilidad Nacional, sin embargo, incluye a estas dos entidades dentro del subsector que denomina Sistema de seguridad social).

Al margen de las instituciones típicas de seguridad social se producen también, dentro de esta etapa, cambios muy importantes. Los más destacados son los derivados de la nueva estructura de las administraciones públicas subsiguientes a la Constitución de 1978, con la aparición de las Comunidades autónomas. Todas estas nuevas administraciones asumen competencia exclusiva en materia de servicios sociales y muchas de ellas las asumen también en materia de enseñanza y en materia de vivienda. Por otro lado, en muchas de ellas se crean entidades similares al Instituto Nacional

de la Salud y al Instituto Nacional de Servicios Sociales, para hacerse con la gestión, en sus respectivos territorios, de sus respectivas competencias.

En esta etapa se amplía la acción protectora del Estado en favor de personas no comprendidas en el campo de aplicación de las áreas contributivas, al tiempo que desaparecen entidades encargadas de estas tareas. Por ejemplo, desaparece el Instituto Nacional de Asistencia Social, entidad del Estado gestora de servicios sociales, pero se encomienda la gestión de prestaciones no contributivas a la entidad gestora de la Seguridad Social que es el Instituto Nacional de Servicios Sociales.

El cuadro anterior resume, en lo posible, este panorama.

IV. LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA

Al principio de esta obra se ha examinado, en términos generales, el gasto de las administraciones públicas en España y su evolución desde 1964. Tras esa consideración muy general es necesario ahora estudiar lo que ha representado ese gasto en detalle, con atención muy particular a la parte del mismo que se ha dedicado a transferencias sociales, pues esto es lo que permite conocer lo que ha significado como protección social y como contribución, por tanto, al bienestar de los españoles. Por supuesto que sin gastos de administración y sin ciertas operaciones de capital estas transferencias no hubieran podido realizarse. Pero el principal interés de estas últimas operaciones es más bien el de conocer si la gestión ha sido, o no, austera, así como el peso que tienen las inversiones y, en general, las operaciones de capital en el conjunto total de estas acciones. Por otro lado, en este campo, el volumen de las operaciones referentes a transferencias sociales es incomparablemente superior a todo lo demás.

Para el estudio detallado del gasto en transferencias sociales se seguirá el orden normal en estos casos, que es también el que señala la sistemática de la Contabilidad Nacional. Así se examinarán primeramente las transferencias sociales en dinero, o «prestaciones sociales en dinero», para seguir con las transferencias sociales en especie, en sus dos clases: la de las «prestaciones sociales en especie» y la de las «transferencias de bienes y servicios individuales no destinados a la venta».

4.1. El gasto público en prestaciones sociales en dinero

El mayor volumen del gasto de bienestar social se dedica a las transferencias en dinero a los hogares. Actualmente, en España y en el resto de los países de la Unión Europea, los dos tercios o más del importe de las transferencias sociales se hacen por la vía de las prestaciones sociales en dinero [95]. Para el análisis de estas prestaciones conviene distinguir sus distintas clases. En el cuadro adjunto se presenta la clasificación más usual de las mismas.

Clasificación de las prestaciones sociales en dinero

Prestación periódica	Prestación periódica de duración indeterminada	*Pensión* (sustituye o suple a una renta)	Pensión por derecho propio
			Pensión de supervivencia
		Asignación (compensa una carga)	Asignación por persona a cargo
			Asignación por otras razones
	Prestación periódica de duración predeterminada	*Subsidio* por derecho propio (sustituye o suple a una renta)	Subsidio por incapacidad temporal
			Subsidio por desempleo
		Subsidio de supervivencia (sustituye o suple a una renta)	Subsidio por viudedad
			Otro subsidio por supervivencia
Prestación por una sola vez	Prestación no sustitutiva de una prestación periódica	*Indemnización* o *ayuda* por derecho propio	Indemnización por un daño o pérdida
			Ayuda para compensar una carga
		Indemnización o *ayuda* de supervivencia	
	Prestación sustitutiva de una prestación periódica		

[95] *Cf.*, a este propósito, Barrada, A.: *La protección social en la Unión Europea de 1981 a 1994. Con especial atención a la cobertura de inactividad laboral*, Bilbao, Fundación BBV, marzo 1997.

En el lenguaje legislativo no siempre se emplean los términos con rigor. Por ejemplo, a la ayuda para compensar los gastos de sepelio se llamó, en la Ley de la Seguridad Social de 1966, «subsidio por defunción» y en el Texto refundido de 1974, «auxilio por defunción». Desde la Ley Básica de Empleo de 1980, a las prestaciones contributivas se las denomina, de manera vaga, «prestaciones por desempleo», mientras el término «subsidio» se reserva para las prestaciones no contributivas. Este matiz asistencial tuvieron, en su día, el «subsidio familiar», que era una asignación, y el «subsidio de vejez», que era una pensión. En el Reglamento del Mutualismo Laboral de 1954, en cambio, se utilizaban los términos con precisión y corrección. Las pensiones asistenciales reguladas inicialmente por el Decreto 1315/1962 se llamaron «auxilios a ancianos y enfermos» y, desde 1981, «ayudas para ancianos y enfermos»; más recientemente, las pensiones a minusválidos de la Lismi se denominan «subsidios», pero las prestaciones equivalentes de la Ley 26/1990, «pensiones», lo mismo que las que sustituyen a las «ayudas para ancianos y enfermos». Aquí se tratarán del mismo modo las prestaciones del mismo género y finalidad, sea cual sea su denominación oficial.

En lo que respecta al volumen del gasto, las prestaciones periódicas tienen mucho mayor peso que las prestaciones por una sola vez. Entre las periódicas destacan por su volumen las pensiones, aunque, con las altas tasas de desempleo corrientes desde mediados de los años setenta, también alcanzan volúmenes considerables los subsidios. En cuanto a las asignaciones, al principio del período aquí estudiado tuvieron en España tanto o más peso que las pensiones, para descender luego a niveles bajísimos; en la mayor parte de los países de la Unión Europea, sin embargo, todavía tienen un peso comparable al de los subsidios.

Dado el mayor volumen que representan hoy las pensiones, por ellas se comenzará este examen.

4.11. Las pensiones

Las pensiones, por su forma preferente de financiación, se clasifican en contributivas (o de seguros sociales) y asistenciales; por la forma de generarse el derecho, de derecho propio o de derecho derivado; por su finalidad o función, de vejez, jubilación o retiro, de invalidez o minusvalidez, y de supervivencia. Dentro de estas últimas se distingue entre pensiones de viudedad, de orfandad y en favor de otras personas. Pero, desde el punto de vista del gasto resulta difícil con frecuencia distinguir entre unas y otras, ya que, cuando sobreviven cónyuge viudo e hijos menores, se paga como una sola pensión la de viudedad conjuntamente con las de orfandad.

Por su propia naturaleza, las pensiones asistenciales son siempre de derecho propio, por lo que, dentro de este grupo, no caben, en principio, las pensiones de supervivencia.

Si se quiere conocer la protección de la vejez, es necesario separar, dentro de todas estas pensiones, las que corresponden a personas mayores de cierta edad, como las de sesenta y cinco años y más. Pero ello no siempre es factible.

4.111. La evolución del gasto público global en pensiones

Para proceder con orden, conviene examinar primeramente la evolución del gasto global en pensiones, para ir luego estableciendo las distinciones que, siendo interesantes, sean posibles. Se analiza, pues, ante todo, la evolución de los importes de todas las pensiones públicas.

En el cuadro adjunto se presentan estos importes en millones de pesetas de cada año y en millones de pesetas constantes a los precios de 1986, así como en pesetas-1986 por habitante. También se expresan los mismos importes en porcentajes: del PIBpm, del gasto total (corriente y de capital) del conjunto de las administraciones públicas y del gasto total en transferencias sociales (prestaciones sociales más consumo final individual efectivo) del conjunto de dichas administraciones. Asimismo se consignan en él las tasas de variación anual del importe por habitante de las pensiones públicas en pesetas constantes. Con ello se consigue hacer visibles, en un solo cuadro, algunos de los caracteres más importantes de esta evolución.

Lo primero que llama la atención es el exiguo porcentaje del PIBpm que representaban las pensiones públicas en 1964. Si se tiene en cuenta que esta medida constituye un indicador, no muy refinado, pero indicador al fin, de la parte de la renta nacional que se redistribuye en cada momento por medio de pensiones, se advertirá que, al principio del período que aquí se estudia, esta redistribución era casi insignificante. También se advertirá, sin embargo, que esta realidad iniciaría rápidamente un proceso de transformación.

En efecto, en la primera fase del período estudiado, la que va de 1964 a 1974, de brillante crecimiento económico, el porcentaje del PIBpm representado por las pensiones públicas se elevó del 1,7 al 4,2 por 100, lo que significa una tasa media de crecimiento acumulativo anual del 9,5 por 100. En esta misma fase, el PIBpm había crecido, en términos reales, a una tasa media anual del 6,4 por 100, y el PIBpm por habitante, a la del 5,3 por 100. Es evidente, pues, el esfuerzo que se realizó en estos años para corregir una situación

poco satisfactoria, esfuerzo que se manifiesta por el crecimiento del importe de las pensiones muy por encima del crecimiento del PIBpm. Es signo también de que se aprovechó el buen momento económico para mejorar las condiciones sociales.

Evolución del importe global de las pensiones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	20.312,3	1,68	9,73	40,33	228.512	7.199	–
1965	26.947,5	1,92	10,64	41,28	275.916	8.600	19,46
1966	31.736,4	1,95	10,79	39,54	303.663	9.357	8,81
1967	43.982,1	2,39	11,11	30,73	397.916	12.113	29,45
1968	55.595,4	2,67	12,55	32,80	478.478	14.395	18,84
1969	70.638,6	2,97	13,79	34,25	589.351	17.397	20,85
1970	82.572,6	3,14	14,13	33,93	649.434	19.171	10,20
1971	105.554,4	3,56	14,97	34,19	770.782	22.544	17,60
1972	125.797,0	3,61	15,42	33,62	853.210	24.733	9,71
1973	164.191,8	3,91	16,74	35,17	1.000.402	28.739	16,20
1974	213.376,7	4,15	17,65	37,29	1.104.595	31.428	9,36
1975	273.716,5	4,53	17,96	37,26	1.226.585	34.537	9,89
1976	335.101,6	4,61	18,02	37,77	1.290.283	35.904	3,96
1977	496.677,8	5,39	19,42	39,63	1.545.467	42.496	18,36
1978	723.329,1	6,41	21,79	42,10	1.889.329	51.372	20,89
1979	946.882,1	7,17	23,33	43,47	2.123.220	57.218	11,38
1980	1.145.836	7,55	22,75	43,33	2.219.989	59.380	3,78
1981	1.410.799	8,28	23,17	43,65	2.385.979	63.194	6,42
1982	1.669.624	8,47	22,43	44,98	2.463.571	64.865	2,64
1983	1.995.370	8,86	22,81	46,51	2.615.998	68.532	5,65
1984	2.317.176	9,08	23,15	47,14	2.715.351	70.820	3,34
1985	2.630.233	9,33	21,85	46,40	2.877.716	74.925	5,80
1986	2.982.274	9,23	21,86	46,99	2.982.274	77.388	3,29
1987	3.285.836	9,09	22,23	46,36	3.108.443	80.464	3,97
1988	3.646.261	9,08	22,18	46,24	3.284.835	84.843	5,44
1989	4.111.340	9,13	21,51	45,59	3.473.475	89.540	5,54
1990	4.665.698	9,30	21,40	45,08	3.702.134	95.290	6,42
1991	5.237.792	9,54	21,20	43,74	3.906.151	100.364	5,32
1992	5.855.513	9,91	21,53	42,76	4.103.226	105.190	4,81
1993	6.356.532	10,43	21,12	42,52	4.219.223	107.947	2,62
1994 P	6.812.256	10,51	21,95	43,36	4.312.602	110.157	2,05
1995 P	7.346.683	10,53	22,36	45,09	4.442.182	113.293	2,85

P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaborado con los datos de los Cuadros I, II-A, III-A, V-A y V-B del Anexo estadístico.

Es de recordar, sin embargo, que, en esta fase aún no habían comenzado a surtir efectos las medidas de transformación del sistema de la Seguridad Social adoptadas a través de la Ley 24/1972, tendentes, entre otras cosas, a aproximar las bases de cotización

y reguladoras de las cuantías de las pensiones a salarios reales. El progreso se debe, pues, fundamentalmente, a las medidas de revalorización de las cuantías de las pensiones vigentes que se fueron adoptando desde 1966. Los importantes incrementos determinados por estas medidas, en el sistema de la Seguridad Social, se han reflejado anteriormente en este trabajo [96].

A lo largo de esta primera fase, el peso del importe de las pensiones en el conjunto del gasto público, corriente y de capital, se duplicó. Si se tiene en cuenta que, según datos que figuran en el cuadro II-B del Apéndice estadístico, este último gasto casi se duplicó en términos reales, el esfuerzo realizado se hace más evidente. En el mismo tiempo el importe de las pensiones, en pesetas constantes de 1986, había pasado de 228.512 millones a 1.104.595 (coeficiente multiplicador: 4,834).

Por otro lado, en esta misma fase, el peso del importe de las pensiones de las administraciones públicas en el conjunto del gasto de estas mismas administraciones en transferencias sociales descendió, desde el 40,3 por 100, que representaba en 1964, a su nivel más bajo, que fue el del 30,7 por 100 registrado en 1967. Esto es debido a que, de 1964 a 1966, la mayor parte de las asignaciones familiares no eran pagadas aún por las administraciones públicas, sino por los empleadores. De 1967 a 1974 su peso asciende hasta alcanzar el 37,3 por 100 en 1974.

En la segunda fase del período estudiado, la que va de 1974 a 1985, marcada por una profunda recesión, el importe de las pensiones públicas pasó del 4,2 al 9,3 por 100 del PIBpm, lo que significa una tasa media de crecimiento anual del 7,6 por 100. En esta misma fase, el PIBpm había crecido al 1,6 por 100, y al 0,7 por 100 el PIBpm por habitante; pero en algunos de estos años, la variación había sido de signo negativo. Está claro, pues, que las medidas de mejora adoptadas anteriormente, muy en particular las de la Ley 24/1972, estuvieron surtiendo en efecto, sobre todo en la primera etapa de esta fase. Es de destacar que, de 1974 a 1979, a lo largo de la etapa de realización de los objetivos de la Ley 24/1972, la tasa media de crecimiento anual del gasto en pensiones, en términos del PIBpm, fue del 11,6 por 100; mientras que, de 1979 a 1985, años en que se comienzan a adoptar ciertas medidas restrictivas, esta misma tasa fue del 4,5 por 100. En este tiempo, pues, culminan los proyectos iniciados en 1967 y el esfuerzo en materia de pensiones comienza a estar más próximo al de los países más desarrollados de la Europa occidental.

La tercera fase del período, de 1985 a 1991, es otra fase de buen crecimiento económico, en la que el PIBpm aumenta, en términos

[96] *Cf., supra,* 3.523.11.

reales, a una tasa media anual del 4,1 por 100, y el PIBpm por habitante a una tasa del 3,9 por 100. En esta fase, el importe de las pensiones públicas, expresado en porcentaje del PIBpm, se mantiene prácticamente estable: la tasa media de variación anual es del 0,37 por 100. Por primera vez desde 1964, este porcentaje desciende de 1985 a 1988, para repuntar de nuevo en los años siguientes.

La última fase, de 1991 a 1995, es desde el punto de vista económico, otra fase de «vacas flacas». En realidad, la disminución del ritmo de crecimiento se inició después de 1989, y alcanzó su punto más bajo en 1993, con tasa negativa de variación del PIBpm con respecto a 1992. De 1991 a 1995, la tasa media de variación anual del PIBpm fue del 1,1 por 100, y la del PIBpm por habitante del 0,9 por 100. En cambio, el importe de las pensiones públicas, medido en porcentaje del PIBpm, volvió a crecer a mayor ritmo, si bien no a las tasas anteriores: en esta fase, la evolución se produjo a una tasa media anual del 2,5 por 100, situándose en los dos últimos años en un valor equivalente al 10,5 por 100 del PIBpm.

El análisis que se acaba de hacer de la evolución del importe de las pensiones expresado en porcentajes del PIBpm tiene el interés de reflejar, de alguna manera, en qué medida se ha desenvuelto la redistribución de la renta por esta vía. Pero, como en el mismo análisis se ha puesto también de manifiesto, el PIBpm de la nación ha pasado en este período por momentos muy distintos, desde crecimientos muy notables hasta decrecimientos en términos reales. Por lo tanto, como se ha dicho antes, este indicador muestra los niveles de redistribución en cada momento, y su evolución, pero no en qué medida han variado los niveles de satisfacción procurados por las pensiones.

Para una primera aproximación a este punto informa mejor otro indicador del cuadro adjunto: el que expresa esos importes en pesetas constantes por habitante. Este indicador muestra cómo tales importes no han dejado de crecer ni siquiera en los años en que, medidos en porcentajes del PIBpm, han descendido. En 1995, el gasto por habitante en pensiones públicas era, en términos reales, casi dieciséis veces mayor que en 1964. Al finalizar, en 1974, la primera fase de esta evolución, este gasto cuadruplicaba ampliamente el de diez años antes, gracias a una tasa media de crecimiento anual del 15,9 por 100. De 1974 a 1985 se duplicó largamente el gasto, que creció a una tasa media anual del 8,2 por 100. En 1991, dicho gasto superaba en un tercio el de 1985, y había crecido a la tasa media anual del 5 por 100. Hasta 1995 siguió creciendo a una tasa media anual de 3,1 por 100 y el gasto total por habitante era un 13 por 100 mayor que en 1991.

Como se ve, el mayor esfuerzo se realizó en la primera fase, pero, conforme estos gastos fueron alcanzando ciertos niveles, sus incrementos fueron descendiendo. Ya se ha visto anteriormente que la cuantía máxima de la pensión del sistema de la Seguridad Social era, en términos reales, un 10,7 por 100 mayor en 1979 que en 1995.

Un fenómeno que merece alguna explicación es el de las tasas de incremento interanual del gasto por habitante en pesetas constantes. Como se habrá observado, estas tasas, aunque más altas en los primeros años y más bajas en los últimos, manifiestan siempre unas variaciones muy irregulares. En algún caso, esta irregularidad se debe a motivos contables; así, en el año 1976, por cambio en el método de registro de las operaciones en las cuentas del sistema de la Seguridad Social, las cifras solamente reflejan los datos de unas once mensualidades [97]. En otros casos, los altibajos se deben, al menos en parte, a las variaciones de los precios de consumo, ya que el paso a precios constantes se ha hecho a partir del deflactor del consumo privado nacional. Hay que tener en cuenta además que, sobre todo en los primeros años, ciertas revalorizaciones, tanto de pensiones del sistema de la Seguridad Social, como de las pensiones de funcionarios o las asistenciales, se han llevado a cabo de modo irregular, corrigiendo a veces el desfase de varios años en lo concerniente al poder adquisitivo de las mismas. Por lo demás, los aumentos del gasto no se deben siempre a mejoras de las cuantías de las pensiones, ni a ampliaciones del campo de aplicación, sino simplemente al llamado efecto de sustitución, en virtud del cual cada año la cuantía media de las pensiones que se extinguen es menor que la de las nuevas pensiones que se comienzan a devengar.

Otras informaciones interesantes contenidas en este cuadro son las referentes al peso que el importe de las pensiones ha tenido en el conjunto del gasto en transferencias sociales de las administraciones públicas y en el conjunto del gasto total, corriente y de capital, de dichas administraciones. Es posible comprobar así que dicho peso no ha bajado nunca del 30 por 100 del gasto total en prestaciones, y en veinte de esos treinta y dos años se ha mantenido entre el 40 y el 47 por 100 del mismo. En el conjunto del gasto de las administraciones públicas, su peso más leve lo registró en 1964, año en que no llegó al 10 por 100, y su mayor peso lo tuvo en 1979, año en que anduvo cerca del 24 por 100; por encima del 20 por 100 estuvo siempre desde 1978.

Todos estos datos avalan la importancia creciente que ha venido teniendo el gasto en pensiones a lo largo de estos años, que suman

[97] La Contabilidad Nacional de España corrige las cifras, pero aquí se ha preferido mantener las cifras procedentes de las cuentas del sistema de la Seguridad Social y hacer constar simplemente la razón de la anomalía.

casi un tercio de siglo. Pero hay un dato que no figura en dicho cuadro, y es el del número de pensiones que se han pagado con él. El cómputo del número de pensiones plantea dificultades, como la ya aludida del número de pensiones de supervivencia. Por ello, las cifras que aquí se darán constituye, sobre todo para los primeros años del período aquí estudiado, una simple aproximación. A este respecto es de advertir que, en las estadísticas del sistema de la Seguridad Social, el número de pensiones que se suele emplear es vigente a 31 de diciembre de cada año, sin embargo, para su comparación con los importes gastados anualmente en las mismas parece más correcto emplear, como se hace aquí, el promedio anual de pensiones o el número de pensiones a mediados de cada año.

En el cuadro siguiente figura el número medio anual de pensiones en los años que jalonan las distintas fases del período estudiado, junto con las cuantías medias que resultan de dicho número, a precios corrientes y a precios constantes, en cómputo anual y en la hipótesis simplificadora de que todas las pensiones hubiesen tenido dos pagas extraordinarias al año. También figuran en ese cuadro las tasas medias anuales de variación experimentadas por dichas cuantías. Por los datos de este cuadro se comprueba que, de 1964 a 1974, la cuantía media de la pensión, en términos reales, casi se triplicó, creciendo a una tasa media anual del 10,6 por 100. De 1974 a 1985, dicha cuantía se incrementó en más de un 60 por 100, creciendo a una tasa media anual del 4,4 por 100. Desde entonces, los crecimientos han sido mucho más moderados, a una tasa media anual de menos del 2 por 100 de 1985 a 1991 y poco más del 1 por 100, de 1991 a 1995.

Evolución del número de pensiones y de la cuantía de la pensión media

Año	Número de pensiones	Cuantías a precios corrientes		Cuantías a precios constantes de 1986		
		En cómputo anual	Cuantía mensual, en la hipótesis de 14 pagas al año	En cómputo anual	Cuantía mensual, en la hipótesis de 14 pagas al año	Tasa media de variación anual
		Pesetas	Pesetas	Pesetas	Pesetas	
1964	2.225.600	9.127	652	102.674	7.334	–
1974	3.914.674	54.507	3.893	282.168	20.155	10,64
1985	6.331.226	415.438	29.674	454.527	32.466	4,43
1991	7.648.642	684.800	48.914	510.699	36.478	1,96
1995 P	8.294.943	885.682	63.263	535.529	38.252	1,19

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaboración propia, sobre datos del cuadro anterior y del Ministerio de Trabajo: *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, 1977; Instituto Nacional de la Seguridad Social: *Memoria estadística*, varios años; Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas: *Seguimiento presupuestario*, varios años; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1995*; Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 2, *Invalidity/Disability*, Luxembourg, 1992, y *Old Age and Survivors: an Update*, Luxembourg, 1996.

Otro hecho a destacar es el del aumento del número de las pensiones a lo largo de este período. En 1964, el número de pensiones equivalía al del 7 por 100 de la población; en 1974 este porcentaje era superior al 11 por 100; en 1985 se aproximaba al 16,5, en 1991 al 20 por 100, y en 1995 superaba el 21 por 100. Si se tiene en cuenta que, en este último año, la población de sesenta y cinco años y más era del 15,3 por 100 de la población total, se llega a la conclusión de que más de la cuarta parte de las pensiones se perciben por personas de menos de 65 años. Es de advertir que en este cómputo no se cuentan las pensiones complementarias que pagan a ciertos funcionarios del Estado las mutualidades generales de éstos, ni las que algunas Corporaciones locales abonan a los suyos. Tampoco se cuentan, por supuesto, las pensiones que no proceden de administraciones públicas.

4.112. La distribución del gasto público en pensiones por funciones

La visión global de la evolución del gasto público en pensiones que se acaba de presentar tiene todas las ventajas, pero también todos los inconvenientes de una visión global. Ofrece una síntesis de lo que ha sido este gasto y de su evolución, en su totalidad, pero no permite ver, entre otras cosas, qué situaciones de necesidad se han cubierto con esas pensiones. Para ello es preciso conocer la distribución de las pensiones y de sus importes por funciones. Pero, en este caso, es difícil remontarse hasta 1964, no sólo por la dificultad que entraña la obtención de la información, sino además porque la heterogeneidad de los datos de este año con respecto a los posteriores a 1967 hace las comparaciones poco significativas. Por ello, en el cuadro adjunto, dichas distribuciones se presentan a partir de 1974.

Por las cifras de este cuadro se comprueban los importantes cambios ocurridos en una veintena de años. El período de mayor crecimiento de las cuantías medias de las pensiones en términos reales fue el de 1974 a 1985 (en realidad, el de 1974 a 1979). Pero no todas las cuantías crecieron al mismo ritmo. En efecto, la mayor tasa media de crecimiento anual la registraron las cuantías de las pensiones de invalidez permanente, seguidas de cerca por las de las pensiones de vejez, jubilación o retiro, mientras que las de supervivencia crecieron a un ritmo mucho menor. Las diferencias entre las tasas de crecimiento se deben fundamentalmente al peso que tienen los complementos para garantizar cuantías mínimas, ya que la evolución de las bases reguladoras de las cuantías de las prestaciones deberían procurar tasas similares de crecimiento para todas ellas. Al ser dichos complementos decididos discrecionalmente por el Gobierno, introducen a veces variaciones extrañas en la evolución natural de las cuantías.

Evolución de los importes de las pensiones por funciones, de su número y de la cuantía de la pensión media

Año	Importes en millones de pesetas corrientes	Número de pensiones	Cuantías a precios corrientes		Cuantías a precios constantes de 1986		Tasa media de variación anual
			En cómputo anual	Cuantía mensual, en la hipótesis de 14 pagas al año	En cómputo anual	Cuantía mensual, en la hipótesis de 14 pagas al año	
			Pesetas	Pesetas	Pesetas	Pesetas	
Invalidez							
1974	36.639,5	703.094	52.112	3.722	269.769	19.269	–
1985	717.335	1.686.116	425.436	30.388	465.466	33.248	5,08
1991	1.373.849	2.119.132	648.307	46.308	483.484	34.535	0,63
1995 P	1.812.515	2.132.442	849.972	60.712	513.936	36.710	1,54
Vejez							
1974	133.448,1	2.226.939	59.924	4.280	310.213	22.158	–
1985	1.386.549	2.852.080	486.154	34.725	531.897	37.993	5,02
1991	2.773.422	3.357.506	826.036	59.003	616.027	44.002	2,48
1995 P	4.016.097	3.784.109	1.061.306	75.808	641.720	45.837	1,03
Supervivencia							
1974	43.289,1	984.641	43.964	3.140	227.592	16.257	–
1985	526.349	1.793.030	293.553	20.968	321.174	22.941	3,18
1991	1.090.521	2.172.004	502.081	35.863	374.433	26.745	2,59
1995 P	1.518.071	2.378.392	638.276	45.591	385.935	27.567	0,76

P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaboración propia, sobre datos tomados de las mismas fuentes del cuadro anterior.

Los cambios en las estructuras quedan sintéticamente de manifiesto, de modo más evidente, en el cuadro siguiente, en el que se refleja la composición de los importes de las pensiones y de su número. Así se comprueba cómo, mientras el número de las pensiones de supervivencia aumentó ligeramente de peso de 1974 a 1985, para mantenerse básicamente estables después, el número de las pensiones de invalidez permanente aumentó fuertemente su peso de 1974 a 1985, para seguir luego creciendo, aunque mucho más débilmente, hasta 1991. Consecuentemente, el número de las pensiones de vejez pierde peso marcadamente hasta 1991, para recuperarse algo después. Una evolución similar se da en lo que respecta a los importes. Las ventajosas condiciones en las que se causaban las pensiones de invalidez permanente por contingencias comunes del grado de incapacidad absoluta en el sistema de la Seguridad Social, con respecto a las de jubilación, originaron una desviación hacia estas pensiones. Al suprimirse esta ventaja en 1984, se fue atenuando ligeramente el aumento del peso de estas pensiones, hasta comenzar a perderlo al final del período.

Evolución de las estructuras de las pensiones por funciones

Año	Invalidez permanente				Vejez				Supervivencia			
	Importes		Número		Importes		Número		Importes		Número	
	% sobre el total	Tasa de variación	% sobre el total	Tasa de variación	% sobre el total	Tasa de variación	% sobre el total	Tasa de variación	% sobre el total	Tasa de variación	% sobre el total	Tasa de variación
1974	17,2	–	18,0	–	62,5	–	56,9	–	20,3	–	25,1	–
1985	27,3	4,3	26,7	3,6	52,7	–1,5	45,0	–2,1	20,0	–0,1	28,3	1,1
1991	26,2	–0,7	27,7	0,6	53,0	0,1	43,9	–0,4	20,8	0,7	28,4	0,1
1995	24,7	–1,5	25,7	–1,9	54,7	0,7	45,6	1,0	20,6	–0,1	28,7	0,3

FUENTE: Elaborado a partir de los datos del cuadro anterior.

En 1974, sobre un total de 3,9 millones de pensiones, las de vejez, jubilación o retiro representaban casi el 57 por 100 del número total, y su importe, más del 62 por 100 del importe global. En este mismo año, la cuarta parte de las pensiones era de supervivencia y algo más del 17 por 100, de invalidez permanente; pero el importe de estas últimas llegaba al 18 por 100 del importe global, mientras que el de las de supervivencia pasaba poco del 20 por 100. En la hipótesis de que todas estas pensiones constasen de 14 pagas al año, la pensión media de vejez, jubilación o retiro tendría una cuantía mensual de 22.158 pesetas-1986, la de invalidez permanente sería de 19.269 pesetas-1986 y la de supervivencia equivaldría a 16.257 pesetas-1986. En estas cuantías se promedian las pensiones de los funcionarios, las de los distintos regímenes de la Seguridad Social y las de los auxilios a ancianos y enfermos. La cuantía de estos últimos era de 1.500 pesetas mensuales y 21.000 al año, es decir, de 7.765 pesetas-1986 al mes. Pero si se toman sólo las cuantías medias de la Seguridad Social, las de las pensiones de invalidez superaban, de promedio, en más de un 11 por 100 a las de vejez-jubilación: 4.301 pesetas de aquel año, frente a 3.871 pesetas.

En 1985, el número de las pensiones se había incrementado en más de un 61 por 100, cifrándose en 6,3 millones, pero de este total sólo el 45 por 100 correspondía a pensiones de vejez, jubilación o retiro, mientras que más del 28 por 100 eran pensiones de supervivencia y cerca del 27 por 100, pensiones de invalidez permanente. Había descendido, pues, el peso de las pensiones de vejez, jubilación o retiro en beneficio de las pensiones dedicadas a las otras dos funciones: las de supervivencia ganaban 3,2 puntos, pero las de invalidez permanente ganaban 8,7 puntos. Este incremento era todo él imputable a las del sistema de la Seguridad Social (17,7 por 100 del total en 1974; 27,0 por 100 en 1985, con 9,4 puntos de incremento). Dos factores contribuyen a este aumento: por un lado, tanto en el caso de la pensiones de invalidez como en el de las de supervivencia, el envejecimiento de la población

pensionista; por otro, en lo que atañe a las pensiones de invalidez permanente, la propensión de las personas que se aproximaban a la edad de jubilación a buscar las mejores condiciones que ofrecían las pensiones de invalidez permanente en el grado de incapacidad absoluta para todo trabajo. La razón de esto era que, al calcularse, en el sistema de la Seguridad Social, las cuantías de las pensiones de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo derivada de contingencias comunes sobre salario real, y no sobre las bases de cotización como para las pensiones de jubilación, esta diferencia había propiciado en ciertos ámbitos el hábito de solicitar la declaración de incapacidad permanente absoluta al aproximarse la edad de jubilación; además, las pensiones por incapacidad absoluta no estaban sometidas a tributación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Para salir al paso de esta práctica, el Real Decreto 1071/1984, de 23 de mayo, derogó la disposición transitoria que autorizaba el cálculo de la cuantía sobre salarios reales, pero los efectos de este Real Decreto no se notaban todavía, como es natural, en 1985. En 1991, el peso de las pensiones de invalidez permanente sobre el conjunto de las pensiones del sistema había descendido al 25,5 por 100. Este leve descenso acredita hasta qué punto son difíciles de corregir los efectos de ciertas medidas que han podido tener su justificación en un momento: porque las pensiones reconocidas al amparo de esas medidas tienen carácter vitalicio, por lo que la corrección de las mismas sólo surte efectos para las pensiones reconocidas a partir del cambio de la norma. Por un cuadro que se ofrece más adelante se puede comprobar el diferente peso relativo que en los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social han venido teniendo las diferentes clases de pensiones. Así, en 1985, en el Régimen General de la Seguridad Social, en el que la cuantía de la pensión media de invalidez equivalía al 99,8 por 100 de la pensión de jubilación, el número de pensiones de invalidez representaba el 24 por 100 de total; en la sección de trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, en que la cuantía media de la pensión de invalidez superaba en un 6,6 por 100 a la de jubilación, el porcentaje de las de invalidez sobre el total de pensiones era del 32,5 por 100; y en el Régimen Especial de los Empleados de Hogar, en el que la cuantía media de dicha pensión superaba en un 7,5 por 100 a la de jubilación, el 45,6 por 100 de las pensiones era de invalidez.

Hasta ahora se ha venido hablando de funciones de invalidez, vejez y supervivencia para indicar áreas concretas de la protección social. Sería un error, sin embargo, identificar sin más estas tres áreas con las tres clases típicas de situaciones, a saber: de invalidez permanente, de vejez, jubilación o retiro, y de supervivencia (con sus tres ramas de viudedad, orfandad y las que el sistema español de Seguridad Social llama «en favor de familia-

Número de pensiones básicas por grandes grupos de regímenes, funciones y edad (I)

Regímenes	Año 1974			Año 1985		
	Número total de pensiones básicas	Pensiones de personas de 65 años y más	Pensiones de personas de menos de 65 años	Número total de pensiones básicas	Pensiones de personas de 65 años y más	Pensiones de personas de menos de 65 años
Todos los regímenes	*3.914.674*	*3.033.901*	*880.773*	*6.331.226*	*4.671.316*	*1.659.910*
Invalidez	703.094	281.897	421.197	1.686.116	856.340	829.776
Vejez	2.226.939	2.199.372	27.567	2.852.080	2.686.285	165.795
Supervivencia	984.641	552.632	432.009	1.793.030	1.128.691	664.339
Clases Pasivas, Funcionarios	*340.452*	*264.645*	*75.807*	*429.671*	*341.019*	*88.652*
Invalidez	21.927	15.349	6.578	25.796	20.637	5.159
Vejez	160.738	160.738	–	188.484	188.484	–
Supervivencia	157.787	88.558	69.229	215.391	131.898	83.493
Clases Pasivas, Guerra	–	–	–	*125.878*	*125.878*	–
Invalidez	–	–	–	43.478	43.478	–
Vejez	–	–	–	–	–	–
Supervivencia	–	–	–	82.400	82.400	–
Asistenciales	*347.000*	*272.057*	*74.943*	*342.427*	*228.489*	*113.938*
Invalidez	144.122	69.179	74.943	162.663	48.800	113.863
Vejez	202.878	202.878	–	179.689	179.689	–
Supervivencia	–	–	–	75	–	75
Sistema SS, Contributivas	*3.143.968*	*2.441.509*	*702.459*	*5.323.510*	*3.897.761*	*1.425.749*
Invalidez	532.267	196.891	335.376	1.441.577	740.567	701.010
Vejez	1.837.871	1.810.304	27.567	2.443.078	2.277.283	165.795
Supervivencia	773.830	434.314	339.516	1.438.855	879.911	558.944
Sistema SS, No contributivas	–	–	–	*5.170*	*1.743*	*3.427*
Invalidez, Lismi	–	–	–	5.170	1.743	3.427
Invalidez, pensiones	–	–	–	–	–	–
Vejez, pensiones	–	–	–	–	–	–
Munpal	*83.254*	*55.690*	*27.564*	*104.570*	*76.426*	*28.144*
Invalidez	4.778	478	4.300	7.432	1.115	6.317
Vejez	25.452	25.452	–	40.829	40.829	–
Supervivencia	53.024	29.760	23.264	56.309	34.482	21.827
Población afectada (× 1.000)		3.501,7	31.645,4		4.672,2	33.735,5
Población pensionista estimada		2.884.489	837.397		4.394.210	1.561.443
Cobertura (%)		82,37	2,65		94,05	4,63

FUENTE: Estimación propia a partir de datos del sistema de la Seguridad Social.

res»). Y sería un error porque en un país como España, en que la mayor parte de estas pensiones tiene carácter vitalicio, la vejez está cubierta en parte con pensiones de invalidez y de supervivencia. Cabe entonces preguntarse si una pensión de viudedad de una persona de ochenta años cubre solamente su situación de viudedad, o cubre también su situación de vejez. Es

Número de pensiones básicas por grandes grupos de regímenes, funciones y edad (II)

Regímenes	Año 1991			Año 1995		
	Número total de pensiones básicas	Pensiones de personas de 65 años y más	Pensiones de personas de menos de 65 años	Número total de pensiones básicas	Pensiones de personas de 65 años y más	Pensiones de personas de menos de 65 años
Todos los regímenes	*7.648.642*	*5.592.068*	*2.056.574*	*8.294.943*	*6.251.631*	*2.043.312*
Invalidez	2.119.132	1.039.008	1.080.124	2.132.442	1.102.938	1.029.504
Vejez	3.357.506	3.094.338	263.168	3.784.109	3.450.865	333.244
Supervivencia	2.172.004	1.458.722	713.282	2.378.392	1.697.828	680.564
Clases Pasivas, Funcionarios	*458.026*	*377.593*	*80.433*	*500.254*	*423.144*	*77.110*
Invalidez	22.161	21.717	444	20.027	20.027	–
Vejez	201.381	201.381	–	221.002	221.002	–
Supervivencia	234.484	154.495	79.989	259.225	182.115	77.110
Clases Pasivas, Guerra	*172.938*	*172.938*	–	*155.834*	*155.834*	–
Invalidez	32.161	32.161	–	24.505	24.505	–
Vejez	53.677	53.677	–	40.898	40.898	–
Supervivencia	87.100	87.100	–	90.431	90.431	–
Asistenciales	*334.613*	*218.988*	*115.625*	*196.123*	*115.523*	*80.600*
Invalidez	175.463	59.988	115.475	115.100	34.530	80.570
Vejez	159.000	159.000	–	80.824	80.824	–
Supervivencia	150	–	150	199	169	30
Sistema SS, Contributivas	*6.266.768*	*4.605.562*	*1.661.206*	*6.966.100*	*5.301.962*	*1.664.138*
Invalidez	1.590.544	805.702	784.842	1.672.318	944.848	727.470
Vejez	2.884.428	2.621.260	263.168	3.265.245	2.932.001	333.244
Supervivencia	1.791.796	1.178.600	613.196	2.028.537	1.425.113	603.424
Sistema SS, No contributivas	*302.012*	*129.032*	*172.980*	*476.632*	*255.168*	*221.464*
Invalidez, Lismi	284.037	118.246	165.791	152.282	79.028	73.254
Invalidez, pensiones	7.189	–	7.189	148.210	–	148.210
Vejez, pensiones	10.786	10.786	–	176.140	176.140	–
Munpal	*114.285*	*87.955*	*26.330*	–	–	–
Invalidez	7.577	1.194	6.383	–	–	–
Vejez	48.234	48.234	–	–	–	–
Supervivencia	58.474	38.527	19.947	–	–	–
Población afectada (× 1.000)		5.370,2	33.549,7		5.995,2	33.214,5
Población pensionista estimada		5.226.830	1.922.252		5.799.080	1.895.398
Cobertura (%)		97,33	5,73		96,73	5,71

FUENTE: Estimación propia a partir de datos del sistema de la Seguridad Social.

evidente que cubre a la vez ambas situaciones. Las pensiones de viudedad son tradicionalmente de cuantía menor que las de vejez o jubilación. En la Seguridad Social la pensión de jubilación con carrera laboral de treinta y cinco años ha venido teniendo una cuantía igual al 100 por 100 de la base reguladora, mientras que la cuantía de la pensión de viudedad se ha solido fijar en el

45 por 100 de dicha base (reunida esta pensión con la de los huérfanos del mismo causante, su cuantía total puede llegar también al 100 por 100 de la base). Por otro lado, en las Clases Pasivas del Estado la pensión de viudedad era, desde 1974, según los casos, del 30 o del 40 por 100 del sueldo regulador del causante. Sin embargo, en los últimos años, en la Seguridad Social, tanto en lo que respecta a las cuantías de las pensiones de viudedad del SOVI como a las cuantías mínimas garantizadas a las demás pensiones de viudedad de personas de sesenta y cinco años y más, se ha tendido a la equiparación con las cuantías de las pensiones de jubilación. Lo mismo ha ocurrido con las pensiones mínimas de invalidez permanente. Es decir, que se ha entendido que una persona que rebasa cierta edad tiene idénticos requerimientos vitales mínimos, con independencia de que el hecho causante sea uno u otro. Esto implica el reconocimiento legal de que, en personas que pasan de cierta edad, las pensiones de cualquier clase están protegiendo la situación de vejez, con independencia de que protejan además otras situaciones.

Es muy importante, pues, que, manteniendo la distinción esencial entre pensiones de vejez, jubilación o retiro, pensiones de invalidez permanente y pensiones de supervivencia, se distinga también entre pensiones de personas de sesenta y cinco años y más y pensiones de personas de menos de sesenta y cinco años.

Con este objeto se incluye en las dos páginas anteriores un cuadro doble en el que, para los años de 1974, 1985, 1991 y 1995, se separan, del número global de pensiones de los principales grupos de regímenes, el número total de pensiones de personas de 65 años y más y el número total de pensiones de personas de menos de 65 años. Esta separación ha obligado a ciertas estimaciones, sobre todo en regímenes distintos de los del sistema de la Seguridad Social.

4.112.1. Pensiones que cubren a personas de sesenta y cinco años y más

Hay Estados, como el de los Países Bajos, en los que, a diferencia de lo que ocurre en España, las pensiones de viudedad y de invalidez no son vitalicias, sino que, al alcanzar el beneficiario una cierta edad, su pensión se cambia por una de vejez. En tales Estados, si no hubiera jubilaciones anticipadas –que las hay–, el importe de las prestaciones de vejez reflejaría aproximadamente el gasto destinado a la cobertura de esta situación. Pero donde esto no ocurre, para conocer los niveles que alcanza la protección

de la vejez es necesario distinguir, como se acaba de decir, en todas las funciones, las pensiones que van destinadas a personas mayores y menores de una cierta edad. En Italia, país en donde, como en España, las pensiones de invalidez son vitalicias, las estadísticas de la Seguridad Social producen la impresión de que se está ante un país de inválidos. El problema es que no siempre se dispone de información suficiente para establecer distinciones por edades. A este respecto, el sistema español de la Seguridad Social ofrece, desde hace años, unas estadísticas ejemplares. Para el resto de los regímenes no se dispone de una información tan detallada, por lo que para distribuciones de este tipo hay que acudir a estimaciones. Sin embargo, al administrar el sistema de la Seguridad Social más del 80 por 100 de las pensiones, los márgenes de error de las estimaciones del resto no influyen grandemente en las distribuciones globales.

En los cuadros que siguen a estas líneas se resume la evolución de la cobertura por pensiones de las personas de sesenta y cinco años y más. En ellos se han computado todas las pensiones, contributivas y no contributivas, de la Seguridad Social, de las Clases Pasivas y de los demás regímenes públicos; pero para el cómputo del número de pensiones no se han tenido en cuenta, como es natural, las pensiones complementarias. El primero de estos cuadros se refiere solamente a los importes de las pensiones de personas de sesenta y cinco años y más. En las funciones de invalidez y vejez la cuantía media de estas pensiones es inferior, por lo general, a la cuantía media de las pensiones de personas de menos de sesenta y cinco años. No así en supervivencia, debido al peso de las pensiones de orfandad.

De los datos de este cuadro, comparados con datos de cuadros anteriores, se infiere que del 75 al 80 por 100 del importe total del gasto en pensiones se dedica a la cobertura de personas de sesenta y cinco años y más, es decir, a cumplir la función específica de protección de la vejez. En efecto, a casi al 80 por 100 ascendía este porcentaje en 1974; en 1985 y 1991 se sitúa por debajo del 76 por 100, para ascender en 1995 al 77,7 por 100. Sin embargo, en esta evolución oscilante, el peso de las pensiones de vejez, jubilación o retiro es siempre descendente, como se comprueba por los datos del cuadro de la página 421. En él se ofrece la evolución de la distribución porcentual del número de pensiones básicas que cubren a personas de sesenta y cinco años y más, con distinción por clases de pensiones. En 1974, las pensiones de vejez, jubilación o retiro representaban el 72,5 por 100 de todas las pensiones que cubrían a esta población; pero en 1995 este porcentaje se había reducido al 55,2 por 100. Es, pues, el envejecimiento de las poblaciones amparadas por pen-

Estimación del importe de las pensiones básicas y complementarias de personas de 65 años y más

Regímenes	Año 1974		Año 1985		Año 1991		Año 1995	
	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm	Millones de pesetas corrientes	% del PIB pm
Todos los regímenes	*170.690,6*	*3,32*	*1.989.559*	*7,05*	*3.967.454*	*7,22*	*5.705.458*	*8,18*
Invalidez	13.373,3	0,26	341.888	1,21	648.509	1,18	928.222	1,33
Vejez	131.807,7	2,56	1.300.352	4,61	2.536.703	4,62	3.649.485	5,23
Supervivencia	25.509,6	0,50	347.319	1,23	782.242	1,42	1.127.751	1,62
Clases Pasivas, funcionarios	*40.087,3*	*0,78*	*280.648*	*1,00*	*483.696*	*0,88*	*663.730*	*0,95*
Invalidez	2.602,2	0,05	19.644	0,07	30.933	0,06	35.407	0,05
Vejez	30.301,3	0,59	200.831	0,71	338.705	0,62	472.175	0,68
Supervivencia	7.183,8	0,14	60.173	0,21	114.058	0,21	156.148	0,22
Clases Pasivas, guerra	–	–	*45.584*	*0,16*	*117.914*	*0,21*	*111.898*	*0,16*
Invalidez	–	–	22.087	0,08	23.777	0,04	20.957	0,03
Vejez	–	–	–	–	50.394	0,09	44.418	0,06
Supervivencia	–	–	23.497	0,08	43.743	0,08	46.523	0,07
Asistenciales	*5.713,2*	*0,11*	*36.618*	*0,13*	*72.576*	*0,13*	*40.309*	*0,06*
Invalidez	1.452,8	0,03	7.982	0,03	20.098	0,04	12.094	0,02
Vejez	4.260,4	0,08	28.636	0,10	52.478	0,10	28.215	0,04
Supervivencia	–	–	–	–	–	–	–	–
Administración territorial	*704,4*	*0,01*	*9.767*	*0,03*	*15.293*	*0,03*	*18.255*	*0,03*
Invalidez	–	–	–	–	–	–	–	–
Vejez	492,7	0,01	7.451	0,03	11.481	0,02	13.564	0,02
Supervivencia	211,7	0,00	2.316	0,01	3.812	0,01	4.691	0,01
Sistema de la Seguridad Social, prestaciones contributivas	*119.457,8*	*2,32*	*1.551.031*	*5,50*	*3.125.321*	*5,69*	*4.741.184*	*6,79*
Invalidez	9.286,6	0,18	291.557	1,03	526.849	0,96	828.754	1,19
Vejez	93.468,4	1,82	1.012.857	3,59	2.002.161	3,65	2.994.073	4,29
Supervivencia	16.702,8	0,32	246.617	0,87	596.311	1,09	918.357	1,32
Sistema de la Seguridad Social, prestaciones no contributivas	–		–	–	*49.763*	*0,09*	*118.429*	*0,17*
Invalidez, Lismi	–		–	–	45.988	0,08	31.010	0,04
Invalidez, pensiones	–		–	–	–	–	–	–
Vejez, pensiones	–		–	–	3.775	0,01	87.419	0,13
Munpal	*4.727,9*	0,09	*58.469*	*0,21*	*91.381*	*0,17*	–	–
Invalidez	31,7	0,00	618	0,00	864	0,00	–	–
Vejez	3.284,9	0,06	44.133	0,16	67.956	0,12	–	–
Supervivencia	1.411,3	0,03	13.718	0,05	22.561	0,04	–	–
Mutualidades de funcionarios	–	–	*7.442*	*0,03*	*11.510*	*0,02*	*11.653*	*0,02*
Invalidez	–	–	–	–	–	–	–	–
Vejez	–	–	6.444	0,02	9.753	0,02	9.621	0,01
Supervivencia	–	–	998	0,00	1.757	0,00	2.032	0,00

FUENTE: Estimación propia a partir de datos del sistema de la Seguridad Social.

siones de supervivencia y de invalidez permanente el que determina dicha evolución.

La segunda posición en la cobertura de la vejez la ocupan las pensiones de supervivencia (y no sólo las de viudedad, sino también las llamadas «en favor de familiares» y hasta algunas de las de orfandad). Desde antes de 1991 más de la cuarta parte de las pensiones que protegen a personas de sesenta y cinco años y más son de supervivencia.

La tercera posición la ocupan las pensiones de invalidez (incluidas, desde 1985, las prestaciones de minusvalidez de la Lismi). En 1974 sólo poco más del 9 por 100 del campo era cubierto por pensiones de esta clase; pero de 1974 a 1985 casi se duplica dicho porcentaje. Las medidas adoptadas en 1984 para evitar la búsqueda de pensiones de invalidez como más favorables que las de jubilación hizo que se frenase este crecimiento; ya en 1995 el peso de esta clase de pensiones desciende un punto con respecto a 1991.

Evolución de la cobertura por pensiones de las personas de 65 años y más

Clase de pensión	1974	1985	1991	1995
Todas las pensiones básicas de todos los regímenes	100,00	100,00	100,00	100,00
De vejez, jubilación o retiro . .	72,49	57,51	55,33	55,20
De supervivencia	18,22	24,16	26,09	27,16
De invalidez permanente	9,29	18,33	18,58	17,64
Tasa estimada de cobertura de la población de 65 años y más .	82,37	94,05	97,33	96,73

El panorama que se acaba de contemplar acredita que, en España, como en los demás países en que las pensiones de invalidez y de supervivencia no se convierten en pensiones de vejez al llegar el beneficiario a una cierta edad, no se puede decir, ni mucho menos, que los datos sobre pensiones de vejez, jubilación o retiro suministren información suficiente para conocer la real cobertura de las situaciones de vejez.

Las tasas de cobertura que se consignan en el mismo cuadro representan solamente una estimación basada en los datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre concurrencia de pensiones públicas. Pero estos datos no se remontan hasta 1974, por lo que la estimación para este año procede de una extrapolación de las tasas conocidas. Las cifras de población de sesenta y cinco años y más proceden del Instituto Nacional de Estadística.

A continuación se describen brevemente las características de las diversas clases de pensiones que cubren a personas de sesenta y cinco años y más.

4.112.11. Pensiones de vejez, jubilación o retiro

Además de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, otorgan pensiones de vejez, jubilación o retiro, con carácter contribu-

tivo y no complementario el régimen de Clases Pasivas del Estado y el de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; con carácter asistencial, los regímenes siguientes: el de los Auxilios o Ayudas a Ancianos y Enfermos; desde 1977, las pensiones de guerra de las Clases Pasivas del Estado; desde 1985, las prestaciones de la Lismi; desde 1991, las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social. Por otro lado, procuran pensiones públicas complementarias las Corporaciones locales a su personal y las mutualidades generales de funcionarios en la Administración central. En el área del sistema de la Seguridad Social se dispone de distribución de las pensiones por edades, salvo para 1974, en que la distribución se ha calculado por extrapolación de datos de años posteriores; para los demás regímenes, no hay datos. Aquí se ha considerado que todas las pensiones de jubilación y retiro de las Clases Pasivas del Estado corresponden a personas de sesenta y cinco años o más; parte de ellas, sin embargo son de personas que han accedido a ellas por causa de inutilidad para el servicio; lo mismo ocurre en la Administración local. Por ello es probable que el número de pensiones de perceptores de estas edades esté sobrevalorado, y que, por lo tanto, las tasas de cobertura de esta población estén sobreestimadas. También se ha considerado que todas las pensiones de guerra, derivadas de la guerra civil de 1936 a 1939, corresponden a personas de sesenta y cinco años y más; pero aquí los márgenes de error deben ser mínimos. Como no lo hay tampoco en clasificar en este grupo a todos los Auxilios a Ancianos.

4.1.12.12. Pensiones de invalidez

La distribución de las pensiones de invalidez de la Seguridad Social por edades, salvo para 1974, procede de las Memorias del Instituto Nacional de la Seguridad Social. También se dispone de la distribución por edades de las prestaciones de la Lismi. La distribución por edades de las pensiones de invalidez de las Clases Pasivas del Estado, que son exclusivamente las de Mutilados de Guerra por la Patria, se ha hecho por estimación, lo mismo que las de los beneficiarios de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. También se ha estimado la distribución por edades de los Auxilios a Enfermos, ya que, reconocida esta prestación antes de los sesenta y cinco años, si subsisten las causas, se sigue disfrutando pasada esta edad. Todas las pensiones de invalidez de los regímenes de guerra se han reputado pertenecientes a personas de sesenta y cinco años y más, aunque puede haber algunos beneficiarios que no rebasen este límite, ya que estas prestaciones se conceden a personas que se hayan mutilado no sólo en la guerra civil, sino como consecuencia de la misma (como explosión de una bomba años después).

4.112.13. Pensiones de supervivencia

En esta clase de pensiones se dispone de la información necesaria, salvo en lo que respecta al año 1974, en lo que atañe al sistema de la Seguridad Social. En las pensiones contributivas de las Clases Pasivas del Estado y de la Administración local se ha aplicado, en cada año, el mismo porcentaje de distribución existente en las pensiones de supervivencia de la Seguridad Social. En las pensiones de guerra, en cambio, se ha considerado que todas ellas corresponden a personas de sesenta y cinco años y más. En el grupo de pensiones asistenciales aparecen algunas de supervivencia, lo que puede parecer extraño; trátase de prestaciones del síndrome tóxico a supervivientes de intoxicados que no tenían derecho a prestación de esta clase de la Seguridad Social.

4.112.2. Pensiones que cubren a personas de menos de sesenta y cinco años

En principio, la cobertura por pensiones de las situaciones de necesidad permanente de personas de menos de sesenta y cinco años, es decir, de menores y de personas en edad de trabajar, tendría que repartirse entre pensiones por invalidez permanente o por minusvalidez y pensiones de supervivencia. Pero como se acaba de ver, estas pensiones, en España y en otros países, cubren también a personas de sesenta y cinco años y más, mientras que parte de las pensiones de vejez, jubilación o retiro cubren a personas de menos de sesenta y cinco años. Interesa, pues, conocer como se reparte entre las distintas clases de pensiones la protección de las personas de menos de sesenta y cinco años. El siguiente cuadro resumen informa sobre este punto.

Evolución de la cobertura por pensiones de las personas de menos de 65 años

Clase de pensión	1974	1985	1991	1995
Todas las pensiones básicas de todos los regímenes	100,00	100,00	100,00	100,00
De invalidez permanente	47,82	49,99	52,52	50,38
De supervivencia	49,05	40,02	34,68	33,31
De vejez, jubilación o retiro . .	3,13	9,99	12,80	16,31
Tasa estimada de cobertura de la población de menos de 65 años	2,65	4,63	5,73	5,71

Como se ve, en 1974 la cobertura de las personas de menos de sesenta y cinco años se repartía casi por igual entre pensiones de invalidez permanente y de supervivencia, mientras que sólo un 3 por 100 del campo lo cubrían pensiones de jubilación o retiro. Pero en

los años posteriores esta estructura va a cambiar profundamente. Por un lado, las pensiones de invalidez permanente van a aumentar ligeramente su peso en el conjunto, cubriendo, desde 1991, más de la mitad del campo. Pero, por otro lado, va a descender marcadamente el peso de las pensiones de supervivencia, que en 1974 ocupaban el primer puesto y cubrían casi la mitad del campo, mientras que en 1995 cubren algo menos de un tercio. Y junto a esto se advierte el papel creciente de las pensiones de jubilación o retiro en la cobertura de personas de menos de sesenta y cinco años: del módico 3,1 por 100 de 1974 pasan a cubrir en 1995 el 16,3 por 100.

Aparte de estos cambios de carácter estructural se registra un fuerte aumento de la proporción de personas de menos de sesenta y cinco años que percibe pensiones: en 1974 esta población pensionista representaba el 2,65 por 100 de la población total menor de sesenta y cinco años; desde 1991, este porcentaje supera el 5,7 por 100. El número de las pensiones de este grupo descendió, de 1991 a 1995, en 13.262; lo cual parece indicar una tendencia a la estabilización.

Si se repara ahora en los importes que absorbía esta protección de las personas menores de sesenta y cinco años, por cuadros anteriores se sabe que en 1974 era un 20 por 100 del importe total de todas las pensiones públicas, básicas y complementarias. En 1985, este porcentaje se aproximaba al 25 por 100, para retroceder luego hasta el 22,3 por 100 de 1995. Sin embargo, se acaba de ver que la tasa de cobertura de la población de menos de sesenta y cinco años ha sido creciente hasta 1991, como lo ha sido hasta este mismo año la de cobertura de la población de sesenta y cinco años y más. Lo cual quiere decir que la protección ha sido creciente para ambas poblaciones. En efecto, en términos del PIBpm, la protección mediante pensiones, que en 1964 se limitaba al 1,68 por 100 del PIBpm, fue del 4,15 en 1974, del 9,33 en 1985 y llegó a ser del 10,53 por 100 en 1995. En 1974, el 3,32 por 100 correspondió a pensiones de personas de sesenta y cinco años y más y el 0,83 por 100 a pensiones de menos de sesenta y cinco años. Estos porcentajes del PIBpm han crecido ininterrumpidamente hasta 1995, en que las del primer grupo representaron el 8,18 por 100 y las del segundo, el 2,35 por 100. La pensión media mensual a precios constantes fue de 20.803 pesetas-1986 para el primer grupo y 17.921 para el segundo en 1974. En 1995 fue de 39.416 y de 34.690 pesetas-1986, respectivamente.

4.1.1.2.2.1. Pensiones de jubilación o retiro

En 1974 había sólo 27.567 pensiones de jubilación o retiro pertenecientes a personas de menos de sesenta y cinco años, lo que representaba el 1,2 por 100 del total de estas pensiones; en 1995 dicho número se elevaba a 333.244 y representaba el 8,8 por 100 del total. En la Seguridad Social ha habido en todo tiempo posibi-

lidad de jubilarse antes de los sesenta y cinco años, sin reducción de las cuantías de las pensiones, en ciertos regímenes en que se dan actividades muy penosas o peligrosas, como los de la Minería del Carbón, de los Trabajadores del Mar y de los Trabajadores Ferroviarios; en el de estos últimos además, en ciertos casos, era forzosa la jubilación anticipada. Pero el aumento de las jubilaciones anticipadas, desde finales de la década de los setenta, ya no se debe sólo ni principalmente a la incidencia de las personas se jubilan en puestos profesionales penosos o peligrosos, sino, en buena medida, a factores de desempleo. A 31 de diciembre de 1995, el número de pensiones de jubilación en vigor en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar correspondientes a personas de menos de sesenta y cinco años era de 5.059 y en el Régimen Especial para la Minería del Carbón, de 1.732. Entre ambos regímenes sólo se reunía el 2 por 100 del total de las pensiones percibidas por personas de menos de sesenta y cinco años. En el Régimen General de la Seguridad Social, el porcentaje de las personas que se jubilan antes de los sesenta y cinco años, al amparo de lo establecido por la Orden del Ministerio de Trabajo de 17 de septiembre de 1976, es cada año mayor. A las pensiones de estas personas se les aplican coeficientes reductores de la cuantía de la pensión (0,8 por 100 por cada año de adelanto sobre la edad normal de jubilación), pero dichas personas, por otro lado, se benefician de los complementos que garantizan ingresos mínimos; por ello, quienes de cualquier forma no iban a rebasar, en las cuantías de sus pensiones, tales ingresos, no se ven afectados por la aplicación de coeficientes reductores de las mismas. Por otra parte, la mayor parte de estas personas no elige voluntariamente la jubilación anticipada, sino que se ve forzada a ella. Las mismas normas reguladoras de las prestaciones asistenciales de desempleo en favor de personas mayores de ciertas edades garantizan esta protección por desempleo hasta que el beneficiario pueda acceder a una pensión de la Seguridad Social. Trátase, pues, de la continuación de la protección de situaciones de desempleo a través de pensiones de jubilación.

Un hecho llamativo es que, pese a los coeficientes reductores de la cuantía de la pensiones de quienes se jubilan en la Seguridad Social antes de los sesenta y cinco años al amparo de la citada Orden ministerial, la cuantía media de las pensiones de este grupo es más alta que la del conjunto de quienes se retiran de la vida activa a la edad normal de jubilación. Dada la bajísima proporción de los que se jubilan antes de dicha edad sin aplicación de coeficientes reductores, esta cuantía media más alta no puede proceder de tal subgrupo. Las razones de esta diferencia son, por un lado, las menores cuantías de las pensiones más antiguas y, por otro, el peso de las pensiones del «extinguido» Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), de cuantías muy bajas y de número muy elevado.

En el cuadro adjunto se ofrece información sobre las pensiones del SOVI en los años que jalonan la evolución que aquí se estudia.

Evolución y peso de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

Clase de pensión	Año 1974		Año 1985		Año 1991		Año 1995	
	Número medio anual	% sobre el total de la Seguridad Social	Número medio anual	% sobre el total de la Seguridad Social	Número medio anual	% sobre el total de la Seguridad Social	Número medio anual	% sobre el total de la Seguridad Social
Todas	594.848	18,92	666.781	12,53	533.057	8,51	460.350	6,61
Invalidez	28.857	5,42	134.817	9,35	95.525	6,01	73.958	4,42
Vejez	498.812	27,14	385.258	15,77	320.156	11,10	292.632	8,96
Supervivencia .	67.179	8,68	146.706	10,20	117.376	6,55	93.760	4,62

FUENTE: Memorias del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Los datos de este cuadro pueden parecer sorprendentes. En principio, parece natural que, en 1974, a los siete años de implantado el actual sistema de la Seguridad Social, todavía tuviesen un peso importante, dentro del conjunto de las pensiones, las de los regímenes anteriores a 1967. No parece, pues, extraño que el 27 por 100 de las pensiones de vejez y jubilación, y porcentajes menores de las de invalidez y supervivencia, correspondiesen al SOVI. Pero sí llama la atención que en 1985, a los dieciocho años de implantado el nuevo sistema, el número de las pensiones del SOVI, aunque menor en términos porcentuales que en 1974, fuese, en términos absolutos, más de un 12 por 100 superior al de 1974. Era ciertamente menor el número de las pensiones de vejez, pero las de invalidez multiplicaban por casi 4,7 el número de las de 1974 y las de supervivencia lo duplicaban largamente. Aún en 1995, el número de las pensiones de invalidez multiplicaba por 2,6 el número de 1974, y el número de las de supervivencia superaba en casi un 40 por 100 al de 1974. Esta extraña vitalidad del «extinguido» SOVI se explica porque todas las personas que cubrieron los períodos de cotización requeridos en dicho régimen y no tienen derecho a ninguna otra, pueden acceder a sus pensiones. Sus cuantías son de las más bajas de todo el conjunto de la protección social, pero, con todo, en 1995, la cuantía anual de cualquiera de las del SOVI era de 516.740 pesetas, mientras las de las no contributivas de la Seguridad Social era de 481.180 pesetas y la de las Ayudas a Ancianos y Enfermos, de 349.090 pesetas. Es de tener en cuenta además que, mientras en el sistema de la Seguridad Social, hasta 1985, para acceder a pensión era preciso que el causante se encontrara en situación de afiliado y en alta o situación asimilada a la de alta, para acceder a pensión del SOVI basta con tener cubierto el período de cotización (y, si se procedía del régimen del Retiro Obrero, con acreditar alguna cotización) y no tener derecho a ninguna otra pensión contributiva pública.

4.1 12.22. Pensiones de invalidez

De la misma manera que, como se acaba de ver, un número cada vez más importante de pensiones de jubilación cubre situaciones de desempleo, también un número importante, mucho más importante, de pensiones por invalidez permanente cubre situaciones de vejez. En 1974 casi el 60 por 100 de estas pensiones protegía a personas de menos de sesenta y cinco años. Pero este porcentaje desciende en los años posteriores, situándose en torno al 50 por 100; en 1995 fue del 48,3 por 100.

Las situaciones cubiertas por pensiones o prestaciones similares de invalidez permanente son de distinta naturaleza. En la mayor parte de los casos se trata de invalidez sobrevenida a personas que ejercían una actividad laboral, aunque sólo una parte de estas personas han llegado a invalidarse por accidente de trabajo o enfermedad profesional; pero hay también mutilados de guerra, así como personas con minusvalías congénitas o adquiridas que no han generado derecho a prestación por haber ejercido una actividad laboral; estas personas, o parte de estas personas, reciben prestaciones de carácter asistencial. En el cuadro adjunto se ofrece la distribución de las pensiones de invalidez de personas de menos de sesenta y cinco años según las circunstancias en las que ha sobrevenido la invalidez.

Evolución de las pensiones de invalidez de personas de menos de 65 años según su naturaleza

Naturaleza de la invalidez	Año 1974		Año 1985		Año 1991		Año 1995	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Número	%
Todas las pensiones	*421.197*	*100,00*	*829.776*	*100,00*	*1.080.124*	*100,00*	*1.029.504*	*100,00*
Invalidez sobrevenida a trabajadores (pensiones contributivas)	339.676	80,65	707.327	85,24	791.225	73,25	727.470	70,66
– Por accidente de trabajo.	50.290	11,94	61.578	7,42	62.080	5,75	65.437	6,36
– Por enfermedad profesional	10.548	2,51	12.916	1,56	13.190	1,22	14.023	1,36
– Por otras causas	278.838	66,20	632.833	76,26	715.955	66,28	648.010	62,94
Invalidez no sobrevenida a trabajadores	81.521	19,35	122.449	14,76	288.899	26,75	302.034	29,34
– Por mutilación de guerra	6.578	1,56	5.159	0,62	444	0,04	–	–
– Por otras causas (pensiones no contributivas)	74.943	17,79	117.290	14,14	288.455	26,71	302.034	29,34

FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

En 1974 más del 80 por 100 de las pensiones por invalidez permanente se habían causado por trabajadores acogidos a algún régimen de carácter contributivo. El resto correspondía o bien a mutilados de guerra o bien a beneficiarios de los Auxilios a Enfermos, los cuales, en realidad, se otorgaban a personas que, hallándose impedidas para trabajar y sin recursos, no tuviesen la edad para recibir

los Auxilios a Ancianos (que, en principio, se concedían a ancianos de setenta y cinco años o más).

Promulgada la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (Lismi), que establecía prestaciones periódicas en favor de minusválidos sin recursos, sólo en 1985 comenzó a aplicarse. Pero sus beneficiarios fueron todavía tan pocos que en este año el porcentaje de prestaciones asistenciales de este tipo sobre el conjunto de todas las de invalidez permanente de personas menores de sesenta y cinco años fue inferior al del año 1974.

En 1991, en cambio, con la Lismi en pleno desarrollo y comenzando ya a aplicarse la Ley 26/1990, que establecía pensiones no contributivas de invalidez en el sistema de la Seguridad Social, la expansión del sector asistencial es notable: los 117.290 beneficiarios de 1985 se convierten en 288.455 y el porcentaje sobre el total sube al 26,7 por 100. En 1995 los beneficiarios de estas prestaciones pasan de 300.000 y el porcentaje sobre el total se aproxima al 30 por 100.

En el área de las prestaciones contributivas es de observar cómo, mientras las cifras de beneficiarios de pensiones de invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional evolucionan lentamente, las del resto de la población protegida crecen a ritmo fuerte: en 1974 no llegaban a 300.000, mientras que en 1991 pasaban de 700.000, para descender a 648.010 en 1995.

4.1.1.2.2.3. Pensiones de supervivencia

Las pensiones de supervivencia son prestaciones de derecho derivado, en las que los beneficiarios no son los propios afiliados, sino personas que han vivido bajo su dependencia económica. La pensión típica es la de viudedad, pero también las hay en favor de huérfanos y de otras categorías de personas. Hasta 1972 solamente accedían a pensión de este tipo en el sistema de la Seguridad Social las viudas que sobrepasasen una cierta edad, como los 40 años. Las demás tenían derecho a un subsidio durante cierto tiempo, como dos años. En 1974, primero de los años para los que aquí se facilitan cifras ya no existía un límite de edad para acceder las viudas a pensión de viudedad; pero el viudo solamente tenía derecho a ella si «se encontrase al tiempo de fallecer su esposa incapacitado para el trabajo y a su cargo» (Ley General de la Seguridad Social de 1974, art. 160.2). Más adelante, la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, de 22 de noviembre, declaró inconstitucional esta cláusula, por ser contraria al principio de igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución. Desde entonces los viudos pueden acceder a dicha pensión en las mismas condiciones que las

viudas. Las pensiones de viudedad, las establecidas en favor de familiares y, en ciertas condiciones, las de orfandad, son vitalicias. Esto significa que una parte importante de la población beneficiaria de las mismas pasa de los sesenta y cinco años.

Evolución del reparto por edades de las pensiones de supervivencia

Pensiones de supervivencia	1974	1985	1991	1995
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
De personas de 65 años y más	56,13	62,95	67,16	71,39
De personas de menos de 65 años . . .	43,87	37,05	32,84	28,61

Ya se ha visto anteriormente que, en 1974, casi la mitad de la población de menos de sesenta y cinco años cubierta por pensiones lo estaba por pensiones de supervivencia, pero que en 1995 sólo lo estaba un tercio de dicha población. La evolución del reparto de las pensiones de supervivencia entre personas menores de sesenta y cinco años y de esta edad o mayores se resume en el cuadro adjunto. En él se advierte cómo mientras en 1974 cerca de la mitad de las pensiones de supervivencia correspondía a personas de menos de sesenta y cinco años, en 1995 estas personas son poco más de la cuarta parte. Ello se debe, como es obvio a que, aparte de las personas a las que se les reconoce este derecho cuando ya rebasan dicha edad, aquellas a las que se les ha reconocido cuando aún no la tenían, o mueren antes o terminan por tenerla.

En cuanto a la incidencia de la declaración de nulidad por el Tribunal Constitucional de la cláusula discriminatoria del artículo 160 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, ya citada, al finalizar el año 1991, ocho años después de publicada la mencionada sentencia, el número de viudos pensionistas en el sistema de la Seguridad Social se cifraba en 65.317, lo que representaba el 2,2 por 100 de las pensiones de este género; al finalizar 1995, el número era de 78.600 y el porcentaje sobre el total, del 4,3 por 100.

Para dar una idea del reparto de las pensiones de supervivencia entre pensiones de viudedad, de orfandad y en favor de familiares, baste decir que en el sistema de la Seguridad Social en este mismo año de 1991 el 89,4 por 100 eran pensiones de viudedad, el 9,1 por 100 de orfandad y el 1,5 por 100 pensiones en favor de familiares.

Importes, número y cuantías medias de las pensiones por grandes grupos de regímenes y funciones (I)

Regímenes	Año 1974			Año 1985		
	Millones de pesetas	Núm. de pensiones básicas	Pensión media anual	Millones de pesetas	Núm. de pensiones básicas	Pensión media anual
Todos	*213.376,7*	*3.914.674*	*54.507*	*2.630.233*	*6.331.226*	*415.438*
Invalidez	36.639,5	703.094	52.112	717.335	1.686.116	425.436
Vejez	133.448,1	2.226.939	59.924	1.386.549	2.852.080	486.154
Supervivencia . . .	43.289,1	984.641	43.964	526.349	1.793.030	293.553
Clases Pasivas, Funcionarios	*46.209,4*	*340.452*	*135.730*	*318.824*	*429.671*	*742.019*
Invalidez	3.717,4	21.927	169.535	24.555	25.796	951.892
Vejez	30.301,3	160.738	188.514	200.831	188.484	1.065.507
Supervivencia . . .	12.190,7	157.787	77.260	93.438	215.391	433.806
Clases Pasivas, Pensiones Guerra . . .	–	–	–	*45.584*	*125.878*	*362.128*
Invalidez	–	–	–	22.087	43.478	508.004
Vejez	–	–	–	–	–	–
Supervivencia . . .	–	–	–	23.497	82.400	285.158
Asistenciales	*7.287,0*	*347.000*	*21.000*	*55.260*	*342.427*	*161.377*
Invalidez	3.026,6	144.122	21.000	26.607	162.663	163.571
Vejez	4.260,4	202.878	21.000	28.636	179.689	159.364
Supervivencia . . .	–	–	–	17	75	226.667
Adm. territorial . . .	*899,4*	:	:	*11.743*	:	:
Invalidez	*47,5*	:	:	696	:	:
Vejez	*492,7*	:	:	7.451	:	:
Supervivencia . . .	*359,2*	:	:	3.596	:	:
Sistema Seg. Soc, Contributivas . .	*152.984,6*	*3.143.968*	*48.660*	*2.119.560*	*5.323.510*	*398.151*
Invalidez	29.531,6	532.267	55.483	637.556	1.441.577	442.263
Vejez	95.108,8	1.837.871	51.749	1.099.054	2.443.078	449.864
Supervivencia . . .	28.344,2	773.830	36.628	382.950	1.438.855	266.149
Sistema Seg. Soc., No contributivas .	–	–	–	*976*	*5.170*	*188.781*
Invalidez, Lismi . .	–	–	–	976	5.170	188.781
Invalidez, pens. . .	–	–	–	–	–	–
Vejez, pensiones .	–	–	–	–	–	–
Munpal	*5.996,3*	*83.254*	*72.024*	*69.556*	*104.570*	*665.162*
Invalidez	*316,4*	4.778	66.220	4.121	7.432	554.494
Vejez	*3.284,9*	25.452	129.063	44.133	40.829	1.080.923
Supervivencia . . .	*2.395,0*	53.024	45.168	21.302	56.309	378.305
Mutualidades de Funcionarios	–	–	–	*8.730*	:	:
Invalidez	–	–	–	737	:	:
Vejez	–	–	–	6.444	:	:
Supervivencia . . .	–	–	–	1.549	:	:

Importes, número y cuantías medias de las pensiones por grandes grupos de regímenes y funciones (II)

Regímenes	Año 1991			Año 1995		
	Millones de pesetas	Núm. de pensiones básicas	Pensión media anual	Millones de pesetas	Núm. de pensiones básicas	Pensión media anual
Todos	*5.237.792*	*7.648.642*	684.800	*7.346.683*	*8.294.943*	885.682
Invalidez	1.373.849	2.119.132	648.307	1.812.515	2.132.442	849.972
Vejez	2.773.422	3.357.506	826.036	4.016.097	3.784.109	1.061.306
Supervivencia . .	1.090.521	2.172.004	502.081	1.518.071	2.378.392	638.276
Clases Pasivas, Funcionarios . . .	*531.932*	*458.026*	*1.161.358*	*720.082*	*500.254*	*1.439.433*
Invalidez	31.565	22.161	1.424.349	35.407	20.027	1.767.963
Vejez	338.705	201.381	1.681.911	472.175	221.002	2.136.519
Supervivencia . .	161.662	234.484	689.437	212.500	259.225	819.751
Clases Pasivas, Pensiones Guerra .	*117.914*	*172.938*	*681.828*	*111.898*	*155.834*	*718.059*
Invalidez	23.777	32.161	739.312	20.957	24.505	855.213
Vejez	50.394	53.677	938.838	44.418	40.898	1.086.068
Supervivencia . .	43.743	87.100	502.216	46.523	90.431	514.459
Asistenciales . . .	*111.324*	*334.613*	*332.695*	*68.643*	*196.123*	*350.000*
Invalidez	58.787	175.463	335.039	40.312	115.100	350.235
Vejez	52.478	159.000	330.050	28.215	80.824	349.092
Supervivencia . .	59	150	392.770	116	199	582.915
Adm. territorial . .	*17.811*	:	:	*21.044*	:	:
Invalidez	*927*	:	:	*1.096*	:	:
Vejez	*11.481*	:	:	*13.564*	:	:
Supervivencia . .	*5.403*	:	:	*6.384*	:	:
Sistema Seg. Soc., Contributivas .	*4.223.314*	*6.266.768*	*673.922*	*6.190.362*	*6.966.100*	*888.641*
Invalidez	1.139.247	1.590.544	716.262	1.579.894	1.672.318	944.733
Vejez	2.238.880	2.884.428	776.195	3.360.685	3.265.245	1.029.229
Supervivencia . .	845.187	1.791.796	471.698	1.249.783	2.028.537	616.101
Sistema Seg. Soc., No contributivas	*116.757*	*302.012*	*386.597*	*220.732*	*476.632*	*463.108*
Invalidez, Lismi .	110.466	284.037	388.914	59.755	152.282	392.397
Invalidez, pens. .	2.516	7.189	349.979	73.558	148.210	496.309
Vejez, pensiones	3.775	10.786	349.991	87.419	176.140	496.304
Munpal	*105.418*	*114.285*	*922.413*	–	–	–
Invalidez	5.485	7.577	723.901	–	–	–
Vejez	67.956	48.234	1.408.882	–	–	–
Supervivencia . .	31.977	58.474	546.858	–	–	–
Mutualidades de Funcionarios	*13.322*	:	:	*13.922*	:	:
Invalidez	1.079	:	:	1.536	:	:
Vejez	9.753	:	:	9.621	:	:
Supervivencia . .	2.490	:	:	2.765	:	:

FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

Importes, número y cuantías medias de las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social por régimenes (I)

Régimen	Año 1974			Año 1985		
	Millones de pesetas	Número de pensiones	Pensión media anual	Millones de pesetas	Número de pensiones	Pensión media anual
Todos	*152.984,6*	*3.143.968*	*48.660*	*2.119.560*	*5.323.510*	*398.151*
Invalidez	29.531,6	532.267	55.483	637.556	1.441.577	442.263
Vejez	95.108,8	1.837.871	51.749	1.099.054	2.443.078	449.864
Supervivencia	28.344,2	773.830	36.628	382.950	1.438.855	266.149
General	*88.942,0*	*1.548.484*	*57.438*	*1.230.856*	*2.763.883*	*445.336*
Invalidez	13.339,9	200.534	66.522	343.254	665.688	515.638
Vejez	56.148,6	904.965	62.045	659.805	1.276.607	516.843
Supervivencia	19.453,5	442.985	43.915	227.797	821.588	277.264
Autónomos	*5.613,3*	*156.477*	*35.873*	*150.514*	*497.709*	*302.414*
Invalidez	648,2	15.973	40.581	35.764	105.783	338.088
Vejez	3.940,1	101.227	38.923	89.629	276.391	324.283
Supervivencia	1.025,0	39.277	26.097	25.121	115.535	217.432
Agrario, trabajadores por cuenta ajena	*16.575,6*	*456.619*	*36.301*	*225.835*	*664.662*	*339.774*
Invalidez	3.314,0	80.974	40.927	84.212	216.175	389.555
Vejez	11.006,9	286.597	38.405	98.425	269.245	365.559
Supervivencia	2.254,7	89.048	25.320	43.198	179.242	241.004
Agrario, trabajadores por cuenta propia	*23.429,2*	*654.606*	*35.791*	*304.798*	*899.697*	*338.779*
Invalidez	4.015,2	107.772	37.256	87.765	243.609	360.270
Vejez	17.178,0	456.763	37.608	175.155	481.636	363.667
Supervivencia	2.236,0	90.071	24.825	41.878	174.452	240.055
Trabajadores del Mar	*3.399,4*	*56.750*	*59.901*	*44.860*	*91.525*	*490.139*
Invalidez	479,5	7.772	61.696	10.726	18.932	566.554
Vejez	1.895,1	27.057	70.041	23.454	36.412	644.128
Supervivencia	1.024,8	21.921	46.750	10.680	36.181	295.183
Minería del Carbón	*4.199,1*	*57.530*	*72.990*	*46.985*	*70.940*	*662.320*
Invalidez	1.318,6	18.741	70.359	10.596	17.337	611.178
Vejez	2.068,6	21.027	98.378	30.596	33.041	926.001
Supervivencia	811,9	17.762	45.710	5.793	20.562	281.733
Empleados de Hogar	*1.639,0*	*47.132*	*34.775*	*42.453*	*130.426*	*325.495*
Invalidez	254,1	6.873	36.971	20.160	59.504	338.801
Vejez	1.384,2	40.235	34.403	21.990	69.746	315.287
Supervivencia	0,7	24	29.167	303	1.176	257.653
Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales	*9.187,0*	*166.370*	*55.220*	*73.259*	*204.668*	*357.941*
Invalidez	5.680,3	93.628	60.669	45.079	114.549	393.535
Supervivencia	3.506,7	72.742	48.207	28.180	90.119	312.698

Importes, número y cuantías medias de las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social por regímenes (II)

Régimen	Año 1991			Año 1995		
	Millones de pesetas	Número de pensiones	Pensión media anual	Millones de pesetas	Número de pensiones	Pensión media anual
Todos	*4.223.314*	*6.266.768*	*673.922*	*6.190.362*	*6.966.100*	*888.641*
Invalidez	1.139.247	1.590.544	716.262	1.579.894	1.672.318	944.733
Vejez	2.238.880	2.884.428	776.195	3.360.685	3.265.245	1.029.229
Supervivencia	845.187	1.791.796	471.698	1.249.783	2.028.537	616.101
General	*2.551.374*	*3.354.394*	*760.607*	*3.993.055*	*3.923.015*	*1.017.854*
Invalidez	605.816	732.002	827.615	872.542	779.346	1.119.582
Vejez	1.438.727	1.617.059	889.718	2.340.242	1.968.575	1.188.800
Supervivencia	506.831	1.005.333	504.142	780.271	1.175.094	664.007
Autónomos	*343.382*	*645.331*	*532.102*	*510.335*	*742.400*	*687.412*
Invalidez	76.504	131.013	583.942	117.030	156.000	750.192
Vejez	197.700	341.382	579.117	281.765	376.900	747.586
Supervivencia	69.178	172.936	400.021	111.540	209.500	532.411
Agrario, trabajadores por cuenta ajena	*399.588*	*712.003*	*561.217*	*473.255*	*709.012*	*667.485*
Invalidez	142.331	229.628	619.833	168.730	227.048	743.147
Vejez	161.098	261.245	616.655	176.482	248.384	710.521
Supervivencia	96.159	221.130	434.853	128.043	233.580	548.176
Agrario, trabajadores por cuenta propia	*515.905*	*979.138*	526.897	*631.672*	*975.273*	*647.687*
Invalidez	146.733	262.363	559.275	178.263	258.806	688.790
Vejez	282.418	487.871	578.878	339.220	475.441	713.485
Supervivencia	86.754	228.904	378.997	114.189	241.026	473.762
Trabajadores del Mar	*89.518*	*110.301*	*811.579*	*125.977*	*120.500*	*1.045.452*
Invalidez	17.920	21.750	823.908	22.438	21.918	1.023.725
Vejez	50.567	46.515	1.087.112	75.046	54.045	1.388.584
Supervivencia	21.031	42.036	500.309	28.493	44.537	639.760
Minería del Carbón	*89.415*	*75.480*	*1.184.618*	*119.600*	*76.400*	*1.565.445*
Invalidez	16.630	13.658	1.217.601	20.716	12.200	1.698.033
Vejez	60.489	38.841	1.557.349	81.660	40.100	2.036.409
Supervivencia	12.296	22.981	535.051	17.224	24.100	714.689
Empleados de Hogar	*93.769*	*176.846*	*530.230*	*131.084*	*197.300*	*664.389*
Invalidez	44.295	80.448	550.604	61.916	88.600	698.826
Vejez	47.881	91.515	523.204	66.270	101.800	650.982
Supervivencia	1.593	4.883	326.234	2.898	6.900	420.000
Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales	140.363	213.275	658.132	*205.384*	*220.200*	*934.078*
Invalidez	89.018	119.682	743.788	138.259	128.400	1.076.784
Supervivencia	51.345	93.593	548.599	67.125	93.800	715.618

FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

4.113. La distribución del gasto público en pensiones por regímenes

En el examen de las pensiones que se ha venido realizando hasta ahora han sido inevitables algunas referencias a los regímenes que las procuran. Ahora procede analizar este tema de modo específico.

Ya se ha dicho que mucho antes de que aparecieran los modernos seguros obligatorios existían regímenes de protección en favor de diversas categorías de funcionarios públicos. Desde 1921, la protección por pensiones de carácter contributivo es dispensada por regímenes de seguros sociales obligatorios; desde 1961, la protección básica de los funcionarios por pensiones va estar repartida entre el régimen de Clases Pasivas del Estado y el de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; desde la entrada en vigor del actual sistema de la Seguridad Social, éste aparece subdividido en un Régimen General y diversos regímenes especiales. Existen además diversos regímenes asistenciales y algunos regímenes complementarios.

En 1964, al comienzo del período que aquí se estudia, el importe de las pensiones públicas equivalía al 1,68 por 100 del PIBpm. Más del 96 por 100 de este importe correspondía a pensiones contributivas, de las cuales las del Seguro de Vejez e Invalidez más las del Mutualismo Laboral, precedentes del actual sistema de la Seguridad Social, sumaban el 59,5 por 100 del total y las de las Clases Pasivas del Estado, el 31,0 por 100.

En 1974, el importe las pensiones públicas se situó en el 4,15 por 100 del PIBpm. Más del 96 por 100 seguían siendo pensiones contributivas. Pero el importe de las del sistema de la Seguridad Social era ya del 71,7 por 100 y el de las de las Clases Pasivas, el 21,7 por 100.

En 1985, el importe de las pensiones públicas suponía el casi el 9,33 por 100 del PIBpm. Seguía siendo de carácter contributivo más del 96 por 100 de este importe. Pero las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social representaban el 80,6 por 100 de total y las contributivas de las Clases Pasivas descendían al 12,1 por 100.

Diez años después, en 1995, el importe de las pensiones públicas se cifraba en el 10,53 por 100 del PIBpm, siendo el de las contributivas el 95,5 por 100 del total. Las contributivas del sistema de la Seguridad Social significaban el 84,2 por 100 del total y las contributivas de las Clases Pasivas del Estado eran tan sólo el 9,8 por 100 del mismo.

Este breve resumen de la evolución de la distribución de los importes de las pensiones se puede ampliar con el examen de los

datos de los cuadros de las páginas precedentes, relativos a los ejercicios de 1974, 1985, 1991 y 1995. El orden que se seguirá para este examen es el de la clasificación de los regímenes de transferencias sociales de la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.

En él, como se recordará, se distingue primeramente entre regímenes de seguros sociales, caracterizados por la preeminencia que en ellos tiene la financiación por cotizaciones sociales, y regímenes de asistencia social, en los que las transferencias sociales no están ligadas a cotizaciones.

De acuerdo con esta clasificación, aquí se ha considerado que pertenecen a este segundo grupo, a lo largo de todo el período, los Auxilios de Ancianos y Enfermos; desde 1977, las pensiones de guerra establecidas fundamentalmente en beneficio de personas del bando republicano en la guerra civil de 1936 a 1939, a cargo de las Clases Pasivas del Estado; desde 1982, alguna prestación en favor de afectados por el Síndrome Tóxico; desde 1985, las prestaciones de la Lismi; desde 1991, las pensiones de modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social. Ninguna de estas prestaciones está ligada a cotizaciones sociales, pero no todas tienen carácter plenamente asistencial. En efecto, a diferencia de todas las demás, las pensiones de guerra no están condicionadas a prueba alguna de insuficiencia de recursos y su percepción es compatible con la de otras pensiones. Se suman aquí, sin embargo, al grupo de las asistenciales por no estar ligadas a cotizaciones.

4.113.1. Pensiones de seguros sociales

Como pensiones de seguros sociales hay que considerar las pensiones de los regímenes del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y del Mutualismo Laboral, así como las contributivas del sistema de la Seguridad Social. Se incluyen también en este grupo las pensiones de regímenes de funcionarios públicos, tanto las de carácter básico como las de carácter complementario.

4.113.11. Pensiones de seguridad social

Al grupo de las pensiones de seguridad social corresponden, hasta 1966, las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y las del Mutualismo Laboral. A partir de 1967, las del sistema de la Seguridad Social (desde 1991, sólo en su modalidad contributiva). Ahora bien, dentro de este sistema existen, junto al Régimen General una diversidad de regímenes especiales con características muy distintas. Por ello, entre los cuadros que acompañan a este texto,

figuran los que ofrecen el desglose de todos estos regímenes. Aquí se examinará sucintamente la evolución de los mismos.

Pero antes de entrar en el examen por regímenes se ofrece una información complementaria, referente al conjunto del sistema y no carente de interés. Trátase del número de pensiones que el sistema de la Seguridad Social paga en España, pero que han sido causadas al amparo de normas internacionales, y del número de pensiones que el mismo sistema paga en países extranjeros.

Pensiones del sistema de la Seguridad Social en relación internacional

Número de pensiones en 1 de diciembre de 1995

Clases de pensiones y principales países	Causadas al amparo de norma internacional		Abonadas en países extranjeros		100 B / A
	Número (A)	% sobre el número total de pensiones	Número (B)	% sobre el número total de pensiones	
Todas las pensiones . . .	*252.764*	*3,59*	*84.048*	*1,19*	*33,25*
Invalidez permanente .	37.119	2,21	4.300	0,26	11,58
Vejez o jubilación . . .	162.202	4,90	59.150	1,79	36,47
Supervivencia	53.442	2,61	20.598	1,01	38,54
Total principales países .	*234.534*	*3,33*	*71.906*	*1,02*	*30,66*
Francia	106.401	1,51	39.295	0,56	36,93
Alemania	68.587	0,97	5.846	0,08	8,52
Suiza	24.848	0,35	1.154	0,02	4,64
Argentina	11.525	0,16	11.406	0,16	98,97
Bélgica	7.666	0,11	2.819	0,04	36,77
Reino Unido	6.826	0,10	968	0,01	14,18
Brasil	5.279	0,07	4.518	0,06	85,58
Venezuela	3.402	0,05	5.900	0,08	173,43

FUENTE: INSS: *Memoria 1995.*

Los datos de este cuadro se refieren al último mes del último año al que se contrae el presente estudio. Por él se ve que el 3,6 por 100 de todas las pensiones del sistema de la Seguridad Social se satisfacen en virtud de normas internacionales y que este porcentaje se aproxima al 5 por 100 en las pensiones de jubilación. Por otro lado, el sistema paga el 1,2 por 100 de sus pensiones en el extranjero; también en este caso el mayor porcentaje corresponde las pensiones de jubilación.

En ocho países se concentra el 92,8 por 100 de las pensiones que el sistema paga en España al amparo de normas internacionales, y en estos mismos ocho países, el 85,6 por 100 de las que paga en el extranjero. Solamente en Venezuela es mucho mayor el número de las pensiones aquí consideradas que se pagan fuera de España

que las relacionadas con dicho país y abonadas dentro de España. De los otros dos países hispanoamericanos que figuran entre los ocho citados, el número de las referentes a la República Argentina está casi igualado y el número de las pagadas en el Brasil representa algo más del 85 por 100 de las pagadas en España por cuenta de este país. De los países europeos, las relaciones mayores son con Francia; en segunda posición, aunque distanciada de la de Francia, figura Alemania y en tercera posición, mucho más alejada, Suiza.

4.113.111. El Régimen General

El Régimen General es el principal de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, y sirve de modelo a los demás. En 1974, el número de sus pensiones representaba el 49,3 por 100 de las pensiones del sistema y el 39,6 por 100 de todas las pensiones públicas básicas, es decir, no complementarias. En 1995, estos porcentajes se habían convertido en el 56,3 por 100 y en el 47,3 por 100, respectivamente. Es, pues, el régimen principal, por el número de las pensiones que satisface. Es importante, sin embargo, hacer notar que más de la mitad de las pensiones del sistema no correspondían a este régimen en 1974, y algo menos de la mitad en 1995. Si se tiene en cuenta que es el único régimen autosuficiente del sistema, se advertirá que es demasiado todavía lo que está fuera de él; esto es, en los regímenes especiales.

Otra de las características del Régimen General es la baja proporción relativa de las pensiones de invalidez permanente en el conjunto de sus pensiones. En 1974, año en el que, como se acaba de ver, las pensiones de este régimen representaban el 49,3 por 100 del total del sistema, sus pensiones de invalidez permanente sólo eran el 37,7 por 100 del total de las pensiones de esta clase. En 1995, con el 56,3 por 100 de todas las pensiones, sólo tenía el 46,6 por 100 de las de invalidez.

La pensión media del Régimen General es más alta que la media del sistema. En 1974, la cuantía media de todas las pensiones de este régimen superaba en un 18,0 por 100 a la media general del sistema; en 1995 la superaba en un 14,5 por 100. Pero sus pensiones no son las más altas. Dos regímenes claramente deficitarios del sistema las tienen más altas. Ligeramente más altas, el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, cuya pensión media excedía de la del Régimen General en un 4,3 por 100 en 1974 y en un 2,7 por 100 en 1995. Fuertemente más altas, el Régimen Especial para la Minería del Carbón, cuya pensión media superaba a la del Régimen General en un 27,1 por 100 en 1974 y en un 53,8 por 100 en 1995. Fuera del sistema de la Seguridad Social ostentan pensión media más alta los dos regímenes de funcionarios: el de la

Munpal superaba al General en un 25,3 por 100 en 1974 y en un 21,3 por 100 en 1991; el de las Clases Pasivas del Estado, en un 136,3 por 100 en 1974 y en un 41,4 por 100 en 1995. Pero es de tener en cuenta que entra a formar parte de la pensión media del Régimen General un fuerte contingente de pensiones del «extinguido» SOVI, de cuantías fijas muy bajas: en 1974, el número medio de dichas pensiones en este régimen fue de 354.241, es decir, el 22,9 por 100 del total; en 1985 fue de 570.176, y 20,6 por 100 del total. Aunque menor, todavía en 1995 el peso de estas pensiones en el Régimen General sigue siendo considerable.

4.113.112. El Régimen Especial Agrario

El segundo puesto por el número de sus pensiones en el sistema de la Seguridad Social lo ocupa el Régimen Especial Agrario. En 1974, este régimen tuvo un promedio anual de 1.111.225 pensiones, es decir, el 35,3 por 100 de todas las del sistema y el 28,4 por 100 de todas las pensiones públicas básicas. En 1995, el número de pensiones era de 1.684.285, lo que representaba el 24,2 por 100 de las del sistema y el 20,3 por 100 de todas las pensiones públicas básicas.

Puede sorprender el hecho de que en 1995, cuando la población ocupada en el sector primario es sólo el 9,2 por 100 de la población ocupada total, el número de pensiones del Régimen Especial Agrario sea superior en más de un 50 por 100 al de 1974, año en el que la población ocupada en el sector primario era el 24,5 por 100 de la total. Esto es, sin embargo, normal. La estructura de la población pensionista de cada año, especialmente la de la población jubilada, reproduce la estructura de la población ocupada varios años antes, y cada vez la de una época más lejana. Así el porcentaje que representaba el número de pensiones de jubilación del Régimen Agrario más el Régimen del Mar en 1974 sobre el total de pensiones públicas básicas de vejez era del 34,6 por 100, es decir, casi el mismo porcentaje que representaba la población ocupada en agricultura y pesca *diez años antes,* en 1964 (34,8 por 100); en 1985, el porcentaje de las pensiones de jubilación de ambos regímenes especiales sobre el total era del 27,6 por 100, casi el mismo de la población ocupada en esos sectores *catorce años antes,* en 1971 (27,5 por 100); en 1995, el porcentaje sobre el total de las pensiones de jubilación de ambos regímenes era del 20,6 por 100, exactamente el mismo que la población ocupada en agricultura y pesca *dieciocho años antes,* en 1977. Y es que los jubilados de hoy son los trabajadores de ayer. El que este *ayer* resulte cada vez más alejado indica que el número medio de años que se permanece en situación de jubilación es cada vez mayor, por el alargamiento medio de la vida.

Con respecto al fuerte aumento de la cifra de pensiones del Régimen Especial Agrario de 1974 a 1995 es preciso aclarar que este fuerte

crecimiento no es imputable a las pensiones de jubilación, que eran 743.360 en 1974 y 723.825 en 1995, sino a la evolución del número de pensiones de invalidez y de supervivencia. El número de estas últimas creció algo más que el de las de invalidez, pero es de tener en cuenta que, en 1974, las pensiones de supervivencia representaban el 16,1 por 100 del total de este régimen especial, mientras que en el Régimen General dichas pensiones suponían el 28,6 por 100 del total; en cambio, en 1995, las del Régimen General representaban el 29,9 por 100 y las del Régimen Agrario, el 28,2 por 100; se puede concluir, pues, que tal crecimiento es consecuencia de una aproximación al modelo del Régimen General. Sin embargo, las pensiones de invalidez permanente del Régimen Especial Agrario, que en 1974 ya tenían un peso superior al del Régimen General (17 por 100 frente a 13 por 100, del total de los respectivos regímenes), en 1995 tienen un peso mucho mayor (28,9 por 100 en el Régimen Agrario frente al 19,9 por 100 en Régimen General). Puede pensarse, pues, que la estabilización de la cifra de pensiones de jubilación a lo largo de estas dos décadas en el Régimen Especial Agrario y el congruente aumento de las de invalidez se debe, en parte, a la preferencia por las pensiones de invalidez; esto es, que unas 150.000 de las pensiones de invalidez de 1995 tendrían que reputarse pensiones de jubilación.

En el Régimen Especial Agrario se distinguen dos secciones: la de trabajadores por cuenta ajena y la de trabajadores por cuenta propia. En la primera de ellas, el número de pensiones pasó de 456.619 en 1974 a 709.012 en 1995, con incremento del 55,3 por 100; en la segunda el número de pensiones pasó de 654.606 en 1994 a 975.273 en 1995, con incremento del 49,0 por 100. En 1974, la distribución del número de pensiones entre las distintas clases de éstas difería de la distribución del Régimen General por el menor peso de las pensiones de invalidez y de supervivencia. Desde entonces, en la sección de trabajadores por cuenta propia, dicha distribución se ha ido aproximando a la del Régimen General, aunque con mayor proporción de las pensiones de invalidez y menor de las de supervivencia. Pero en la sección de trabajadores por cuenta ajena, ya en 1985 se registra un menor peso notorio de las pensiones de jubilación, y en 1995, cuando en el Régimen General el 50,2 por 100 de las pensiones son de jubilación, sus pensiones se distribuyen casi por terceras partes entre las tres clases de pensiones. Ello se ha de atribuir esencialmente al aumento de las pensiones de invalidez, debido a la sustitución de pensiones de jubilación por pensiones de invalidez.

Las cuantías medias de las pensiones del Régimen Especial Agrario son de las más bajas del sistema de la Seguridad Social, juntamente con las del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos y con las del Régimen Especial de los Empleados de Hogar. En 1974, las de los trabajadores por cuenta ajena equivalían al 63,2 por 100

de las del Régimen General y las de los trabajadores por cuenta propia, al 62,3 por 100; en 1995, la diferencias eran muy similares, pues dichos porcentajes eran, respectivamente, del 65,6 y del 63,6.

4.1.13.113. El Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

Este régimen ocupa la tercera posición entre los contributivos del sistema de la Seguridad Social por el número de sus pensiones. En 1974, sus 156.477 pensiones representaban escasamente el 5 por 100 de las del conjunto del sistema; pero en 1995, con 742.400 pensiones, el porcentaje sobre el total se aproximaba al 10,7 por 100. En este último año, dicho número de pensiones es de un orden de magnitud similar al de cada una de las dos secciones del Régimen Especial Agrario.

En este régimen, a lo largo de todo el período estudiado, la distribución del número de pensiones entre las distintas clases de éstas es muy semejante a la del Régimen General.

La cuantía de la pensión media equivalía al 62,5 por 100 de la del Régimen General en 1974 y al 67,5 por 100 en 1995.

4.1.13.114. El Régimen Especial de los Empleados de Hogar

Desde 1978, el Régimen Especial de los Empleados de Hogar es el que sigue en importancia al de los Trabajadores Autónomos por el número de sus pensiones, aunque a considerable distancia. En 1974, el número de sus pensiones era de 47.132 y en 1995, de 197.300; es decir, cuatro veces mayor.

Lo más característico de la distribución del número de sus pensiones entre sus tres clases es el escaso peso que tienen las de supervivencia. Aún en 1995, después de transcurridos más de diez años de declarada la igualdad de derechos de viudas y viudos a esta prestación, la proporción de pensiones de supervivencia sobre el total no pasa del 3,5 por 100. Característico también de este régimen es la altísima proporción de pensiones de invalidez: en 1974 el porcentaje de éstas sobre el total es del 14,6 por 100, pero desde 1985 se sitúa en torno al 45 por 100. En ninguno de los regímenes con pensiones de cuantías bajas es tan elevado el porcentaje de pensiones de invalidez.

En este régimen, la cuantía media de la pensión equivalía al 60,5 por 100 de la del Régimen General en 1974 y al 65,3 por 100 en 1995.

4.1.13.115. El Régimen Especial de los Trabajadores del Mar

Lo mismo que el Régimen Especial Agrario, éste incluye en su campo de aplicación tanto a trabajadores por cuenta ajena como

por cuenta propia, englobados éstos en el grupo más modesto de trabajadores asalariados. Sin embargo, aunque las pensiones de este último grupo son muy bajas, la escasa representación que tienen en el conjunto del régimen hace que éste aparezca como uno de los dos especiales que registra cuantías medias de las pensiones más altas que en el Régimen General.

A diferencia de otros regímenes, en éste el número de pensiones no ha tenido un crecimiento muy fuerte. Con todo, se ha duplicado de 1974 a 1995, pasando de 56.750 a 120.500.

En contraposición a lo que sucede en el de los Empleados de Hogar, en este régimen tienen un gran peso las pensiones de supervivencia. Estas pensiones, en 1974, representaban el 38,6 del total (28,6 por 100 en el Régimen General) y en 1995, el 37,0 (29,9 por 100 en el Régimen General). El porcentaje de pensiones de invalidez en él, tanto en 1974 como en 1995 es muy semejante al del Régimen General: 13,7 por 100 del total en 1974 y 18,2 por 100 en 1995.

La cuantía media de sus pensiones es algo mayor que en el Régimen General, como ya se ha dicho: equivalente al 104,3 por 100 en 1974 y al 102,7 en 1995.

4.1.13.1.16. El Régimen Especial para la Minería del Carbón

Por el número de sus pensiones es un régimen próximo al de los Trabajadores del Mar, al que superaba ligeramente en 1974, con 57.530 pensiones, pero del que quedaba alejado en 1995, con 76.400, un 32,8 por 100 más que en 1974. Este incremento es el menor experimentado por un régimen del sistema de la Seguridad Social en este lapso de tiempo.

En cuanto a la distribución de las pensiones por clases, en 1974 las de invalidez representaban el 32,6 por 100 del total, pero en 1995 este porcentaje se veía reducido al 16,0 por 100. La explicación de esta reducción puede estar en la posibilidad prevista por el artículo 22 de la Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de abril de 1973, dictada en desarrollo del Decreto 298/1973 de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón. Según dicho artículo, los pensionistas por invalidez permanente total para la profesión habitual de este régimen, al llegar a la edad de jubilación, pueden causar pensión de esta clase. El porcentaje de las pensiones de supervivencia sobre el total es muy similar al del Régimen General, tanto en 1974 como en 1995.

De las elevadas cuantías medias de las pensiones de este régimen ya se ha hablado anteriormente. En 1974 la cuantía de la pensión

media equivalía al 127,1 por 100 de la del Régimen General y en 1995, al 153,8 por 100.

4.113.117. La rama de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

Esta rama de la Seguridad Social cubre a todos los regímenes, a excepción del de los Trabajadores Autónomos y del de los Empleados de Hogar, en que la cobertura de estos riesgos profesionales no se distingue de la cobertura de los demás riesgos. Como es lógico, en esta rama sólo existen pensiones de invalidez permanente y de supervivencia.

El número de las pensiones ha evolucionado más lentamente que en el conjunto del sistema. El de las de invalidez permanente pasó de 93.628 en 1974 a 128.400 en 1995, con un incremento del 37,1 por 100; el de las de supervivencia, de 72.742 a 93.800, con un incremento del 29,0 por 100.

Las cuantías medias de las pensiones no difieren grandemente de las del Régimen General: en 1974, las de invalidez equivalían al 91,2 por 100 de las de dicho régimen y en 1995, al 96,2 por 100; las de supervivencia equivalían al 109,8 por 100 de las del Régimen General en 1974 y al 107,8 por 100 en 1995. Estos porcentajes parecen bajos, dado que las pensiones de esta rama se han calculado siempre sobre salarios reales. La explicación puede estar en que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, salvo en el Régimen Especial para la Minería del Carbón, afectan en mucha mayor proporción a trabajadores con remuneraciones más bajas.

4.113.12. Pensiones de seguros sociales dotados de fondos específicos

Dentro del campo de la protección social española han de considerarse regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos el de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, que procuraba pensiones básicas, y los de las mutualidades generales de funcionarios del Estado, que procuran pensiones complementarias.

4.113.121. La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

Desaparecida en 1993, año en el que su población se integró en el Régimen General de la Seguridad Social, el número de sus pensiones pasó de 83.254 en 1974 a 114.285 en 1991, con un crecimiento del 37,3 por 100. Por el número de sus pensiones se trata de un régimen con un orden de magnitud similar al del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

En la distribución del número de pensiones según la clase de ésta sorprende el alto porcentaje de las pensiones de supervivencia: 63,7 por 100 del total en 1974 y 51,2 por 100 en 1991. A efectos de contrastar estos datos, se expone a continuación la composición de las pensiones de supervivencia en un mismo mes de 1991, el mes de junio, en el conjunto del sistema de la Seguridad Social y en la Munpal. En dicho mes, el número de las pensiones de supervivencia del sistema de la Seguridad Social se distribuía entre un 89,3 por 100 de pensiones de viudedad, un 9,2 por 100 de pensiones de orfandad y un 1,5 por 100 de pensiones en favor de familiares. En el mismo mes, en la Munpal, el número de pensiones de supervivencia se distribuía entre un 72,6 por 100 de pensiones de viudedad, un 15,1 por 100 de pensiones de orfandad, un 0,4 por 100 de pensiones en favor de padres y un 11,9 por 100 de «subsidios de orfandad». Pero aun prescindiendo de estos «subsidios de orfandad», el porcentaje de pensiones de orfandad es muy alto, en comparación con el del sistema de la Seguridad Social. Por otro lado, las pensiones medias de supervivencia que resultan en la Munpal, tanto en 1974 como en 1991, muestran gran coherencia con las del sistema de la Seguridad Social. No parece, pues, haber error grave en los cómputos. Lo que sí había es una regulación complicadísima de las pensiones de supervivencia.

Las cuantías de las pensiones de la Munpal eran, por lo general, más altas que las del Régimen General de la Seguridad Social, en el que se han integrado sus afiliados y pensionistas. En 1991, la cuantía de su pensión de jubilación superaba a la de dicho Régimen General en un 58,4 por 100 y la de la pensión media de supervivencia, en un 8,47 por 100; pero la pensión de invalidez era inferior en un 12,5 por 100.

4.113.122. Las mutualidades generales de funcionarios del Estado

Desde finales de los años setenta funcionan el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas), la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface) y la Mutualidad General Judicial (Mugeju). Aunque en sus normas reguladoras se prevé el establecimiento de pensiones complementarias de las del régimen de las Clases Pasivas del Estado, de hecho estas pensiones no se han llegado a establecer. Las pensiones complementarias que pagan corresponden a obligaciones de mutualidades preexistentes que se han ido integrando en dichas mutualidades generales; por ello, tales pensiones no se financian con cargo al fondo general de cada institución, sino con cargo a un fondo especial constituido para hacer frente a estas obligaciones adventicias.

En estas mutualidades, más de las dos terceras partes del gasto en pensiones de dedica a las de jubilación, en torno al 20 por 100, a

pensiones de supervivencia y en torno al 10 por 100, a pensiones de invalidez.

En 1991, el gasto en pensiones de estas mutualidades más el de la Munpal, es decir, el todos los regímenes públicos de seguros sociales dotados de fondos específicos, representaba tan sólo el 2,27 por 100 de todo el gasto en pensiones públicas.

4.113.13. Pensiones de seguros sociales no dotados de fondos específicos

Dentro del grupo de los regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos hay que señalar, en el ámbito de los regímenes públicos, el de las Clases Pasivas del Estado, que administra pensiones básicas, y el de las Corporaciones locales, que otorgan pensiones complementarias a sus empleados.

4.113.131. Las Clases Pasivas del Estado

El número de pensiones de las Clases Pasivas del Estado ha pasado de 340.452 en 1974 a 500.254 en 1995, con un aumento del 46,9 por 100. En 1974, estas pensiones constituían el 8,7 por 100 de todas las pensiones públicas básicas y en 1995, el 6,0 por 100. Debido a que, en este régimen, las pensiones que no son de supervivencia se reciben por jubilación o retiro (según se trate de funcionarios civiles o militares), que pueden ser por edad o por inutilidad para el servicio, no es posible hacer una separación correcta de lo que en otros regímenes se llaman pensiones de jubilación y pensiones de invalidez. Las que figuran como pensiones de invalidez en los cuadros precedentes sobre pensiones son solamente las correspondientes al Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, que sólo a partir de 1992 están a cargo de la unidad administrativa de las Clases Pasivas del Estado. Con anterioridad, los emolumentos correspondientes eran pagados por el Ministerio de Defensa como si se tratara de remuneraciones de personal en activo. Por razones de homogeneidad de las series, aquí se han tratado siempre como pensiones, y se han anotado en los cuadros precedentes, por simplificar, bajo la rúbrica de las Clases Pasivas del Estado.

Existen aún otros pagos del Estado consignados en los presupuestos como remuneraciones de personal en activo que debieran haberse recogido aquí. Son los correspondientes a los emolumentos percibidos por los militares profesionales en situación de reserva. Este tratamiento como personal activo dado a personal en situación pasiva origina una infravaloración de lo que lo que cuestan las clases realmente pasivas del Estado. Como se ve, sólo una parte de ellas, la que en 1995 figuraba ya dentro de las Clases Pasivas oficiales, se ha computado aquí a todo lo largo del período.

Dadas estas limitaciones no tiene sentido analizar la distribución de las pensiones de estas pensiones por tipo de pensión.

En lo que respecta a las cuantías, ya se ha dicho que en 1974 éstas eran muchísimo más altas que en el Régimen General de la Seguridad Social, cuyas pensiones en tal año estaban todavía considerablemente limitadas en sus cuantías por su cálculo sobre bases tarifadas de cotización muy alejadas de los salarios reales. En 1995, la cuantía de la pensión media de las Clases Pasivas superaba a la del Régimen General de la Seguridad Social en un 41,4 por 100.

4.113.132. Pensiones complementarias de las Corporaciones locales

Cuando se creó, por Ley 11/1960, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, se estableció que las pensiones de los empleados de las Corporaciones locales serían satisfechas exclusivamente por esta mutualidad. Sin embargo, por aquellas fechas tales Corporaciones pagaban ya pensiones a su personal, y muchas siguieron haciéndolo después. En estos casos se deducía de la cuota a pagar a la Munpal por la entidad local la parte que ésta satisfacía en concepto de pensiones. Tratábase, pues, de un pago delegado, como el que, en el sistema de la Seguridad Social, hacen los patronos en el caso de los subsidios de incapacidad laboral transitoria, entre otros. Además, ciertas Corporaciones pagaban pensiones de cuantía superior a la correspondiente según las normas reguladoras de la Munpal; la diferencia entre la cuantía fijada por las normas de ésta y la satisfecha por la Corporación se ha de considerar como una pensión complementaria. Aquí, a partir de datos del Instituto de Estudios Fiscales [98], se ha realizado una estimación de los importes de estas pensiones complementarias. La distribución de estos importes entre las distintas clases de pensiones se ha hecho convencionalmente, aplicando la misma distribución que cada año se haya dado entre las pensiones de la Munpal.

Los importes de estas pensiones complementarias de las Corporaciones locales representaban en 1974 el 0,42 por 100 del importe de todas las pensiones públicas y en 1995, el 0,33 por 100.

4.113.2. Pensiones de asistencia social

Como ya se ha dicho anteriormente, se han de clasificar como regímenes de asistencia social los de Auxilios a Ancianos y Enfermos, de pensiones de guerra de las Clases Pasivas del Estado, de prestaciones de supervivencia pagadas por la Oficina del Síndrome

[98] Instituto de Estudios Fiscales: *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias (1992)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994.

Tóxico, de prestaciones a minusválidos de la Lismi y de pensiones de modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social. De todos ellos se trata a continuación.

4.113.21. Los Auxilios o Ayudas a Ancianos y Enfermos

Es el único régimen asistencial presente en todos los años del período que aquí se estudia. En los últimos años, sin embargo, es un régimen a extinguir, que se pretende quede sustituido plenamente por el de pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social.

En 1974, el número medio mensual de prestaciones de este régimen era de 347.000, equivalente al 8,9 por 100 de todas las pensiones públicas básicas. Desde entonces dicho número ha ido descendiendo progresivamente. En 1995, el número de prestaciones era de 195.924 y representaba el 2,4 por 100 de todas las pensiones públicas básicas. En este año, la cobertura se completaba con las pensiones de modalidad no contributiva de la Seguridad Social, las prestaciones del Síndrome Tóxico y las de la Lismi, que sumadas a las de Ancianos y Enfermos, hacen un número de 672.755, equivalente al 8,1 por 100 de todas las prestaciones públicas básicas; es decir, un porcentaje similar al de 1974.

En 1974, los Auxilios a Ancianos y Enfermos se repartían entre un 58,5 por 100 destinado a los primeros y un 41,5 dedicado a los segundos. Pero ya se ha dicho que estos últimos, llamados «enfermos», eran, en realidad, inválidos, y con frecuencia además ancianos. En 1995, la distribución entre ambos grupos era casi inversa: el 41,3 por 100 del total correspondía a Ancianos y el 58,7 por 100, a Enfermos. La razón de esta inversión está en que, al no reconocerse nuevas prestaciones de este tipo, los fallecimientos reducen en mayor proporción el grupo de Ancianos. Sin embargo, si se toma en cuenta la edad de los beneficiarios, y no el tipo de prestación, el porcentaje de personas de sesenta y cinco años y más en este régimen era, en 1995, del 58,9 por 100 del total (en 1974 era del 78,4 por 100).

Cuando este régimen comenzó a funcionar en los años sesenta, la cuantía de sus prestaciones no podía superar el 80 por 100 de las más bajas del Seguro de Vejez e Invalidez. Durante muchos años además sus cuantías no variaron en términos monetarios. En 1974, habiendo mejorado ya estas cuantías, la pensión media equivalía al 38,5 por 100 del promedio de todas las pensiones públicas básicas y al 60,4 por 100 de las del régimen de la Seguridad Social que las tenía más bajas, que era el de los Empleados de Hogar. En 1995, estos porcentajes eran del 39,5 por 100 y del 52,7 por 100, respec-

tivamente. No se puede decir, pues, que la situación de los beneficiarios de estas prestaciones hubiese mejorado mucho en términos relativos.

4.1 13.22. Los subsidios de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (Lismi)

Promulgada la Lismi en 1982, todavía en 1985 el número de sus beneficiarios era muy pequeño. En 1991, este número era de 284.037 (3,7 por 100 de todas las pensiones básicas) y en 1995, de 152.282 (1,8 por 100 del total), pues sus prestaciones ya estaban siendo sustituidas por las de modalidad no contributiva de la Seguridad Social. Como número de subsidios de la Lismi se cuenta solamente el del llamado «subsidio de garantía de ingresos mínimos», pues los llamados «de ayuda de tercera persona» y de «movilidad y compensación por gastos de transporte» se supone que, en principio, son complementos eventuales del primero.

La cuantía de las prestaciones de la Lismi (sumados los importes de los tres tipos de subsidios antes mencionados) equivalía en 1991 al 60,0 por 100 de la cuantía media de todas las pensiones públicas de invalidez, y en 1995, al 46,2 por 100. Como se ve, el descenso de su posición relativa en sólo cuatro años es muy notable.

4.1 13.23. Las pensiones de modalidad no contributiva de la Seguridad Social

Llamadas a sustituir a las prestaciones de los dos regímenes anteriores, estas pensiones comenzaron a devengarse en 1991. En este año, su número, como es natural, era exiguo. En 1995, era ya de 324.350 y representaba el 3,9 por 100 de todas las pensiones básicas públicas.

En 1995, el número de estas pensiones se repartía entre un 54,3 por 100 correspondiente a pensiones de vejez («de jubilación» las llama impropiamente la Ley 26/1990) y un 45,7 por 100 correspondiente a pensiones de invalidez.

En este mismo año de 1995, la cuantía media de las pensiones no contributivas de vejez equivalía al 46,7 por 100 de todas las pensiones públicas básicas de esta clase, y la de las de invalidez, al 58,4 por 100 de las de su clase. Comparadas estas cuantías con las de las del Régimen Especial de los Empleados de Hogar, los porcentajes eran, respectivamente, el 76,2 por 100 y el 71,0 por 100. Esto indica que el tope máximo fijado a principio de los años sesenta para las cuantías de las pensiones asistenciales con respecto a las más bajas de la Seguridad Social se seguía manteniendo.

4.113.24. Las pensiones de guerra de carácter no contributivo

Estas pensiones no existían en 1974. En 1985 su número era de 125.878 (2,0 por 100 de todas las pensiones básicas), en 1991, de 172.938 (2,3 por 100 del total) y en 1995, de 155.834 (1,9 por 100 del total). En este año, como se ve, su número comienza ya a disminuir. Por falta de información suficiente, estas pensiones se han contado en el número de las básicas. Pero compatibles como son con otras pensiones públicas, es de presumir que, en la gran mayoría de los casos, sean complementarias de las pensiones normales de sus beneficiarios.

La distribución del número de estas pensiones entre sus distintas clases es la siguiente: en 1985, el 34,5 por 100 correspondía a pensiones de invalidez y el 65,5 por 100 restante a pensiones de supervivencia; en 1991, el 18,6 por 100 eran pensiones de invalidez, el 31,0 por 100, de vejez y el 50,4 por 100, de supervivencia; en 1995, el 15,7 por 100, de invalidez, el 26,2 por 100 de vejez y el 58,1 por 100 de supervivencia.

En 1985, la cuantía de las pensiones de invalidez equivalía al 119,4 por 100 del total de las de su clase y la de las de supervivencia, al 97,1 por 100 de todas las de supervivencia. En 1991, las de invalidez equivalían al 114,0 de todas las de invalidez, la de vejez al 113,7 de las de vejez y las de supervivencia al 100,0 de las de su género. En 1995 estos porcentajes eran del 100,6, del 102,3 y del 80,6. Para tratarse de pensiones compatibles con cualesquiera otras, hay que reconocer que sus cuantías han sido comparativamente elevadas, salvo las de supervivencia en 1995.

4.113.25. Prestaciones del Síndrome Tóxico

Entre las múltiples prestaciones creadas para hacer frente a las consecuencias del llamado «síndrome tóxico» existen pensiones de invalidez permanente y de supervivencia. Las primeras se cifraron en los importes siguientes: 1.321 millones de pesetas en 1985, 1.666 millones en 1991 y 2.112 millones en 1995; estos importes y el número de sus beneficiarios se han sumado en el resumen que aquí se ofrece al conjunto de las Ayudas a Enfermos. De modo separado se consignan, en cambio, las pensiones de supervivencia, pese a ser cifras mucho menores, debido a que tales prestaciones no tienen paralelo en ningún régimen asistencial, por lo que constituyen algo insólito, ya que las prestaciones asistenciales nunca (salvo en este caso) se generan por derecho derivado.

4.114. La evolución de las cuantías medias de las pensiones

Al analizarse más arriba la distribución de las pensiones por regímenes se ha hecho alguna referencia a las cuantías de las mismas, fundamentalmente para señalar las diferencias, en esta materia, de unos regímenes a otros. A continuación se examinará este tema desde otro punto de vista: el de la evolución de las mismas en términos reales y en comparación con la evolución de otras variables.

El análisis de la evolución de las cuantías de las pensiones en términos reales permite comprobar cómo ha evolucionado el nivel medio de satisfacción procurado por las pensiones a sus beneficiarios, ya que al convertirse dichas cuantías a un patrón constante elegido de acuerdo con la evolución de los precios de consumo se está midiendo la evolución del poder adquisitivo de dichas prestaciones. Es, pues, un instrumento de comparación muy importante, ya que mide hasta qué punto se cumple la finalidad última de las pensiones, que es garantizar un cierto nivel de vida a sus destinatarios.

Pero no es éste el único término de comparación interesante, ya que los niveles de satisfacción que procuran las pensiones se han de poner también en relación con los niveles de satisfacción que ha procurado a la sociedad la evolución económica. Así, si en un determinado lapso de tiempo las pensiones han aumentado su poder adquisitivo en un 10 por 100 pero la renta disponible por habitante lo ha hecho en un 25 por 100, se ha producido un empobrecimiento relativo de los pensionistas.

Por ello, se ha comparado también la cuantía de las pensiones con su expresión en porcentajes del PIBpm por habitante y con el salario mínimo interprofesional de cada momento, y estas comparaciones han dado resultados no siempre coincidentes.

En las reivindicaciones sociales frecuentemente se reclama la aproximación de la pensión mínima al salario mínimo interprofesional. Pero el del salario mínimo no es un patrón incuestionable, porque su cuantía es fijada periódicamente de modo más o menos discrecional por el Gobierno de turno. Su poder adquisitivo más alto, el de 43.411 pesetas-1986 al mes, se registró en 1979, con un Gobierno de la Unión de Centro Democrático, y desde entonces se ha degradado progresivamente, hasta situarse en 1995, con un Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, en 37.912 pesetas-1986.

En el supuesto teórico de que la cuantía anual de la media de todas las pensiones públicas se repartiese siempre en catorce mensuali-

dades, ésta era en 1964 de 7.334 pesetas-1986, mientras en 1995 era de 38.252 pesetas-1986, es decir, 5,2 veces mayor que en 1964. Como en el mismo período de tiempo el PIBpm por persona ocupada se ha multiplicado por 3,0 y el PIBpm por habitante por 2,4, es indudable la mejora relativa de las pensiones. En el cuadro adjunto se reflejan las cuantías medias de todo el conjunto de las pensiones públicas, de 1964 a 1995, comparadas con el régimen que la tiene más altas, que es el las Clases Pasivas del Estado, en su sección de funcionarios, y con el que las tiene más bajas, que es el de Auxilios o Ayudas a Ancianos y Enfermos, y comparadas también con la cuantía del salario mínimo interprofesional.

En la primera parte de este cuadro, en que las cuantías medias de las pensiones se comparan con el salario mínimo, éstas siempre resultan mejoradas, menos las de las Ayudas a Ancianos y Enfermos de 1991 a 1995, que retroceden sensiblemente. Sólo en 1995 la cuantía media de todas las pensiones públicas llega a igualar a la cuantía del salario mínimo. Sin embargo, en la segunda parte del mismo cuadro queda claro que esto ha sido gracias a que la capacidad adquisitiva de dicho salario ha ido degradándose progresivamente desde que un partido que blasona de seguir una «política de progreso» ha estado en el poder.

En esta segunda parte del cuadro queda constancia, con todo, de que, salvo las cuantías de las Ayudas a Ancianos y Enfermos, congeladas desde que este régimen se declaró a extinguir, y las de las Clases Pasivas, también de 1991 a 1995, en los otros supuestos reflejados en él, la capacidad adquisitiva de la pensión media, poco o mucho, ha aumentado. Muy poco después de 1985. En las Ayudas a Ancianos y Enfermos, los mayores aumentos se registran de 1972 a 1991, tras la degradación de sus cuantías reales, de 1964 a 1972, bajo el imperio de los tecnócratas artífices de los Planes de Desarrollo Económico y Social.

La tercera parte del mismo cuadro completa esta información desde otro punto de vista. Al expresarse en porcentajes de PIBpm por habitante las cuantías medias de las pensiones se indica en qué medida han participado éstas en la evolución de la economía. Hasta 1985 (en realidad, hasta 1979), dichas cuantías han representado porciones mayores del producto por habitante. Después, salvo en lo que atañe a las Ayudas a Ancianos y Enfermos de 1985 a 1991, estas porciones han sido, por lo general, cada vez menores. Por los datos de este cuadro se comprueba también que la cuantía media de todas las pensiones públicas, de 1964 a 1974, pasó de 7.334 a 20.155 pesetas-1986, creciendo en términos reales a una tasa media anual del 10,64 por 100, cuando en el mismo período de tiempo el

Evolución de las cuantías medias mensuales de las pensiones públicas en comparación con la evolución del salario mínimo interprofesional

Año	Salario mínimo inter-profesional (SMI)	Clases Pasivas del Estado (funcionarios)		Todas las pensiones públicas		Auxilios de Ancianos y Enfermos	
	Pesetas corrientes	Pesetas corrientes	% del SMI	Pesetas corrientes	% del SMI	Pesetas corrientes	% del SMI
1964	1.800	1.635	90,83	652	36,22	320	17,78
1974	6.499	9.695	149,18	3.893	59,90	1.500	23,08
1985	37.170	54.453	146,50	29.674	79,83	11.000	29,59
1991	53.250	85.032	159,68	48.914	91,86	23.590	44,30
1995	62.700	104.804	167,15	63.263	100,90	24.935	39,77
Año	Pesetas constantes de 1986	Pesetas constantes de 1986	Tasa media de variación anual	Pesetas constantes de 1986	Tasa media de variación anual	Pesetas constantes de 1986	Tasa media de variación anual
1964	20.250	18.394	–	7.334	–	3.600	–
1974	33.644	50.188	10,56	20.155	10,64	7.765	7,99
1985	40.667	59.577	1,57	32.466	4,43	12.035	4,06
1991	39.712	63.414	1,05	36.478	1,96	17.593	6,53
1995P	37.912	63.370	–0,02	38.252	1,19	15.077	–3,78
Año	% del PIBpm por habitante	% del PIBpm por habitante	Indice (1964=100)	% del PIBpm por habitante	Indice (1964=100)	% del PIBpm por habitante	Indice (1964=100)
1964	66,17	60,10	100,00	23,97	100,00	11,76	100,00
1974	62,18	92,76	154,34	37,25	155,40	14,35	122,02
1985	70,87	103,83	172,76	56,58	236,05	20,97	178,32
1991	52,82	84,35	140,35	48,52	202,42	23,40	198,98
1995P	49,34	82,47	137,22	49,78	207,68	19,62	166,84

NOTA: Para el cálculo de las cuantías de la totalidad de las pensiones públicas se han contado los importes de las pensiones complementarias públicas. Para el de las pensiones de las Clases Pasivas se ha contado el de las pensiones complementarias de las mutualidades de funcionarios del Estado. P = Estimación provisional.

crecimiento de la cuantía de las pensiones en términos del PIBpm por habitante se realizó a una tasa media anual del 4,51 por 100; es decir que, gracias al buen comportamiento de la economía en esos tiempos, se pudo elevar el nivel de satisfacción de las pensiones con un esfuerzo muy inferior a la mejora lograda; en cambio, de 1974 a 1985, un crecimiento de la cuantía de las mismas pensiones a una tasa media anual del 4,43 por 100 exigió un crecimiento en términos del PIBpm por habitante del 3,87 por 100, para pasar de un 37,25 por 100 de dicho PIBpm por habitante a un 56,58 por 100. Lo cual significa que se hubo de realizar un esfuerzo no muy inferior al de la década anterior para lograr unos resultados considerablemente menores.

Otro tema que conviene considerar al tratar de la evolución de las cuantías de las pensiones es el de la forma en que se han alcanzado estas cuantías. Como se ha visto en este análisis, a lo largo del todo

el período, el número de las pensiones ligadas a cotizaciones sociales ha venido representando en torno al 95 por 100 del total de las pensiones públicas. Esta distribución podría inducir a creer que la órbita de lo asistencial en el campo de las pensiones afecta solamente al 5 por 100 de todas las pensiones públicas. Pero esto no es así. Por de pronto, desde hace años, en los Presupuestos Generales del Estado se consignan cantidades para financiar los complementos que el sistema de la Seguridad Social destina a garantizar a sus pensiones unas cuantías mínimas. En 1995, la cantidad consignada ascendió a 232.040 millones de pesetas. Además, se consignaron 35.325 millones de pesetas para jubilaciones anticipadas. Por otro lado, la subvención del Estado a las mutualidades generales de funcionarios, destinada esencialmente a estos mismos fines, se cifró en 10.448 millones. Sumadas todas cantidades a los 401.273 millones de pesetas de las pensiones nominalmente no contributivas, se llega a una cifra de 679.086 millones de pesetas, lo que eleva al 9,24 por 100 del importe total de las pensiones públicas su componente asistencial, frente al 5,46 por 100 que representa el importe de las pensiones nominalmente no contributivas.

Pero si se atiende a información procedente del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el importe de los complementos para garantizar cuantías mínimas, que significaba en 1983 más del 12 por 100 del importe de las pensiones contributivas, representó en 1985 (sin los regímenes de Trabajadores del Mar ni de la Minería del Carbón) el 10,84 por 100 del importe total de las mismas, el 11,21 por 100 en 1991 y el 9,17 por 100 en 1995. Estos porcentajes dan, como coste de los complementos para mínimos, 229.972 millones de pesetas en 1985, 473.434 millones en 1991 y 568.933 millones en 1995. Es decir, más del doble de lo que aporta el Estado para estas atenciones. Lo que significa que más de la mitad de dichos complementos se financia con recursos del propio sistema de la Seguridad Social.

Para completar esta información se detalla en cuadro adjunto, relativo a los años 1991 y 1995, el número de pensiones del sistema de la Seguridad Social cuyas cuantías se complementan para garantizar cuantías mínimas. Por él se advierten las grandes diferencias que hay de unos regímenes a otros.

Por clases de pensión, el porcentaje mayor de pensiones con complemento para mínimos lo ostentan las de supervivencia: más de la mitad en 1991 y más del 48 por 100 en 1995. En el conjunto del sistema, más del 20 por 100 del importe de estas pensiones corresponde a complementos para mínimos. Entre las pensiones de invalidez permanente, alrededor de la cuarta parte recibe estos complementos, que, sin embargo, suman menos del 6 por 100 de los importes. Entre las pensiones de vejez o jubilación, casi el 40

Pensiones del sistema de la Seguridad Social con complemento para mínimo

Al 31 de diciembre

Régimen	Año 1991			Año 1995		
	Número de pensiones con complemento	% sobre el número total	% del importe total	Número de pensiones con complemento	% sobre el número total	% del importe total
Todos los regímenes . . .	*2.512.727*	*39,58*	*10,81*	*2.563.848*	*36,42*	*9,17*
Invalidez	422.110	26,34	5,90	414.655	24,72	5,08
Vejez / Jubilación . .	1.157.752	39,56	9,31	1.157.256	34,92	6,90
Supervivencia	932.265	51,25	21,32	991.937	48,42	20,37
General	*937.958*	*31,66*	*6,32*	*1.035.902*	*28,71*	*5,50*
Invalidez permanente	97.429	14,99	2,16	90.072	12,49	1,60
Vejez / Jubilación . .	371.152	27,10	4,15	439.488	24,98	3,62
Supervivencia	469.377	49,79	17,19	506.342	44,89	15,35
Trabajadores Autónomos	*407.387*	*61,95*	*22,37*	*420.098*	*55,81*	*19,39*
Invalidez permanente	61.753	46,18	12,84	59.872	37,95	10,90
Vejez / Jubilación . .	236.230	68,22	23,65	236.690	62,11	18,80
Supervivencia	109.404	61,61	28,98	123.536	57,78	29,54
Agrario, trabajadores por cuenta ajena	*393.932*	*58,58*	*17,54*	*377.321*	*56,06*	*17,38*
Invalidez permanente	85.241	32,49	8,87	86.727	38,87	8,58
Vejez / Jubilación . .	150.128	62,75	12,91	124.332	54,66	9,40
Supervivencia	158.563	76,45	38,04	166.262	74,71	40,00
Agrario, trabajadores por cuenta propia	*548.036*	*57,77*	*22,50*	*507.119*	*53,71*	*20,13*
Invalidez permanente	127.719	48,67	17,29	125.879	49,26	17,56
Vejez / Jubilación . .	302.945	63,91	21,55	260.819	56,55	16,51
Supervivencia	117.372	55,29	34,75	120.421	52,95	34,92
Trabajadores del Mar . .	*42.857*	*38,23*	*7,53*	*41.268*	*33,96*	*6,84*
Invalidez permanente	4.385	20,04	3,08	3.882	17,68	2,39
Vejez / Jubilación . .	12.710	26,63	3,83	11.686	21,34	2,94
Supervivencia	25.762	60,63	20,29	25.700	57,36	20,60
Minería del Carbón	*13.458*	*17,72*	*2,42*	*12.515*	*16,39*	*2,19*
Invalidez permanente	524	3,88	0,43	313	2,60	0,24
Vejez / Jubilación . .	2.398	6,10	0,46	2.039	5,08	0,36
Supervivencia	10.536	45,56	14,79	10.163	42,01	13,22
Empleados de Hogar . .	*112.406*	*62,30*	*27,55*	*117.263*	*58,87*	*24,21*
Invalidez permanente	28.696	34,96	7,65	33.186	37,32	8,28
Vejez / Jubilación . .	82.189	88,19	46,30	82.202	79,77	39,35
Supervivencia	1.521	29,52	12,60	1.875	26,01	11,79
Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales	*56.693*	*26,43*	*6,95*	*52.362*	*23,54*	*5,81*
Invalidez permanente	16.363	13,56	3,30	14.724	11,42	2,25
Supervivencia	40.330	42,99	13,50	37.638	40,24	13,34

FUENTE: INSS: *Memoria estadística 1991 y Memoria 1995.*

por 100 del total recibía estos complementos en 1991 y casi el 35 por 100 en 1995; pero los importes de los mismos no llegan al 10 por 100 del total en 1991 ni al 7 por 100 en 1995. Así, pues, las pensiones de supervivencia son no solamente las que en mayor número reciben complementos para mínimos, sino las que los reciben en mayor proporción sobre la cuantía total de la pensión.

Por regímenes, el que recibe menos complementos, naturalmente, es el de la Minería del Carbón y el que más, el de los Empleados de Hogar. Con todo, en torno al 17 por 100 de las pensiones del Régimen Especial para la Minería del Carbón recibe estos complementos, los cuales, sin embargo, sólo representan algo más del 2 por 100 del importe total de todas sus pensiones.

Con el Régimen Especial de los Empleados de Hogar figuran también, entre los regímenes con mayor participación en los complementos para mínimos, el de Trabajadores Autónomos y las dos secciones del Régimen Especial Agrario. La palma se la llevan las pensiones de jubilación del de los Empleados de Hogar: en 1991 el 88,2 por 100 de éstas recibían complementos para mínimos y más del 46 por 100 del importe de tales pensiones procedía de dichos complementos. En todos estos regímenes el componente asistencial es muy alto. En el de Autónomos era práctica habitual no darse de alta hasta cubrir, antes de la edad normal de jubilación, el tiempo mínimo de cotización imprescindible para tener derecho a pensión: a una pensión exigua que se completaba sustanciosamente con el complemento para garantía de mínimos. En este régimen, en el de los Empleados de Hogar y en la sección de trabajadores por cuenta propia del Agrario, se ha practicado con frecuencia lo que se ha llamado «compra de pensiones».

Frente a estas prácticas se habla de la necesidad de que las pensiones guarden proporción con las cotizaciones satisfechas a lo largo de toda la vida laboral del trabajador. En esto hay que establecer una distinción entre los regímenes de capitalización y los regímenes de reparto, como son todos los regímenes públicos. En los regímenes de capitalización, la proporción entre lo cotizado y lo que luego se ha de recibir es obligada, ya que se trata, en último término, de un sistema de ahorro en el que el pensionista, sobre todo el pensionista de jubilación, va a vivir de los réditos de lo ahorrado. En el caso de los regímenes de reparto la cosa ya no está tan clara, puesto que no hay ahorro, sino una derrama anual de los gastos de cada ejercicio entre los partícipes, en virtud de un sistema de solidaridad intergeneracional. En este modelo, la proporcionalidad entre lo que se ha cotizado y lo que se ha de recibir no la determina la constitución de un capital suficiente para hacer frente a las prestaciones, sino el tiempo de permanencia como activo en el sistema de solidaridad. Lo que no puede ser es que quienes se han hurtado mientras han podido a la solidaridad activa pretendan luego lucrarse de la solidaridad pasiva. Esto conduce a la distinción entre solidaridad profesional y solidaridad nacional. La primera no tiene por qué ser una solidaridad de pequeños grupos o de ramas, sino de todos los que contribuyen con sus cotizaciones a la financiación de un sistema. La segunda es

la solidaridad entre quienes pagan impuestos. Como se ve, aquí aparece la razón de la distinción entre regímenes de seguros sociales y de asistencia social. Distinción que debería mantenerse pulcramente en la financiación de los complementos para mínimos.

4.12. Los subsidios

Frente a las pensiones, que son prestaciones sociales en dinero periódicas y vitalicias o de duración indeterminada, los subsidios son también prestaciones sociales en dinero periódicas, pero de duración determinada. Los subsidios se conceden por un cierto número máximo de meses, como la generalidad de los de desempleo, o de días, como los de incapacidad temporal. Estos últimos son los más importantes en situaciones de pleno empleo; cuando esta situación no se da, el volumen mayor de gasto de un país en subsidios se suele dedicar a los de desempleo. En la primera década del período que aquí se estudia el mayor volumen de los subsidios correspondía a los de incapacidad temporal; en los últimos veinte años, en cambio, el primer papel corresponde a los subsidios de desempleo.

4.121. La evolución del gasto público global en subsidios

Además de los subsidios por incapacidad temporal y por desempleo existen o han existido otros subsidios, como los de viudedad que se otorgaban en el sistema de la Seguridad Social con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 24/1972 a las viudas que no rebasaban los cuarenta años de edad en el momento del deceso de su cónyuge, o los subsidios de recuperación, que se conceden a quienes han de recibir prestaciones recuperadoras y no tienen derecho a subsidio por incapacidad temporal. Sin embargo, por razones de simplificación, en el análisis de la evolución de gasto global en subsidios sólo se tomarán en cuenta los de incapacidad temporal, los de desempleo y, desde 1990, los llamados ingresos mínimos de inserción. Los importes de los subsidios de viudedad y de orfandad, cuando los ha habido, se han sumado a los de las pensiones de supervivencia, y los de recuperación, a los de incapacidad temporal. Con esta simplificación, dado el escaso peso de sus importes en el conjunto del gasto, no se introduce un sesgo sensible en los datos ni en el resultado del análisis.

Por el cuadro siguiente se advierte el enorme crecimiento del gasto en subsidios de las administraciones públicas. En 1964, estos subsidios representaban solamente el 0,3 por 100 del PIBpm y en 1993 llegaron a representar casi el 4,6 por 100. Su peso en el conjunto del gasto total, corriente y de capital de estas administraciones pasó del 1,86 por 100 de 1965 al 9,70 de 1981. En el conjunto de

Evolución del importe global de los subsidios de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	4.017,2	0,33	1,92	7,98	45.193	1.424	–
1965	4.698,6	0,34	1,86	7,20	48.109	1.499	5,27
1966	5.596,7	0,34	1,90	6,97	53.551	1.650	10,07
1967	8.070,8	0,44	2,04	5,64	73.018	2.223	34,73
1968	10.978,0	0,53	2,48	6,48	94.481	2.842	27,85
1969	12.571,2	0,53	2,45	6,10	104.884	3.125	9,96
1970	14.652,8	0,56	2,51	6,02	115.244	3.402	8,86
1971	20.248,7	0,68	2,87	6,56	147.861	4.325	27,13
1972	27.275,8	0,78	3,34	7,29	184.996	5.363	24,00
1973	36.949,2	0,88	3,77	7,92	225.127	6.467	20,59
1974	47.108,8	0,92	3,90	8,23	243.870	6.939	7,30
1975	74.821,6	1,24	4,91	10,19	335.292	9.441	36,06
1976	94.458,0	1,30	5,08	10,65	363.703	10.121	7,20
1977	157.756,9	1,71	6,17	12,59	490.878	13.498	33,37
1978	248.956,1	2,21	7,50	14,49	650.271	17.681	30,99
1979	358.743,7	2,72	8,84	16,47	804.421	21.678	22,61
1980	467.589	3,08	9,28	17,68	905.926	24.232	11,78
1981	590.962	3,47	9,70	18,28	999.450	26.471	9,24
1982	640.964	3,25	8,61	17,27	945.758	24.901	–5,93
1983	744.691	3,31	8,51	17,36	976.315	25.577	2,71
1984	800.861	3,14	8,00	16,29	938.478	24.477	–4,30
1985	1.027.979	3,65	8,54	18,13	1.124.704	29.283	19,63
1986	1.119.471	3,46	8,21	17,64	1.119.471	29.050	–0,80
1987	1.205.752	3,34	8,16	17,01	1.140.657	29.526	1,64
1988	1.328.323	3,31	8,08	16,84	1.196.656	30.908	4,68
1989	1.502.011	3,33	7,86	16,66	1.268.977	32.712	5,84
1990	1.779.413	3,55	8,16	17,19	1.411.927	36.342	11,10
1991	2.197.147	4,00	8,89	18,35	1.638.551	42.101	15,85
1992	2.530.548	4,28	9,30	18,48	1.773.271	45.459	7,98
1993	2.774.022	4,55	9,22	18,56	1.841.290	47.109	3,63
1994 P	2.683.211	4,14	8,65	17,08	1.698.647	43.389	–7,90
1995 P	2.384.163	3,42	7,26	14,63	1.441.588	36.766	–15,26

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, V-A, V-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

las transferencias sociales el peso más bajo lo representó en 1967, con poco más del 5,6 por 100 del total y el peso más alto, en 1993 con el 18,6 por 100 del total. Desde 1980 a 1994 su peso se ha mantenido casi siempre entre el 17 y el 18 por 100 del total.

Pero lo que da la medida de lo que ha representado el crecimiento de los subsidios es su importe en pesetas constantes de 1986 por habitante. En 1964 el gasto de las administraciones públicas en

subsidios fue de 1.424 pesetas-1986 por habitante; en 1993, su punto más alto, fue de 47.109 pesetas-1986 por habitante. Es decir, 33 veces más que en 1964. Si se tiene en cuenta que en el mismo lapso de tiempo el gasto por habitante en pensiones apenas se multiplicó por 15, pese a los niveles bajísimos que estas prestaciones tenían en 1964, se comprenderá la excepcionalidad del crecimiento del gasto en subsidios. En el mismo año de 1993, el gasto en subsidios representó el 4,55 por 100 del PIBpm, es decir, algo más de lo que representaron todas las pensiones públicas en 1975. Es fácil sospechar que este comportamiento de los subsidios se debe fundamentalmente a la evolución del paro y de su protección.

Las tasas de crecimiento del gasto en subsidios en términos reales, sobre todo hasta 1980, inspira dudas sobre la fiabilidad de las fuentes. Sin embargo, en esos años casi todo el gasto en subsidios lo realizaban las Administraciones de seguridad social y, más concretamente, el sistema de la Seguridad Social, cuyas cuentas constituyen la fuente más fiable en todo el conjunto de los gastos de bienestar social. El análisis de estos gastos, ya desglosados, resolverá tal vez las incertidumbres que a este respecto se desprenden de su examen global.

4.122. La distribución del gasto público en subsidios por funciones

Si se examina en paralelo la serie de gastos en subsidios por incapacidad temporal y en subsidios por desempleo, se advierte que hasta el año 1977 el importe de los primeros fue siempre mayor que el de los segundos. En 1964, el importe de los subsidios por incapacidad temporal triplicaba al de los subsidios por desempleo; en 1977, su ventaja era ya solamente de un 4,8 por 100 y, desde entonces, la ventaja de los de desempleo sobre los de incapacidad temporal ha sido creciente. En 1993 el importe de los de desempleo multiplicaba por 3,8 al importe de los de incapacidad temporal.

4.122.1. Subsidios por incapacidad temporal

Hasta la entrada en funcionamiento, a finales de los años setenta, de las mutualidades generales de funcionarios, los únicos subsidios por incapacidad temporal eran los de la Seguridad Social: de 1964 a 1966, los del régimen del Mutualismo Laboral; de 1967 en adelante, los del sistema de la Seguridad Social. Los más importantes de estos subsidios eran de dos tipos: el de incapacidad laboral transitoria (ILT), para suplir la pérdida de remuneraciones en situaciones no excesivamente prolongadas de maternidad, enfermedad o accidente, y el que en el Mutualismo Laboral se llamó de larga enfermedad, sustituido luego en

el sistema de la Seguridad Social por el de invalidez provisional. Al final del período que aquí se estudia desaparece este último, se independiza el de maternidad y el de ILT, que pasa a cubrir, hasta cierto punto, situaciones protegidas hasta entonces por el de invalidez provisional, va a llamarse de incapacidad temporal. Salvo alguna excepción, y con carácter voluntario en la mayor parte del período, sólo los regímenes de asalariados tienen prestaciones de este tipo. Aquí, bajo la rúbrica de «subsidios de incapacidad temporal» se incluyen a todo lo largo del período tanto las prestaciones por maternidad como los subsidios de ILT, de larga enfermedad, de invalidez provisional, de recuperación, de espera, etc.

En el cuadro adjunto se refleja la evolución de los gastos de protección por incapacidad temporal para el trabajo.

Evolución del importe de los subsidios por incapacidad temporal

Año	Todos los regímenes			Año	Todos los regímenes		
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En % de sueldos y salarios brutos		En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En % de sueldos y salarios brutos
1964	3.009,1	33.852	0,65	1985	225.918	247.175	2,22
1967	6.235,0	56.410	0,83	1991	513.536	382.976	2,51
1970	10.960,5	86.204	1,02	1992	579.469	406.060	2,65
1974	35.433,7	183.431	1,57	1993	572.851	380.237	2,55
1977	80.714,8	251.153	1,95	1994 P	577.291	365.463	2,47
1980	148.196	287.121	2,46	1995 P	624.382	377.533	2,51

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros V-A y V-B, y *Contabilidad Nacional de España.*

En este cuadro se han expresado los importes totales de los subsidios de incapacidad temporal en tantos por ciento de los sueldos y salarios brutos de toda la población asalariada. Con ello se acredita la fiabilidad de las fuentes de las que proceden dichos importes. En efecto, las diferencias que se registran en estos porcentajes se explican perfectamente por variaciones en la regulación de estas prestaciones en la Seguridad Social. Con anterioridad a julio de 1972: *a)* no tenían derecho a prestaciones de ILT por incapacidad debida a enfermedad común o accidente no laboral los trabajadores con categorías profesionales asimiladas al grupo 1.° de la tarifa de cotización; *b)* el período de carencia antes de empezar a recibir el subsidio era de siete días, en lugar de los tres que estableció, de acuerdo con convenios de la OIT, la Ley 24/1972; *c)* la cuantía de la prestación se calculaba sobre bases tarifadas de cotización, alejadas de los

salarios reales. Cuando desaparecieron tales limitaciones y las bases de cotización se fueron aproximando a las cuantías de los salarios reales, el porcentaje de los importes de los subsidios sobre sueldos y salarios brutos fue ascendiendo progresivamente. Esto llevó a que, por Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, se dispusiera que, en el sistema de la Seguridad Social, el tipo porcentual aplicable a la base reguladora de la prestación, que era del 75 por 100, se redujera al 60 por 100 durante el período comprendido entre el cuarto y el vigésimo día de la baja en el trabajo para los casos de incapacidad derivada de enfermedad común o accidente no laboral. Aún en este año, el importe de la totalidad de los subsidios representó el 2,46 por 100 de los sueldos y salarios brutos, pero en 1985 este porcentaje había descendido al 2,22 por 100. Habiendo remontado con posterioridad este porcentaje, por Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, se dispuso que, en el sistema de la Seguridad Social, en los casos de incapacidad derivada de enfermedad común y accidente no laboral estuviese a cargo del empleador la prestación desde el cuarto al decimoquinto día de la baja. El porcentaje del importe de los subsidios sobre el de los sueldos y salarios brutos, que en 1992 había sido del 2,65 por 100, descendía en 1994 al 2,47 por 100. Ahora bien, las reducciones de estos porcentajes tras las medidas restrictivas adoptadas en 1980 y en 1992 parecen muy leves en relación con los contenidos de dichas medidas. Bien es verdad que en este asunto inciden también medidas que contribuyen al aumento del gasto, como el establecimiento de la cobertura obligatoria de estas contingencias en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, dispuesta por el Real Decreto 43/1984, de 4 de enero (se restableció su carácter voluntario por el Real Decreto 2110/1994, de 28 de octubre), la extensión de doce a dieciséis semanas del permiso subsidiado de maternidad, dispuesta por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, o la elevación de la cuantía de la prestación de maternidad al 100 por 100 de la base reguladora, dispuesta por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. Con todo, la escasa reducción obtenida tras las duras medidas de 1992 parece indicar que hay factores de fraude que siguen contribuyendo grandemente al volumen del gasto en este campo.

4.122.2. Subsidios por desempleo

Hasta el año 1980, los subsidios por desempleo eran todos de carácter contributivo. En esta consideración global, desde 1980 se incluyen tanto las prestaciones contributivas como las asistenciales, incluidas las destinadas a trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, y los subsidios del Instituto Nacional de Empleo por asistencia a cursos de formación profesional ocupacional.

En el cuadro adjunto se presentan los importes en pesetas de cada año y en pesetas constantes a los precios de 1986, así como estos últimos importes divididos por la población en paro (en paro registrado, desde 1977).

Evolución del importe de los subsidios por desempleo

Año	Todos los regímenes, contributivos y asistenciales			Año	Todos los regímenes, contributivos y asistenciales		
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En pesetas constantes de 1986 por persona en paro registrado		En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En pesetas constantes de 1986 por persona en paro registrado
1964	1.008,1	11.341	61.536	1985	802.061	877.528	332.145
1967	1.835,8	16.609	71.869	1991	1.678.611	1.251.846	546.896
1970	3.692,3	29.040	150.544	1992	1.941.713	1.360.647	602.083
1974	11.675,1	60.439	249.574	1993	2.178.265	1.445.849	569.703
1977	77.042,1	239.725	444.259	1994 P	2.081.381	1.317.650	497.790
1980	319.393	618.805	484.473	1995 P	1.733.995	1.048.463	428.119

P =Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros XVII-7 y XVII-10, y *Movimiento Laboral Registrado.* Las cifras en pesetas constantes por persona en paro para los años 1964 a 1974 no son homogéneas con las de los años siguientes.

Inicialmente, la cuantía de los subsidios de desempleo era del 75 por 100 de la base de cotización, reguladora de dicha cuantía. Desde 1974 se acusa el incremento de las prestaciones como consecuencia de la aproximación de dichas bases a los salarios reales.

Las cifras que resultan de la división del importe de las prestaciones en pesetas constantes por el número de personas en paro no reflejan la cuantía de la prestación media, ya que, en todo tiempo, hay muchas personas en paro sin derecho a prestación. Las fluctuaciones de estas cifras reflejan la mayor o menor cobertura de la población parada, junto con las variaciones y limitaciones de las cuantías de las prestaciones. Como se ve, esta cifra había bajado considerablemente de 1980 a 1985. Posteriormente, las medidas adoptadas a mediados de 1984 y en los años siguientes elevaron esta cifra, hasta que las medidas restrictivas en torno a 1993 las hicieron bajar otra vez, aunque no a los niveles de 1985.

4.122.3. Otros subsidios

Y se ha dicho que el importe de la mayor parte de los demás subsidios ha quedado incorporada al de incapacidad temporal y a las pensiones de supervivencia. Solamente ha quedado aquí el de los subsidios llamados «ingresos mínimos de inserción», que algunos llaman impropiamente «salario social», con impropiedad noto-

ría, porque todo salario implica una contraprestación en trabajo, mientras que la obligación del perceptor de este «salario social», cuando la tiene, es la de asistir a algún cursillo o cosa semejante; es decir, la obligación de dejarse suministrar algún servicio complementario. Este tipo de subsidios ha sido creado por la mayor parte de las Comunidades autónomas en los últimos años. Los datos que a este propósito se ofrecen en el cuadro adjunto son sumamente inseguros.

Evolución del gasto en subsidios de «ingresos mínimos de inserción»

Año	Todas las Comunidades autónomas			Año	Todas las Comunidades autónomas		
	Importe en millones de pesetas de cada año	Promedio anual de beneficiarios por mes	Cuantía media de la prestación, en pesetas de cada año		Importe en millones de pesetas de cada año	Promedio anual de beneficiarios por mes	Cuantía media de la prestación, en pesetas de cada año
1990	800	2.010	398.017	1993	22.906	49.173	465.825
1991	5.000	11.798	423.803	1994	24.539	50.904	482.061
1992	9.366	20.910	447.918	1995	25.786	51.674	499.013

FUENTES: Los importes proceden de la Base de Datos del Seepros en su estado al 1 de julio de 1997. El promedio anual de beneficiarios por mes procede de estimación propia a partir de datos del trabajo de Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M.: *Las rentas mínimas de inserción en España: entre la asistencia y la inserción*, Madrid, 1995.

4.123. La distribución del gasto público en subsidios por regímenes

A continuación se examinan con algo más de detalle los subsidios que procuran los distintos regímenes de protección social. Como se verá, con la sola excepción de los «ingresos mínimos de inserción» de que se acaba de hablar, los demás subsidios proceden del subsector de las Administraciones de seguridad social.

4.123.1. Subsidios de seguros sociales

Al principio del período que aquí se estudia todos los subsidios procedían de regímenes de seguros sociales. Pero, desde 1980, van cobrando importancia creciente los de carácter asistencial, aunque estos últimos, en su mayor parte, son gestionados por instituciones de Seguridad Social.

4.123.11. Subsidios de seguridad social

Los dos géneros de subsidios de carácter contributivo son los de incapacidad temporal y los de desempleo. Los primeros fueron gestionados siempre por entidades gestoras o colaboradoras de la

Seguridad Social. En el cuadro adjunto se presentan los principales rasgos de su evolución.

Evolución del importe de los subsidios por incapacidad temporal de la Seguridad Social

Año	Sistema de la Seguridad Social			Año	Sistema de la Seguridad Social		
	En millones de pesetas de 1986	Número de trabajadores por cuenta ajena afiliados y en alta laboral	Pesetas de 1986 por afiliado y año		En millones de pesetas de 1986	Número de trabajadores por cuenta ajena afiliados y en alta laboral	Pesetas de 1986 por afiliado y año
1967	56.410	6.757.161	8.348	1985	246.548	7.872.400	31.318
1970	86.204	7.135.079	12.082	1991	379.969	9.931.800	38.258
1974	183.431	8.212.139	22.337	1992	402.161	9.879.000	40.709
1977	250.762	8.091.490	30.992	1993	375.874	9.487.800	39.617
1980	286.544	7.972.614	35.941	1995 P	372.965	9.604.900	38.831

P = Estimación provisional.

FUENTES: Apéndice estadístico, cuadro XVII-7, *Libro Blanco de la Seguridad Social, Memoria estadística 1980* del INSS, *Anuario de Estadísticas Laborales* y *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales.*

Desde la implantación del sistema de la Seguridad Social, en 1967, hasta 1980, el gasto por afiliado, en pesetas constantes, crece continuamente, como consecuencia de la aproximación de la base reguladora de la prestación a los salarios reales, culminada en 1979. Este factor influye en doble medida: no sólo porque la cuantía de la prestación diaria es mayor, sino porque al ser más próxima al salario real inclina más al absentismo. Por ello, en 1980 se adoptan, como ya se ha dicho, medidas reductoras de la cuantía de la prestación. Del efecto de estas medidas da testimonio el hecho de que en 1985 el gasto por afiliado y año, en términos reales, se había reducido en más de un 12 por 100. Pero en los años siguientes, por factores difíciles de determinar, el gasto por afiliado vuelve a dispararse, de modo que en 1992 se adoptan medidas muy severas que obtienen, como se ve, resultados muy modestos. Al haberse pasado a los empleadores el pago de la prestación, en los casos de enfermedad común y accidente no laboral, del día cuarto (primero de la prestación) al decimoquinto, el gasto debería haberse reducido a la mitad.

Las prestaciones contributivas por desempleo fueron administradas por el Instituto Nacional de Previsión hasta su desaparición en 1979, y posteriormente lo han venido siendo por el Instituto Nacional de Empleo. Además, desde 1977, el Fondo de Garantía Salarial administra ciertas prestaciones, también de carácter contributivo, por despido. Pero éstas no tienen el carácter de subsidios y se estudiarán, por tanto, más adelante. En el cuadro adjunto se muestra la evolución de estas prestaciones.

Evolución del importe de los subsidios por desempleo

Año	Regímenes contributivos			Año	Regímenes contributivos		
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En pesetas constantes de 1986 por persona en paro registrado con empleo anterior		En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas constantes de 1986	En pesetas constantes de 1986 por persona en paro registrado con empleo anterior
1964	1.008,1	11.341	61.536	1985	580.497	635.117	339.490
1967	1.835,8	16.609	71.869	1991	1.156.763	862.671	481.213
1970	3.692,3	29.040	150.544	1992	1.340.637	939.446	513.948
1974	11.675,1	60.439	249.574	1993	1.450.361	962.694	455.455
1977	77.042,1	239.725	484.592	1994 P	1.381.443	874.543	395.417
1980	305.352	591.601	575.250	1995 P	1.116.326	674.988	333.492

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros XVII-7 y XVII-10, y *Movimiento Laboral Registrado.* Las cifras en pesetas constantes por persona en paro para los años 1964 a 1974 no son homogéneas con las de los años siguientes.

Este cuadro muestra cómo el gasto en prestaciones contributivas por desempleo crece hasta 1993, para descender fuertemente de 1993 a 1995, año éste último en que el gasto en términos reales era poco más del 70 por 100 del de dos años antes, cuando el paro registrado de las personas con empleo anterior se había reducido sólo en un 4,2 por 100. Esto exige conocer el número medio anual de prestaciones y su cuantía media. Esta información la ofrece el cuadro siguiente. Los datos que en él se contienen se habrán de completar más adelante al tratarse de las prestaciones asistenciales por desempleo.

Evolución de los subsidios contributivos por desempleo según modalidades

Año	Todas las prestaciones		Prestaciones por desempleo total					Prestaciones por desempleo parcial	
			Modalidad de pago mensual			Modalidad de capitalización de la prestación			
	Importe anual en millones de pesetas de cada año	Importe anual en millones de pesetas de 1986	Importe anual en millones de pesetas de cada año	Número medio anual de prestaciones	Cuantía media mensual en % del salario mínimo	Importe anual en millones de pesetas de cada año	Número medio anual de prestaciones	Importe anual en millones de pesetas de cada año	Número medio anual de prestaciones
1980	305.352	561.601	289.994	621.912	151,28	–	–	15.358	74.597
1985	580.497	635.117	550.130	657.463	160,80	12.332	16.848	18.035	49.198
1991	1.156.763	862.671	1.043.674	830.523	168,56	110.512	80.716	2.577	3.761
1993	1.450.361	962.694	1.427.651	969.551	179,70	18.168	10.798	4.542	5.651
1995P	1.116.326	674.988	1.100.727	833.580	150,43	14.386	8.174	1.213	1.683

P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaboración propia a partir de información procedente de la *Base de Datos del Seepros,* del *Anuario de Estadísticas Laborales* y de Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe,* vol. 7. *Unemployment,* Luxembourg, 1994. La cuantía media mensual de la prestación en porcentaje del salario mínimo interprofesional se ha calculado en todos los años incrementando la cuantía de éste en la prorrata de las pagas extraordinarias. Cuando, como en 1980, han regido dos cuantías para el SMI, se ha tenido en cuenta el cómputo anual. Los importes de las prestaciones son brutos, esto es, incluyendo las cotizaciones en favor de los beneficiarios pagadas por el Inem.

Por los datos de este cuadro [99] se advierte cómo el importe las prestaciones por desempleo total y el número de prestaciones crece hasta 1993, para descender después, mientras que la cuantía media de las prestaciones creció en términos del salario mínimo hasta 1993, para descender hasta luego hasta situarse en 1995 por debajo de la cuantía media de la prestación en 1980. También se ve en este cuadro el número generalmente decreciente, desde 1980, de las prestaciones por desempleo parcial. En cuanto a la modalidad de pagar de una sola vez, al comienzo, el importe total de la prestación por desempleo total con el fin de que el parado se establezca por su cuenta, iniciada en 1985, alcanza su punto más alto en 1991, para reducirse fuertemente después, como consecuencia de las medidas adoptadas para cortar abusos.

4.123.12. Subsidios de seguros sociales dotados de fondos específicos

Además de los subsidios a cargo del sistema de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de Empleo, existen subsidios de incapacidad temporal a cargo de las mutualidades de funcionarios. En el caso de los funcionarios del Estado, en las situaciones de incapacidad temporal la administración mantiene íntegramente durante un cierto período de tiempo los emolumentos de su personal, para reducirlos después. Entra en juego entonces la mutualidad general correspondiente para complementar los ingresos de los funcionarios que continúan en esta situación. En comparación con el gasto que representan los subsidios por incapacidad temporal en el sistema de la Seguridad Social, los de las mutualidades de funcionarios son muy modestos. A continuación se ofrece un resumen de lo que han significado en términos monetarios y en términos reales.

Evolución de los subsidios de incapacidad temporal de las mutualidades de funcionarios

Año	Importe total		Año	Importe total	
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de 1986		En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de 1986
1980	298	577	1993	6.573	4.363
1985	573	627	1994 P	6.917	4.379
1991	4.032	3.007	1995 P	7.555	4.568

P = Estimación provisional.
FUENTE: Apéndice estadístico, cuadro XVII-11.

[99] El número medio anual de prestaciones es mucho más alto que el que figura en la parte dedicada a prestaciones por desempleo en el *Anuario de Estadísticas Laborales*, procedentes del fichero *Sipre* del Inem. Los números que aquí se consignan, y que de 1980 a 1991 proceden de Eurostat, fueron facilitados con este destino por el Inem a la Subdirección General de Estadística del Ministerio de Trabajo, y corrigen defectos de los datos del *Sipre*; cuando estos últimos se ponen en relación con las cifras de importes anuales, a veces resulta que la prestación media es superior a la legal máxima.

Como se ve, el gasto en estos subsidios tras un período bastante estable, de 1980 a 1985, cree fuertemente en términos reales hasta 1993, para estabilizarse otra vez después, sin que se conozca la razón de estos cambios.

4.123.13. Subsidios de seguros sociales no dotados de fondos específicos

Bajo esta rúbrica hay que considerar las prestaciones directas de las administraciones públicas en las contingencias de incapacidad transitoria por maternidad, enfermedad o accidente. La práctica tradicional en estas administraciones es la del mantenimiento de los emolumentos durante un cierto tiempo que, si se prolonga más allá de ciertos límites, da paso a una jubilación por inutilidad para el servicio. De acuerdo con la metodología de las cuentas nacionales, lo que a dichas administraciones les cuesta el mantenimiento de los emolumentos de su personal cuando se halla en situaciones de incapacidad transitoria tendría que registrarse como transferencia social. Sin embargo, probablemente por la dificultad para la estimación de estos importes, la Contabilidad Nacional de España no los computa así. Aquí tampoco se ha hecho, por mantener la evaluación del gasto de bienestar social, en la medida de lo posible, dentro del marco de la Contabilidad Nacional. En la cuenta de gastos corrientes de protección social del Seepros, sin embargo, tales importes son estimados. En el cuadro adjunto se reproducen aquí, a título meramente informativo.

Evolución del importe del mantenimiento de los emolumentos a los funcionarios públicos en situaciones de incapacidad temporal

Año	Administraciones públicas				Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Total		Enfermedad, accidente	Maternidad	Enfermedad, accidente	Maternidad	Enfermedad, accidente	Maternidad	Enfermedad, accidente	Maternidad
	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de 1986	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año	En millones de pesetas de cada año
1980	22.450	43.496	21.192	1.258	15.172	985	3.747	230	2.273	43
1985	41.665	45.585	39.408	2.257	22.114	1.436	12.974	739	4.320	82
1991	81.912	61.087	77.619	4.293	38.247	2.483	29.434	1.602	9.938	208
1993	108.607	72.089	100.592	8.015	52.588	4.283	35.214	3.512	12.790	220
1995	118.827	71.849	109.572	9.255	53.203	4.867	42.350	4.388	14.019	–

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997.

4.113.2. Subsidios de asistencia social

El mayor volumen de los subsidios asistenciales se dedica a la protección de las situaciones de desempleo. Incluso los ingresos

mínimos de inserción tienen mucho de prestaciones por desempleo, puesto que sus destinatarios no son ni ancianos ni minusválidos, sino personas en edad y situación de trabajar. Habiéndose tratado ya de estas últimas prestaciones, quedan por examinar los subsidios creados por la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, administrados por el Instituto Nacional de Empleo. Dentro de este bloque se incluyen los subsidios por desempleo en sentido estricto y los destinados a asistentes a cursos de formación profesional ocupacional.

Evolución de los subsidios asistenciales por desempleo según modalidades

Año	Todos los subsidios		Subsidios ordinarios			Subsidios especiales para eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura			Subsidios para la asistencia a cursos
	Importe anual en millones de pesetas de cada año	Importe anual en millones de pesetas de 1986	Importe en millones de pesetas de cada año	Número medio anual de prestaciones	Cuantía media mensual de la prestación en % del salario mínimo	Importe en millones de pesetas de cada año	Número medio anual de prestaciones	Cuantía media mensual de la prestación en % del salario mínimo	Importe en millones de pesetas de cada año
1981	42.248	71.451	20.839	63.040	94,41	20.145	:	:	1.264
1985	221.564	242.411	148.779	358.349	79,78	42.883	184.304	44,71	29.902
1991	521.848	389.175	364.638	639.742	76,46	94.394	236.327	53,58	62.816
1993	727.904	483.155	568.928	936.626	74,13	100.745	223.924	54,91	58.231
1995 P	617.669	373.474	438.795	656.492	76,14	121.730	216.099	64,17	57.144

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaboración propia a partir de información procedente de la *Base de Datos del Seepros*, del *Anuario de Estadísticas Laborales* y de Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Vol. 7. *Unemployment*, Luxembourg, 1994. La cuantía media mensual de la prestación en porcentaje del salario mínimo interprofesional se ha calculado en todos los años incrementando la cuantía de éste en la prorrata de las pagas extraordinarias. Cuando, como en 1981, han regido dos cuantías para el SMI, se ha tenido en cuenta el cómputo anual. Los importes de los subsidios ordinarios son brutos, es decir, incluyendo las cotizaciones sociales en favor de los beneficiarios pagadas por el Inem; en cambio, los de los subsidios agrarios son importes netos. La cifra que se consigna en 1981 dentro de las prestaciones para el sector agrario corresponde al importe de las prestaciones llamadas «de empleo comunitario»; estas prestaciones, suprimidas en 1984, alcanzaban a todo el territorio, y no solamente a Andalucía y Extremadura.

El número de las prestaciones establecidas por la Ley 51/1980 para quienes hubiesen agotado la prestación contributiva por desempleo creció, como se ve, hasta 1993, particularmente desde que esta Ley fue modificada en el verano de 1984. Al principio de esta etapa, el número de los beneficiarios de prestaciones de carácter contributivo era mucho mayor que el de beneficiarios de prestaciones asistenciales. En 1991, el número de los subsidios asistenciales ordinarios más los destinados a trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura era inferior al de las prestaciones contributivas por desempleo total en sólo un 3,86 por 100. En 1993 lo superaba en un 18,4 por 100; pero en 1995 sólo en un 3,66 por 100, si bien en este último año había descendido notablemente el número global de prestaciones, pasando de un total de 2.140.899 a un total de

1.714.345, es decir, reduciéndose en un 20 por 100. Esta evolución acredita el crecimiento del paro de larga duración y el efecto de las medidas restrictivas.

En el cuadro adjunto se muestra la distribución de la cobertura por prestaciones de desempleo total de la población en situación de paro registrado, según la modalidad de la cobertura. Ni en las cifras de paro registrado ni en las de prestaciones figuran los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura subsidiados.

Evolución de la cobertura por subsidios de desempleo de la población en paro registrado

Año	Población en paro registrado									
	Población total en media anual de las cifras mensuales		Población con empleo anterior						Población sin empleo anterior	
			Cubierta con prestaciones contributivas por desempleo total		Cubierta con prestaciones asistenciales por desempleo total		No cubierta con prestaciones por desempleo total		No cubierta con prestaciones por desempleo total	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1980	1.277,3	100,00	621,9	48,69	63,0	4,93	343,5	26,89	248,9	19,49
1985	2.642,0	100,00	674,3	25,52	358,3	13,56	838,2	31,73	771,2	29,19
1987	2.924,2	100,00	617,0	21,10	471,7	16,13	945,1	32,32	890,4	30,45
1991	2.289,0	100,00	911,2	39,81	639,7	27,95	241,8	10,56	496,3	21,68
1993	2.537,9	100,00	980,3	38,63	936,6	36,91	196,8	7,75	424,2	16,71
1995	2.449,0	100,00	841,8	34,37	656,5	26,81	525,7	21,47	425,0	17,35

FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

En 1975, la media anual de las cifras mensuales de parados había sido de 256.572 personas, de las cuales sólo 7.255 no habían tenido empleo anterior. En 1979 se llegó por primera vez a rebasar el millón de personas en esta situación: 1.037.195, con 44.911 personas que no habían tenido empleo anterior. En 1983 se rebasó la cifra de los dos millones de parados; en diciembre de 1987 se rebasó la cifra de tres millones, sin incluir los trabajadores eventuales agrarios subsidiados. La evolución de la cobertura de la población en paro registrado desde 1980 se muestra en el cuadro adjunto. En 1980, el 53,6 por 100 de dicha población estaba cubierta por prestaciones de desempleo total, en su mayor parte de carácter contributivo. Cinco años después, en 1985, la cobertura sólo alcanzaba al 39 por 100 de la población en paro registrado y más de un tercio de la cobertura se hacía con prestaciones asistenciales, de cuantías inferiores por lo común al salario mínimo; más de ochocientas mil personas que habían trabajado anteriormente no recibían prestación alguna, como tampoco la recibían los cerca de ochocientos mil parados que no habían trabajado con anterioridad. En el año 1987, en el que se registraron las más altas cifras de paro, sólo poco más del 37 por 100 recibía prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo total; estas últimas

representaban más del 43 por 100 del total. En los años siguientes se incrementa la protección: la tasa de cobertura llega al 67,8 por 100 en 1991 y al 75,5 por 100 en 1993, este año con el número mayor de prestaciones: 1.916.975 (casi la mitad, prestaciones asistenciales), sin contar las de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura. En este mismo año de 1993, el número de personas con empleo anterior que no recibía prestación, que en 1987 era de cerca de un millón, se redujo a menos de doscientas mil. Por otro lado, la política de fomento del empleo temporal hizo que el número de parados sin empleo anterior, que en 1987 llegó a ser de cerca de novecientos mil, se redujera en más de la mitad en los años noventa, engrosando las filas del paro subsidiado después de haber estado trabajando durante una temporada. Las medidas restrictivas adoptadas en torno a 1993 han reducido la tasa de cobertura en 1995 a algo más del 61 por 100, pero el número de personas con empleo anterior que no recibe subsidio pasa de quinientos mil.

4.124. La evolución de las cuantías medias de los subsidios

En los cuadros anteriores se han consignado las cuantías medias de las prestaciones por desempleo total, expresándolas en porcentajes del salario mínimo interprofesional, que sirve de referencia legal para la determinación o los límites de estas cuantías. Las de las prestaciones contributivas se calculan aplicando un porcentaje a la base reguladora, que es la de cotización de los meses anteriores al hecho causante. La de las prestaciones no contributivas es un porcentaje del salario mínimo que, en casos de parados con responsabilidades familiares puede llegar al 100 por 100.

En el área de la prestación contributiva por desempleo total, la cuantía media de la prestación se situaba en 1980 en torno al 150 por 100 del salario mínimo, y fue ascendiendo en los años posteriores hasta llegar a ser, en 1993, de cerca del 180 por 100 del salario mínimo. Pero en 1995 ha vuelto a los niveles de 1980.

En el área de la prestación asistencial por desempleo total, su cuantía, que en 1981 rebasaba el 94 por 100 del salario mínimo fue descendiendo hasta situarse en los años noventa en torno al 75 por 100 de dicho salario.

Con cuantías mucho más bajas aparece el subsidio en favor de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, pero es de notar que en este caso se trata de cuantías netas y además la prestación no se devenga mensualmente, sino día a día.

4.13. Las asignaciones familiares

Las asignaciones familiares constituyen, con los auxilios por defunción del sistema de la Seguridad Social, uno de los ejemplos más palmarios de muerte por congelación de ciertas medidas de protección social. En los primeros años del período que aquí se estudia sus importes se codeaban, a veces ventajosamente, con los de las pensiones. En los últimos años, a pesar de intentos recientes de revitalización, su peso en el conjunto del gasto de protección social sigue siendo insignificante.

Evolución del importe global de las asignaciones familiares de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	3.635,2	0,30	1,74	7,22	40.896	1.288	–
1965	3.876,9	0,28	1,54	5,94	39.696	1.237	–3,96
1966	4.346,6	0,27	1,48	5,41	41.589	1.282	3,64
1967	37.441,4	2,03	9,46	26,16	338.741	10.312	704,37
1968	39.549,4	1,90	8,93	23,34	340.379	10.240	–0,70
1969	42.960,6	1,80	8,39	20,83	358.428	10.678	4,28
1970	45.110,4	1,72	7,72	18,54	354.794	10.473	–1,92
1971	58.165,9	1,96	8,25	18,84	424.741	12.423	18,62
1972	63.581,8	1,83	7,80	16,99	431.239	12.501	0,63
1973	65.914,5	1,57	6,72	14,12	401.609	11.537	–7,71
1974	67.422,8	1,31	5,58	11,78	349.030	9.931	–13,92
1975	67.983,8	1,13	4,46	9,25	304.651	8.578	–13,62
1976	60.811,1	0,84	3,27	6,85	234.149	6.516	–24,04
1977	68.392,5	0,74	2,67	5,46	212.811	5.852	–10,19
1978	69.359,6	0,61	2,09	4,04	181.167	4.926	–15,82
1979	72.064,3	0,55	1,78	3,31	161.592	4.355	–11,59
1980	71.538	0,47	1,42	2,71	138.601	3.707	–14,88
1981	66.459	0,39	1,09	2,06	112.397	2.977	–19,69
1982	72.477	0,37	0,97	1,95	106.942	2.816	–5,41
1983	69.920	0,31	0,80	1,63	91.668	2.401	–14,74
1984	68.817	0,27	0,69	1,40	80.642	2.103	–12,41
1985	61.936	0,22	0,51	1,09	67.764	1.764	–16,12
1986	55.510	0,17	0,41	0,87	55.510	1.440	–18,37
1987	49.597	0,14	0,34	0,70	46.919	1.215	–15,63
1988	48.249	0,12	0,29	0,61	43.466	1.123	–7,57
1989	48.318	0,11	0,25	0,54	40.822	1.052	–6,32
1990	48.774	0,10	0,22	0,47	38.701	996	–5,32
1991	47.594	0,09	0,19	0,40	35.494	912	–8,43
1992	96.103	0,16	0,35	0,70	67.344	1.726	89,25
1993	99.385	0,16	0,33	0,66	65.968	1.688	–2,20
1994 P	100.885	0,16	0,33	0,64	63.867	1.631	–3,38
1995 P	104.310	0,15	0,32	0,64	63.071	1.609	–1,35

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, V-A, V-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

4.131. La evolución del gasto público global en asignaciones familiares

En el cuadro de la página anterior se resume el gasto global de las administraciones públicas en asignaciones familiares tal como se ha hecho antes con las pensiones y con los subsidios.

En la serie que se reproduce en este cuadro se dan algunas peculiaridades a las que ya se ha aludido anteriormente, pero que conviene, no obstante, repetir aquí. En primer lugar hay que recordar que esta serie se aparta de la Contabilidad Nacional en cuatro años: los de 1964 a 1966 y el de 1976. En los tres primeros la Contabilidad Nacional anota como satisfechas por las Administraciones de seguridad social las prestaciones del Plus Familiar, pagadas en realidad por los patronos, hasta que el sistema de la Seguridad Social, al iniciar su andadura en 1967, asume el pago de estas asignaciones. De aquí el muy brusco salto que se produce en la serie de 1966 a 1967. En 1976, el cambio de los criterios de contabilidad del sistema de la Seguridad Social, con el resultado de que sus gastos de este año corresponden aproximadamente a once meses, ha sido corregido en la serie de la Contabilidad Nacional, pero no en ésta. El gasto real en asignaciones familiares debió rondar los 68.000 millones de pesetas, en lugar de los 60.811,1 anotados. Otra caída extraña de las cifras se produce en 1981. En este caso es debida al hecho de que, en casi todos los regímenes por cuenta ajena de la Seguridad Social, las asignaciones se satisfacían a los beneficiarios mediante el procedimiento llamado de pago delegado: éstos las recibían directamente de sus patronos, los cuales descontaban sus importes del de las cotizaciones sociales que se hubiesen de pagar a la Seguridad Social. Pues bien, en estos años, pero sobre todo en éste de 1981, la crisis económica, unida a la lenidad del Gobierno de la Unión de Centro Democrático, hizo que muchas empresas dejaran de pagar sus cotizaciones, con lo que los importes de las asignaciones familiares, que se calculaban por la diferencia entre cotizaciones brutas y netas, resultaban subestimados, ya que no es probable que los patronos dejaran de pagar a sus empleados las asignaciones familiares.

4.132. La función de protección a la familia y sus peculiaridades

Los datos de este cuadro reflejan los avatares sufridos por las protección familiar española en casi un tercio de siglo: en 1967, la asunción por el sistema de la Seguridad Social de las obligaciones patronales con respecto al Plus Familiar; en 1971 y 1972, la actualización última de sus prestaciones, así como la incidencia en ella

de la nueva regulación del régimen de Familias Numerosas; en 1986, la reducción de sus prestaciones por efecto de la Ley 26/1985; en 1992, el efecto retardado de las medidas de la Ley 26/1990, y en los años posteriores, la nueva erosión de las prestaciones en términos reales por la inflación.

Como consecuencia de todo ello, el gasto en asignaciones familiares, que en 1967 había representado el 2 por 100 del PIBpm, el 9,5 por 100 de la totalidad del gasto corriente y de capital de las administraciones públicas y el 26,2 por 100 de todo el gasto en transferencias sociales, se vio reducido en 1991 a 9 centésimas del PIBpm, a 19 centésimas del gasto público y a 40 centésimas del gasto en transferencias sociales.

Es de señalar también que, desde la entrada en vigor de la Ley 26/1985, las asignaciones familiares se transforman en prestaciones cuya concesión queda sometida a prueba de insuficiencia de recursos, pero financiada por cotizaciones sociales (sólo en un 50 por 100, aproximadamente, en 1995). Con ello, estas asignaciones se convierten en un extraño híbrido entre las prestaciones puramente contributivas y las asistenciales.

4.133. La distribución del gasto público en asignaciones familiares por regímenes

El gasto público en asignaciones familiares se reparte entre la Protección Familiar de la Seguridad Social y la Ayuda Familiar a los funcionarios públicos. A partir de 1991, la Seguridad Social administra además asignaciones familiares de carácter no contributivo, es decir, de asistencia social.

En el cuadro siguiente se procura una visión sinóptica de la distribución del gasto en asignaciones sociales entre las distintas administraciones públicas. En él las cifras de la Administración central y de la territorial corresponden a prestaciones del régimen de Ayuda Familiar de los funcionarios públicos. Por los datos de este cuadro se comprueba que las Administraciones de seguridad social no asumen el protagonismo en esta materia hasta que se hacen cargo de las antiguas prestaciones del Plus Familiar.

En 1972, año en el que el gasto en asignaciones familiares alcanza su importe máximo en términos reales, más del 93 por 100 del gasto era realizado por las Administraciones de seguridad social y fundamentalmente por el sistema de la Seguridad Social. Desde 1980 aumenta el ligero peso de la Administración territorial como consecuencia de la aparición y expansión de las Comuni-

Evolución de la distribución por regímenes de las asignaciones familiares

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social			
							Asignaciones contributivas		Asignaciones no contributivas	
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	40.896	100,00	22.852	55,88	6.477	15,84	11.567	28,28	–	–
1967	338.741	100,00	24.644	7,28	6.075	1,79	308.022	90,93	–	–
1972	431.239	100,00	23.876	5,54	5.886	1,36	401.478	93,10	–	–
1974	349.030	100,00	20.192	5,78	4.977	1,43	323.861	92,79	–	–
1980	138.601	100,00	8.866	6,40	2.534	1,83	127.201	91,77	–	–
1985	67.764	100,00	5.264	7,77	2.609	3,85	59.891	88,38	–	–
1991	35.494	100,00	3.434	9,67	2.033	5,73	29.076	81,92	951	2,68
1992	67.344	100,00	800	1,19	573	0,85	59.746	88,72	6.226	9,24
1995 P	63.071	100,00	40	0,06	334	0,53	31.557	50,04	31.141	49,37

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros V-B, XV-3, XVI-3 y XVII-3.

dades autónomas. Después de 1991, al convertirse estas prestaciones en asistenciales, el papel de la Administración central y de la territorial es casi nulo, y el de las Administraciones de seguridad social, ambiguo, pues sus asignaciones de carácter contributivo están también sometidas a prueba de insuficiencia de recursos.

4.133.1. Asignaciones familiares de seguros sociales

Como se ha venido diciendo, hasta 1990 todas las asignaciones familiares corresponden a regímenes de los que la metodología de las cuentas nacionales califica de «regímenes de seguros sociales». Aún en 1992 más del 90 por 100 del gasto correspondía a estos regímenes. Sólo en 1995 su peso se reduce de manera significativa a poco más del 50 por 100 del total. A continuación se comenta la distribución del gasto dentro de los regímenes de seguros sociales.

4.133.11. Asignaciones de seguridad social

Si se consideran asignaciones familiares de este tipo solamente las del sistema de la Seguridad Social (prescindiendo de los años de 1964 a 1966, en que ni existía el sistema, ni la mayor parte de estas prestaciones estaba a cargo de instituciones públicas), hay que decir que hasta 1974 más del 95 por 100 del importe de las asignaciones familiares de las Administraciones de seguridad social correspondía a dicho sistema. Más adelante, al ir cobrando importancia las mutualidades generales de funcionarios, el papel del sistema se reduce, sobre todo por las prestaciones que estas mutualidades dan en favor de hijos minusválidos.

En el cuadro adjunto se desglosan las asignaciones familiares de las Administraciones de seguridad social entre las del sistema de este nombre y las de las mutualidades de funcionarios.

Evolución de las asignaciones de las Administraciones de seguridad social y su distribución

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones de seguridad social			Sistema de la Seguridad Social			Mutualidades de funcionarios		
	Total	Generales	En favor de hijos minusválidos	Subtotal	Generales	En favor de hijos minusválidos	Subtotal	Generales	En favor de hijos minusválidos
1967	308.022	308.022	–	308.022	308.022	–	–	–	–
1972	401.478	387.241	14.238	401.433	387.196	14.238	45	45	–
1974	323.861	310.151	13.710	323.820	310.110	13.710	41	41	–
1980	127.201	112.190	15.011	126.348	111.860	14.488	852	329	523
1985	59.891	51.780	8.111	58.272	51.588	6.685	1.618	193	1.426
1991	29.076	24.011	5.065	26.976	23.923	3.053	2.099	87	2.012
1992	59.746	49.309	10.437	57.433	49.236	8.197	2.312	73	2.240
1995 P	31.557	19.897	11.660	29.050	19.897	9.152	2.507	–	2.507

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-11, y *Base de Datos del Seepros.*

En este cuadro se aprecia que, entre las asignaciones familiares del sistema de la Seguridad Social, los importes de las de carácter general (por personas a cargo, de natalidad y de nupcialidad) se fueron degradando desde 1972 hasta 1991, mientras las especiales establecidas en favor de las personas con hijos minusválidos se degradan después de 1980, para recuperarse después de 1991, aunque sin llegar a los niveles de 1980. En realidad, también se habían degradado desde comienzos de los años setenta hasta finales de esta década, en que la asignación, que era de 1.500 pesetas mensuales, se elevó a 3.000 pesetas.

4.133.12. Asignaciones de seguros sociales dotados de fondos específicos

Estas asignaciones son las de las mutualidades generales de funcionarios. Los importes de las de carácter general han sido siempre bajos, pues se dedicaban exclusivamente a asignaciones de natalidad y de nupcialidad, ya que la Ayuda Familiar de los funcionarios públicos era satisfecha directamente por la Administración central y por la territorial. En cambio, los importes de las asignaciones en favor de hijos minusválidos, pagadas solamente por las mutualidades generales del Estado, han ido creciendo continuamente en términos reales.

4.133.13. Asignaciones de seguros sociales no dotados de fondos específicos

Estas asignaciones son las pagadas por las administraciones públicas directamente a sus funcionarios. Estas asignaciones, constituidas por las prestaciones del régimen de Ayuda Familiar, han sufrido la misma degradación que todas las de carácter general de los demás regímenes. En un cuadro anterior se han ofrecido las cifras que marcan su evolución.

4.133.2. Asignaciones familiares de asistencia social

La Ley 26/1990, que estableció prestaciones de modalidad no contributiva en el sistema de la Seguridad Social (más concretamente, en su Régimen General), creó estas asignaciones, que denomina «prestaciones por hijo a cargo». El importe de estas prestaciones ha crecido rápidamente de 1991 a 1995, pero sus cuantías están amenazadas del mismo mal que aquejó a las demás asignaciones familiares, menos las dedicadas a hijos minusválidos: la de la muerte por congelación.

4.134. La evolución de las cuantías de las asignaciones familiares

Siendo, como son, las asignaciones familiares prestaciones de carácter fijo, con incrementos, también tasados, en casos de Familias Numerosas, de sus cuantías en términos monetarios ya se ha hablado en la parte dedicada al examen de la evolución de las instituciones.

Según lo dispuesto por el Decreto 55/1971, la asignación mensual por esposa a cargo fue fijada, para el Régimen General de la Seguridad Social, en 375 pesetas, y la asignación por hijo a cargo, en 250 pesetas. Esto significa que un trabajador con esposa que no trabajase y tres hijos menores a su cargo percibía por asignaciones familiares, tanto en 1971 como en 1985, 1.125 pesetas mensuales. Pues bien, en términos reales, esta cantidad equivalía en 1971 a 8.215 pesetas-1986, y en 1985, escasamente a 1.231 pesetas; es decir, a menos del 15 por 100 de lo que dicha cantidad significaba en 1971. Pero, a mediados de 1985, la Ley 26/1985 suprimió la asignación por esposa. Y desde enero de 1986 sólo percibirían asignaciones familiares en la Seguridad Social quienes no pasasen de un bajísimo nivel de ingresos.

4.14. Las demás prestaciones en dinero

Aparte del gran bloque constituido por las pensiones, los subsidios y las asignaciones familiares, existe una multitud de prestaciones sociales en dinero de importe global, por lo común, mucho menor. Aunque, en algunos casos, de una cierta entidad. Así, los importes de las indemnizaciones por despido del Fondo de Garantía Salarial son de un orden de magnitud similar al de las asignaciones familiares del sistema de la Seguridad Social.

Como se ha hecho para las otras prestaciones en dinero, se examinará primeramente la evolución del importe global de todas ellas.

4.141. La evolución del gasto público global en otras prestaciones en dinero

En el cuadro siguiente se expone, lo mismo que se ha hecho con el gasto en pensiones, en subsidios y en asignaciones familiares, la evolución del gasto global en las demás prestaciones en dinero.

Los importes de esta rúbrica expresados en porcentajes del PIBpm, que van del 0,12 al 0,29 por 100, acreditan el reducido papel que las prestaciones incluidas en ella desempeñan en el conjunto del gasto de bienestar social. Expresados en porcentajes de la totalidad del gasto corriente y de capital de las administraciones públicas, rara vez han pasado del 1 por 100 de éste. Sin embargo, en los primeros años del período, los mismos importes han llegado a representar más del 4 por 100 del importe total de las transferencias sociales. Esto no implica sólo una mayor importancia de las prestaciones de este género en ese tiempo, sino una peor información, que lleva a clasificar en este «cajón de sastre» a prestaciones que, con un desglose adecuado, se situarían en otra parte. Pero no estará de más advertir también que las prestaciones que en la Seguridad Social se clasificaban como «extrarreglamentarias» o de «asistencia social» tenían al principio un peso mucho mayor en el conjunto de sus gastos en prestaciones; peso que fueron perdiendo a final de los años setenta, conforme las cuantías de las prestaciones esenciales cobraron más importancia.

Las tasas anuales de variación del gasto por habitante en pesetas constantes de 1986 muestran con frecuencia saltos muy bruscos. Estos saltos se deben, en algunos casos, a defectos de contabilización. Pero no siempre, ya que, aunque una parte de las prestaciones incluidas en este grupo tienen un carácter tan regular como el que puedan tener las pensiones, otras prestaciones son de carácter coyuntural o esporádico.

Evolución del importe global de las prestaciones diversas en dinero de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	2.254,0	0,19	1,08	4,48	25.357	799	–
1965	2.681,9	0,19	1,06	4,11	27.460	856	7,13
1966	2.907,3	0,18	0,99	3,62	27.818	857	0,12
1967	2.539,1	0,14	0,64	1,77	22.972	699	–18,44
1968	3.465,4	0,17	0,78	2,04	29.825	897	28,33
1969	4.010,1	0,17	0,78	1,94	33.457	997	11,15
1970	5.395,5	0,21	0,92	2,22	42.436	1.253	25,68
1971	6.237,5	0,21	0,88	2,02	45.548	1.332	6,30
1972	7.695,3	0,22	0,94	2,06	52.193	1.513	13,59
1973	9.060,3	0,22	0,92	1,94	55.203	1.586	4,82
1974	10.077,8	0,20	0,83	1,76	52.170	1.484	–6,43
1975	17.613,0	0,29	1,16	2,40	78.928	2.222	49,73
1976	17.217,4	0,24	0,93	1,94	66.294	1.845	–16,97
1977	19.576,3	0,21	0,77	1,56	60.914	1.675	–9,21
1978	20.626,6	0,18	0,62	1,20	53.876	1.465	–12,54
1979	24.411,4	0,18	0,60	1,12	54.738	1.475	0,68
1980	18.657	0,12	0,37	0,71	36.147	967	–34,44
1981	37.241	0,22	0,61	1,15	62.983	1.668	72,49
1982	55.249	0,28	0,74	1,49	81.521	2.146	28,66
1983	61.582	0,27	0,70	1,44	80.736	2.115	–1,44
1984	73.136	0,29	0,73	1,49	85.703	2.235	5,67
1985	57.418	0,20	0,48	1,01	62.821	1.636	–26,80
1986	57.696	0,18	0,42	0,91	57.696	1.497	–8,50
1987	73.190	0,20	0,50	1,03	69.239	1.792	19,71
1988	60.945	0,15	0,37	0,77	54.904	1.418	–20,87
1989	53.637	0,12	0,28	0,59	45.315	1.168	–17,63
1990	54.652	0,11	0,25	0,53	43.365	1.116	–4,45
1991	58.417	0,11	0,24	0,49	43.565	1.119	0,27
1992	69.610	0,12	0,26	0,51	48.779	1.250	11,71
1993	100.355	0,16	0,33	0,67	66.612	1.704	36,32
1994 P	92.600	0,14	0,30	0,59	58.622	1.497	–12,15
1995 P	88.564	0,13	0,27	0,54	53.550	1.366	–8,75

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, V-A, V-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

4.142. La distribución del gasto público en otras prestaciones en dinero por funciones

Con anterioridad a 1980 no resulta fácil hacer una clasificación completa del gasto en estas otras prestaciones en dinero por funciones. Desde 1980 se dispone de la rigurosa clasificación del Seepros, que es la que se resume en el cuadro adjunto.

Evolución en términos reales de la distribución de las prestaciones diversas en dinero por funciones

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986 y en porcentaje del total

Año	Total		Vejez		Invalidez		Supervivencia		Desempleo		Diversas	
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1974	52.170	100	–	–	8.282	15,9	3.766	7,2	1.596	3,1	38.526	73,8
1980	36.147	100	–	–	5.977	16,5	2.501	6,9	16.424	45,5	11.245	31,1
1985	62.821	100	1.499	2,4	4.347	6,9	3.546	5,6	46.926	74,7	6.503	10,4
1991	43.565	100	2.161	5,0	6.150	14,1	4.029	9,2	26.354	60,5	4.871	11,2
1993	66.612	100	1.263	1,9	7.042	10,6	3.040	4,6	42.106	63,2	13.161	19,7
1995 P	53.550	100	815	1,5	5.768	10,8	2.573	4,8	38.777	72,4	5.617	10,5

P = Estimación provisional.

FUENTE: Base de Datos del Seepros, en su estado al 1 de julio de 1997. Para 1974, estimación propia a partir de datos de la *Memoria del Sistema de la Seguridad Social.*

Por este cuadro se comprueba que el mayor volumen de estas prestaciones corresponde, al menos desde 1980, a la función de desempleo, y más concretamente a las indemnizaciones por despido pagadas por el Fondo de Garantía Salarial.

4.142.1. Prestaciones diversas en dinero por vejez

Bajo esta rúbrica se recogen los importes de las prestaciones por una sola vez que ciertas mutualidades de funcionarios conceden a sus afiliados en el momento de la jubilación. Prestaciones similares otorgadas por las Clases Pasivas del Estado se han sumado a las pensiones de jubilación de dicho régimen.

4.142.2. Prestaciones diversas en dinero por invalidez

En el sistema de la Seguridad Social, en los casos de invalidez en el grado de incapacidad parcial para la profesión habitual, en lugar de una pensión, se otorga una indemnización por una sola vez. Además, en la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales existen indemnizaciones por baremo en el caso de que se hayan producido lesiones no invalidantes. Unos y otros importes están recogidos aquí; la mayor parte corresponde a indemnizaciones que sustituyen a pensión en caso de incapacidad parcial. La indemnización por lesiones no invalidantes no es propiamente una prestación de invalidez, pero se clasifica aquí por razones de proximidad y por no merecer rúbrica aparte.

4.142.3. Prestaciones diversas en dinero por supervivencia

Aquí se incluyen los auxilios por defunción que conceden los más diversos regímenes para ayudar a los gastos de sepelio del asegurado.

4.142.4. Prestaciones diversas en dinero por desempleo

Estos importes corresponden a las indemnizaciones reconocidas por sentencia de la jurisdicción social en favor de trabajadores despedidos, cuando éstos no pueden hacerlas efectivas por insolvencia del deudor. Tales indemnizaciones fueron de la responsabilidad del Instituto Nacional de Previsión hasta que, a partir de 1977, se hizo cargo de ellas el Fondo de Garantía Salarial.

4.143. La distribución del gasto público en otras prestaciones en dinero por regímenes

Aunque el de las «otras prestaciones en dinero» es, por definición, un grupo heterogéneo y un tanto marginal dentro del conjunto de la protección social, el examen de la evolución de la distribución de sus importes por grandes grupos de regímenes procura una imagen de lo que ha sido la evolución de dicha protección social en España en las últimas décadas. En efecto, como se ve por el cuadro adjunto, en 1964 más del 90 por 100 del gasto lo hacían los regímenes de asistencia social, más concretamente, la beneficencia pública, mientras que, de 1980 para acá, ese 90 por 100 lo administran los regímenes de seguros sociales y muy particularmente los de seguridad social.

Evolución en términos reales de la distribución por regímenes de las prestaciones diversas en dinero

Año	Todos los regímenes		Regímenes de seguros sociales						Regímenes de asistencia social	
			Total		Regímenes de seguridad social		Mutualidades de funcionarios			
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	25.357	100,00	2.501	9,86	2.501	9,86	–	–	22.856	90,14
1967	22.972	100,00	3.275	14,26	3.275	14,26	–	–	19.697	85,74
1974	52.170	100,00	32.017	61,37	31.262	59,92	755	1,45	20.154	38,63
1980	36.147	100,00	32.636	90,29	31.160	86,20	1.476	4,08	3.511	9,71
1985	62.821	100,00	60.430	96,19	56.614	90,12	3.816	6,07	2.391	3,81
1991	43.565	100,00	40.845	93,76	36.194	83,08	4.651	10,68	2.720	6,24
1993	66.612	100,00	64.690	97,11	61.800	92,78	2.890	4,34	1.922	2,89
1995 P	53.550	100,00	50.081	93,52	47.892	89,43	2.188	4,09	3.469	6,48

P = Estimación provisional.
FUENTE: Apéndice estadístico, Cuadros XV-3, XVI-3, XVII-7, XVII-10 y XVII-11.

4.143.1. Prestaciones diversas en dinero de seguros sociales

Tanto en 1964 como en 1967, el importe de las «otras prestaciones sociales en dinero» era cuantitativamente modesto y su peso en el conjunto también muy modesto. Sin embargo, en 1974, año en el cual el gasto de los regímenes de asistencia

social seguía siendo alto en moneda constante, el gasto de este género en los regímenes de seguros sociales representaba ya el mayor porcentaje sobre el total; y es de notar que en aquel año todavía no tenían las indemnizaciones por despido a cargo de instituciones de protección social el papel predominante en este campo que tuvieron desde comienzos de los años ochenta, ni tampoco significaron gran cosa las prestaciones de este tipo de las mutualidades de funcionarios (de la Munpal, que era la única actuante en aquel año). Es de notar también que, en 1980, el gasto global de estos regímenes fue prácticamente igual en moneda constante al de 1974.

4.143.11. Prestaciones de seguridad social

En el cuadro último se han agrupado en los regímenes de seguridad social todos menos los de las mutualidades generales de funcionarios; es decir, los que la Contabilidad Nacional incluye en el subsector de «Administraciones de seguridad social». Sin embargo, como se puede comprobar por los datos del cuadro inmediatamente anterior, la mayor partida del gasto, desde 1980, el la que corresponde a la función de desempleo. Y esto no es sólo por el fuerte crecimiento de esta partida, sino también por el estancamiento o retroceso de las demás, en términos reales. Ya se ha dicho anteriormente que, desde finales de los años setenta, el sistema de la Seguridad Social redujo al mínimo las prestaciones que denomina «de asistencia social», que, por ser de concesión discrecional, permitían esta reducción; prestaciones que además iban resultando menos necesarias conforme se ampliaba la protección que procuraban las prestaciones estrictamente exigibles del sistema. Entre estas últimas figura además la de los auxilios por defunción, los cuales, por tener congelada su cuantía desde comienzos de los años setenta, cada vez pesan menos en el conjunto.

En el cuadro adjunto se muestra la distribución de las «otras prestaciones económicas» del sistema de la Seguridad Social por funciones. Faltan solamente las prestaciones por desempleo pagadas por Fogasa.

Evolución en términos reales de las «otras prestaciones económicas» del sistema de la Seguridad Social, desglosadas por funciones

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986 y en porcentaje del total

Año	Todas las funciones		Invalidez				Supervivencia		Diversas	
			Por invalidez permanente		Por lesiones no invalidantes					
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1980	14.736	100,00	5.475	37,15	500	3,39	1.513	10,27	7.248	49,19
1985	9.688	100,00	4.084	42,16	254	2,62	1.755	18,11	3.595	37,11
1991	9.840	100,00	5.451	55,40	657	6,68	2.053	20,86	1.679	17,06
1993	19.694	100,00	6.011	30,52	1.021	5,18	2.456	12,47	10.206	51,83
1995 P	9.116	100,00	4.933	54,12	818	8,98	2.357	25,85	1.007	11,05

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaboración propia. La cifra total es la de la rúbrica de «otras prestaciones económicas» de las *Cuentas del sistema de la Seguridad Social.* Las de las funciones de invalidez y de supervivencia proceden de las «Cuentas Integradas de Protección Social en términos Seepros», prestaciones sociales en dinero por una sola vez, tal como han sido publicadas, las de 1980 y 1985, en el *Anuario de Estadísticas Laborales 1993,* Cuadro CIP-2; las demás, en el *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1996,* cuadro CPS-2. Las cifras anotadas como de funciones «diversas» se ha obtenido por diferencia con la cifra total. El importe de 10.206 millones de pesetas-1986 del grupo de «diversas» en el año 1993 se sale por completo de la lógica de la serie.

4.143.12. Prestaciones de seguros sociales dotados de fondos específicos

Bajo este epígrafe de la metodología de las cuentas nacionales entran las mutualidades generales de funcionarios. En torno a la mitad de los importes corresponde a prestaciones de supervivencia, es decir, a auxilios para gastos de sepelio y a prestaciones por una sola vez que se conceden a los supervivientes del causante.

4.143.13. Prestaciones de seguros sociales no dotados de fondos específicos

Entre los regímenes públicos de protección social, pertenecen a este grupo el de las Clases Pasivas del Estado. En este régimen, desde 1985, se han otorgado complementos de jubilación que se han sumado, por razón de simplificación de la presentación de los datos, a las cifras de pensiones. Por completar la información, se consignan a continuación sus importes.

1985,	1.326	millones de ptas.		1991,	663	millones de ptas.	
1986,	1.399	»	»	1992,	660	»	»
1987,	1.877	»	»	1993,	494	»	»
1988,	1.001	»	»	1994,	1.245	»	»
1989,	1.795	»	»	1995,	916	»	»
1990,	432	»	»				

4.142.2. Prestaciones diversas en dinero de asistencia social

Estas prestaciones están a cargo de la Administración central (desde la aparición de las Comunidades autónomas, cada vez con

menor volumen) y de la Administración territorial. Desde 1990, las prestaciones de asistencia social en dinero más importantes son las de los ingresos mínimos de inserción, que aquí se han tratado aparte, como subsidios. El resto está constituido por prestaciones esporádicas por una sola vez de los géneros más diversos. Durante algún tiempo tuvieron cierta importancia, en la Administración central, las ayudas a los movimientos migratorios, financiados con el extinguido Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

4.144. La evolución de las cuantías de ciertas prestaciones en dinero

Para la mayor parte de las prestaciones incluidas en este «cajón de sastre» de las otras prestaciones en dinero no tiene sentido tratar de la evolución de sus cuantías.

Las prestaciones de invalidez en el grado de invalidez permanente parcial para la profesión habitual del sistema de la Seguridad Social, al calcularse sobre bases de cotización o sobre salarios reales (las de la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) han seguido la evolución, de las bases de cotización en el primer caso y de los salarios (con el límite del tope máximo), en el segundo.

En cuanto a las indemnizaciones por lesiones no invalidantes de la rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de dicho sistema, han estado sometidas un baremo, modificado cada cierto número de años.

Congelación similar a la de las asignaciones familiares ha sufrido la cuantía del auxilio por defunción del mismo sistema, ya comentada. En las mutualidades de funcionarios, en cambio, se ha procurado guardar una cierta proporción entre sus cuantías y las de los costes reales de los gastos de sepelio.

En cuanto a las cuantías de las indemnizaciones por despido a cargo del Fondo de Garantía Salarial, han estado siempre en función de la regulación legal de las mismas.

4.2. El gasto público en prestaciones sociales en especie y en transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta

Hasta aquí se ha estudiado la evolución del gasto de las administraciones públicas en «prestaciones sociales en dinero». El análisis que ahora comienza va dedicado al resto de las transferencias sociales. En términos genéricos se puede hablar de prestaciones en especie.

Sin embargo, según los criterios de las cuentas nacionales, éstas son de dos clases: las «prestaciones sociales en especie» y las «transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta». La primera de estas clases de prestaciones ha estado siempre comprendida en la rúbrica de «prestaciones sociales» de las cuentas nacionales; la segunda no queda identificada hasta ahora en dichas cuentas, pero lo estará en el futuro. La diferencia fundamental entre una y otra clase es que, en la primera, los bienes y servicios que se prestan están en el mercado, mientras que los de la segunda no lo están: no son producidos por unidades que trabajan para el mercado, sino por administraciones públicas o por instituciones sin fines de lucro. De ellos sólo se considerarán los producidos por administraciones públicas.

El gasto público en ambas clases de prestaciones en especie se analizará distinguiendo lo que se dedica a tres funciones básicas, a saber: las de asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. En el examen global del gasto público en cada una de estas tres funciones se incluirá tanto el gasto dedicado a «prestaciones sociales en especie» como el consagrado a «transferencias de bienes o servicios individuales no destinados a la venta». Sólo en el análisis detallado del gasto en cada una de estas funciones se verán separadamente una y otra clase de prestaciones en especie.

4.21. El gasto público en asistencia sanitaria

La asistencia sanitaria pública en las sociedades europeas data de la Edad Media. Más recientemente, cuando se inicia la era de los seguros sociales obligatorios en Alemania, uno de los primeros fue el de enfermedad, que incluía asistencia sanitaria. Ultimamente, sin embargo, se tiende a separar la asistencia sanitaria de los seguros sociales para constituir un dominio independiente.

4.211. La evolución del gasto público global en asistencia sanitaria

En el cuadro adjunto se presenta la evolución del gasto público global en transferencias sociales de asistencia sanitaria. En 1964, primer año del período que aquí se estudia, el gasto en transferencias sociales de asistencia sanitaria de las administraciones públicas no llegaba al 1 por 100 del PIBpm y absorbía poco más del 4 por 100 del gasto corriente y de capital de dichas administraciones. Ya en 1970, este gasto representaba más del 2 por 100 del PIBpm y absorbía más del 9 por 100 del gasto de las administraciones públicas (es decir, un porcentaje de este último similar al de 1987). Cinco años después, en 1975, rebasaba el 3 por 100 de PIBpm y significaba el 12,5 por 100 del gasto de estas administraciones; este último porcentaje no

Evolución del importe global de las transferencias sociales de asistencia sanitaria de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	8.524,0	0,71	4,08	16,92	141.103	4.445	–
1965	12.232,4	0,87	4,83	18,74	172.650	5.381	21,06
1966	17.095,4	1,05	5,81	21,30	205.271	6.325	17,54
1967	28.789,9	1,56	7,27	20,12	298.617	9.090	43,72
1968	35.067,2	1,69	7,92	20,69	339.832	10.224	12,48
1969	44.025,9	1,85	8,59	21,35	394.744	11.760	15,02
1970	53.860,5	2,05	9,22	22,13	449.516	13.269	12,83
1971	67.549,4	2,28	9,58	21,88	515.818	15.087	13,70
1972	89.431,3	2,57	10,96	23,90	625.677	18.137	20,22
1973	115.735,2	2,76	11,80	24,79	719.440	20.667	13,95
1974	145.456,6	2,83	12,03	25,42	774.042	22.023	6,56
1975	189.694,8	3,14	12,45	25,82	863.299	24.308	10,38
1976	238.149,1	3,28	12,80	26,84	903.590	25.144	3,44
1977	328.371,1	3,56	12,84	26,20	1.002.563	27.568	9,64
1978	419.363,9	3,72	12,64	24,41	1.066.110	28.988	5,15
1979	475.971,2	3,61	11,73	21,85	1.035.094	27.894	–3,77
1980	575.177	3,79	11,42	15,78	1.067.647	28.557	2,38
1981	684.074	4,01	11,23	21,16	1.111.387	29.436	3,08
1982	770.117	3,90	10,35	20,75	1.115.044	29.359	–0,26
1983	858.329	3,81	9,81	20,01	1.097.732	28.757	–2,05
1984	932.089	3,65	9,31	18,96	1.090.394	28.439	–1,11
1985	1.076.856	3,82	8,95	19,00	1.169.296	30.444	7,05
1986	1.204.974	3,73	8,83	18,99	1.204.974	31.268	2,71
1987	1.409.787	3,90	9,54	19,89	1.334.174	34.536	10,45
1988	1.598.799	3,98	9,73	20,27	1.446.707	37.366	8,19
1989	1.892.402	4,20	9,90	20,98	1.607.723	41.444	10,91
1990	2.181.139	4,35	10,01	21,08	1.730.055	44.530	7,45
1991	2.531.195	4,61	10,24	21,14	1.870.346	48.056	7,92
1992	2.957.208	5,00	10,87	21,60	2.013.248	51.611	7,40
1993	3.163.537	5,19	10,51	21,16	2.070.238	52.966	2,63
1994 P	3.396.528	5,24	10,95	21,62	2.152.043	54.970	3,78
1995 P	3.608.552	5,17	10,98	22,15	2.188.880	55.825	1,56

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, VI-A, VI-B, VII-A, VII-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

ha sido superado desde 1978. En 1981 se rebasó el 4 por 100 del PIBpm, pero en los años siguientes descendió, de modo que no se volvió a situar por encima del 4 por 100 del PIBpm hasta 1989. Finalmente, en 1992 dicho gasto alcanzaba el 5 por 100 del PIBpm, cota que no se ha perdido desde entonces.

En 1995, el gasto por habitante en términos reales multiplicaba casi por 12,6 el ínfimo gasto del año 1964, pero apenas multiplicaba por 2,3 el de 1975. Las tasas de crecimiento más fuertes se

registraron de 1964 a 1975. En 1984, el gasto por habitante, en pesetas constantes de 1986, fue inferior al de 1978, y entre estos dos años fueron frecuentes las tasas de variación negativas.

Desde finales de los años setenta existía la impresión, falsa, de que el gasto público en asistencia sanitaria era desmesurado, lo que originó fuertes restricciones del mismo, con la consecuencia de un fuerte deterioro de los servicios. Es posible que estas cicaterías originaran el crecimiento hasta cierto punto incontrolado del gasto que se registró después.

Desde que el gasto del sistema de la Seguridad Social está sometido a control presupuestario, es decir, desde 1978, se han producido insuficiencias. Por Ley 3/1983 se hubo de hacer frente a las producidas en los años inmediatos anteriores. Pero, con posterioridad, se tardó en hacer frente a nuevas insuficiencias.

Dada la importancia de la asistencia sanitaria, conviene no sólo conocer lo que ha venido representando el gasto público en transferencias sociales de asistencia sanitaria, sino también lo que éste ha venido significando en comparación con el consumo de servicios de sanidad del conjunto nacional. Es lo que se muestra en el cuadro siguiente.

Evolución de las transferencias sociales públicas de asistencia sanitaria en comparación con la evolución del consumo total de servicios de sanidad

En millones de pesetas de cada año

Año	Consumo de servicios de sanidad			Transferencias sociales de asistencia sanitaria de las administraciones públicas	
	Consumo privado de servicios médicos y gastos sanitarios	Consumo público	Total (A)	Importe total (B)	100 B/A
1964	22.120,0	9.892,2	32.012,2	8.524,0	26,63
1967	47.084,9	23.807,9	70.892,8	28.789,9	40,61
1974	194.031,5	107.502,2	301.533,7	145.456,6	48,24
1980	371.381	492.391	863.772	575.177	66,59
1985	681.002	910.512	1.591.514	1.076.856	67,66
1991	1.498.895	2.072.481	3.571.376	2.531.195	70,87
1993	1.891.170	2.593.919	4.485.089	3.163.537	70,53
1995 P	2.341.963	2.928.523	5.270.486	3.608.552	68,47

P = Estimación provisional.

FUENTES: Para el consumo privado, de 1964 a 1974, CNE-1970; de 1980 a 1995, CNE-1986; para el consumo público, de 1964 a 1980 y 1995, estimación propia según los criterios de la CNE en la base de 1986 (Apéndice estadístico, cuadros XVIII); de 1985 a 1993, producción efectiva menos ventas residuales en CNE-1986. Para transferencias sociales, cuadro anterior.

Los datos de este cuadro permiten comprobar cómo el importe de dichas transferencias adquiere un peso creciente sobre el importe total del consumo privado más el consumo público de servicios sanitarios hasta 1991, para descender después. En 1964 sólo significaba el 26,6 por 100 del consumo total, lo que indica que la mayor parte de la asistencia sanitaria de la población corría a cargo directo de los hogares. En 1967 este porcentaje se eleva al 40,6 por 100, y en 1974 aún era sólo del 48,2 por 100.

En 1980, en cambio, el importe de las transferencias sociales públicas de asistencia sanitaria representan el 66,6 por 100 del consumo total y en 1991, el 70,9 por 100. Este porcentaje significa ya un alto grado de socialización de la asistencia. Porque es de tener en cuenta que en el importe total del consumo sanitario se incluye no sólo el de servicios de asistencia sanitaria, sino también el de servicios públicos de sanidad y el de la administración general del ramo. En 1991, el consumo final colectivo efectivo ascendió a 150.749 millones de pesetas; en 1993, a 177.852 millones, y en 1995, a 183.592 millones (Apéndice estadístico. Cuadro XVIII-4A). Si se restan estas cifras del importe total del consumo, el porcentaje sobre éste de las transferencias públicas de asistencia sanitaria se eleva al 74,0 por 100 en 1991, al 73,4 por 100 en 1993 y al 70,9 por 100 en 1995. Con respecto al descenso que se observa en el último año es de tener en cuenta que se trata de cifras de estimación provisional.

Otro punto que interesa considerar es el de lo que han representado a lo largo de los años otros gastos públicos en este campo, como son los dedicados a subvenciones de explotación y al equipamiento de los servicios sanitarios (es decir, a la formación bruta de capital y a las adquisiciones netas de terrenos). En el cuadro siguiente se resumen estos gastos desde el año de 1970 en adelante.

A diferencia de lo que ocurre en el área de la enseñanza, como se verá más adelante, las subvenciones de explotación no tienen gran peso en la función de sanidad. Sólo aparecen registradas en la Contabilidad Nacional de España a partir de 1982. En 1995 no llegaban a representar ni el 0,4 por 100 del gasto en transferencias sociales. De 1982 a 1984 estas subvenciones aparecen sólo en la Administración central; de 1985 a 1987 aparecen también en la territorial, y, desde 1988, en las Administraciones de seguridad social. Salvo las de este último subsector, y no siempre, es poco probable que estas subvenciones tengan que ver con la prestación de asistencia sanitaria a la población. Pues es de tener en cuenta que dichas subvenciones corresponden a la totalidad de la función de sanidad, y no sólo a la parte de ésta dedicada a dicha asistencia.

Evolución del gasto público en sanidad de las administraciones públicas: transferencias sociales, subvenciones de explotación y formación de capital

En millones de pesetas

Año	A precios corrientes					A precios constantes de 1986			
	Total		Transferencias sociales	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos	Total	Transferencias sociales	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos
	Importe	% del PIB pm							
1970	60.031,8	2,28	53.860,5	–	6.171,3	495.600	449.516	–	46.084
1974	156.193,8	3,04	145.456,6	–	10.737,2	824.820	774.042	–	50.778
1980	598.401	3,95	575.177	:	23.224	1.108.824	1.067.647	:	41.177
1985	1.139.263	4,04	1.076.856	558	61.849	1.235.434	1.169.296	620	65.518
1990	2.308.479	4,60	2.181.139	3.582	123.758	1.832.822	1.730.055	2.787	99.980
1991	2.666.871	4,86	2.531.195	4.363	131.313	1.974.674	1.870.346	3.170	101.158
1992	3.077.122	5,21	2.957.208	5.735	114.179	2.102.350	2.013.248	3.898	85.204
1993	3.289.353	5,40	3.163.537	9.094	116.722	2.159.236	2.070.266	5.925	83.045
95 P	3.733.445	5,35	3.608.552	13.774	111.119	2.271.879	2.190.106	8.233	73.540

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros VI-A, VI-B, VII-A, VII-B, XII-A y XII-B.

Por el contrario, el gasto en formación bruta de capital y en adquisiciones netas de terrenos corresponde en su mayor parte a gastos de creación y equipamiento de establecimientos destinados a prestar asistencia sanitaria a la población. Estos gastos han sido realizados en porcentajes que rondan casi siempre el 80 por 100 del total por la Seguridad Social.

Sobre el importe total registrado en dicho cuadro, el importe de la suma de formación bruta de capital más adquisiciones netas de terrenos significó el 10,3 por 100 en 1970, el 6,9 por 100 en 1974 y porcentajes menores en los años siguientes; de los años consignados en el cuadro, el menor porcentaje correspondió al año 1995: 2,98 por 100, equivalente al 0,16 por 100 del PIBpm. Estas magnitudes son comparables a las de 1980, otro momento de profunda crisis: 3,88 por 100 del gasto y 0,15 por 100 del PIBpm.

4.212. Las dificultades para la distribución del gasto público en asistencia sanitaria por funciones

En la metodología diseñada en 1981 para el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros) se preveía que el gasto en asistencia sanitaria se repartiese por funciones, separando del correspondiente a enfermedad común o accidente no laboral los correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a invalidez y a maternidad. Esta pretensión respondía a la aspiración a respetar las funciones que distingue el Convenio número 102 de la OIT, en el que, en partes separadas, se regula la protección de la enfermedad por prestaciones en

dinero, su protección por asistencia sanitaria, la protección de las contingencias derivadas de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, la protección de la invalidez por contingencias comunes y la protección de la maternidad. En los países en donde existen seguros distintos para la protección de cada una de estas contingencias es posible la separación del gasto de asistencia sanitaria en cada una de ellas, pero en países como España, el Reino Unido y otros con servicios nacionales de asistencia sanitaria la separación es sumamente difícil, y sólo se puede lograr mediante estimaciones complicadas [100]. Por ello, en la nueva metodología del Seepros de 1996 se ha renunciado a esta separación.

En 1980, según datos del Seepros, del gasto total en prestaciones sociales en especie y en otras prestaciones en forma de bienes y servicios de asistencia sanitaria, el 90,6 por 100 correspondió a la función «enfermedad» (es decir, a asistencia sanitaria por enfermedad común y accidente no laboral), el 4,6 por 100 a «maternidad», el 3,1 por 100 a «accidente de trabajo, enfermedad profesional» y el 1,7 a «invalidez-incapacidad». En 1995, estos porcentajes fueron del 92,8 por 100, del 2,8 por 100, del 2,7 por 100 y del 1,7 por 100, respectivamente. La pérdida de peso de la asistencia sanitaria por maternidad se corresponde con el fuerte descenso de la natalidad en estos años.

4.213. La distribución del gasto público en asistencia sanitaria por regímenes

En el cuadro siguiente se ofrece la distribución del gasto corriente de asistencia sanitaria por los grandes grupos de regímenes que distingue la metodología de las cuentas nacionales.

En 1964, más del 40 por 100 del gasto corriente de asistencia sanitaria era realizado por regímenes de asistencia social, es decir, por la beneficencia general, a cargo del Estado, y por el resto de la beneficencia pública, a cargo de las Corporaciones locales. Sólo tres años después, al entrar en funcionamiento el sistema de la Seguridad Social, este porcentaje era ya inferior al 18 por 100. Pero no estará de más subrayar que en el cuadro de referencia, al clasificarse el gasto por regímenes, y no por administraciones, se trata de la asistencia *dispensada* por cada uno de ellos, con independencia de la administración que hubiera

[100] Por esta vía, en España, en las Cuentas Integradas de Protección Social en los términos del Seepros, se ofrece el desglose del gasto de asistencia sanitaria entre las funciones de «enfermedad», «invalidez-incapacidad», «accidente de trabajo, enfermedad profesional» y «maternidad». En otros países, sin embargo, no se ha intentado este desglose, con el resultado de que la comparación entre países se hace muy insegura.

Evolución en términos reales de la distribución por regímenes del importe de las transferencias sociales de asistencia sanitaria dispensada por las administraciones públicas

Año	Todos los regímenes		Regímenes de seguros sociales						Regímenes de asistencia social	
			Total		Regímenes de seguridad social		Mutualidades de funcionarios			
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	141.103	100,00	80.739	57,22	80.739	57,22	–	–	60.364	42,78
1967	298.617	100,00	245.452	82,20	245.452	82,20	–	–	53.165	17,80
1974	774.042	100,00	710.377	91,77	710.377	91,77	–	–	63.665	8,23
1980	1.067.647	100,00	1.042.536	97,65	1.003.112	93,96	39.424	3,69	25.111	2,35
1985	1.169.296	100,00	1.144.258	97,86	1.079.126	92,29	65.132	5,57	25.038	2,14
1991	1.870.346	100,00	1.821.154	97,37	1.716.748	91,79	104.406	5.58	49.192	2,63
1993	2.070.238	100,00	1.980.033	95,64	1.880.983	90,86	99.051	4,78	90.205	4,36
1995 P	2.188.880	100,00	2.085.543	95,28	1,984.470	90,66	101.073	4,62	103.337	4,72

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros XV-4, XVI-4, XVII-2a XVII-4a y XVII-11.

producido los servicios sanitarios no destinados a la venta o que se hubiera hecho cargo de las prestaciones en especie, en el caso de que la producción se hubiera realizado por el sector privado. Así, en 1964, como se verá más adelante, el consumo final individual efectivo, en la base de 1980, de servicios sanitarios no destinados a la venta se repartió entre los tres subsectores de las administraciones públicas del modo siguiente: el 46,4 por 100 a las Administraciones de seguridad social, el 31,3 por 100 a las Corporaciones locales y el 22,3 por 100 a la Administración central; las prestaciones sociales en especie estuvieron todas a cargo de las Administraciones de seguridad social.

4.213.1. La asistencia sanitaria dispensada por regímenes de seguros sociales

El Seguro Obligatorio de Enfermedad se estableció en España por la Ley de 14 de diciembre de 1942 y comenzó a funcionar el 1 de septiembre de 1944. Veinte años después, en 1964, este seguro dispensaba el 57,2 por 100 de toda la asistencia sanitaria pública. En este año estaban excluidos de estas prestaciones los trabajadores autónomos y ciertos grupos de los trabajadores asalariados, como los incluidos en el grupo 1.° de cotización. También estaban excluidos de este seguro los funcionarios del Estado y los de las Corporaciones locales.

4.213.11. La asistencia sanitaria de regímenes de seguridad social

En 1967, año de la implantación del sistema de la Seguridad Social, éste dispensó el 82,2 por 100 de la asistencia sanitaria. Pero todavía persistían importantes exclusiones de esta protección dentro del

campo de aplicación de dicho sistema. La Ley 24/1972 amplió la protección a los asalariados incluidos en el grupo 1.° de cotización y asimilados. En 1974, ya más del 90 por 100 del gasto corriente en asistencia sanitaria dispensada corresponde al sistema de la Seguridad Social.

Pero la extensión de la protección distaba de ser completa. Así, en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos sólo tenían derecho a prestaciones de asistencia sanitaria en todo caso los pensionistas; para el resto, la cobertura de esta contingencia tuvo carácter voluntario hasta la entrada en vigor del Real Decreto 43/1984, de 4 de enero.

4.213.12. La asistencia sanitaria de regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos

En los últimos años de la década de los setenta aparecen en este campo las mutualidades generales de funcionarios del Estado, que administran lo que en las cuentas nacionales se llaman regímenes de seguros sociales con dotación de fondos específicos. Estas mutualidades tenían la misión principal de suministrar prestaciones de asistencia sanitaria. Además, la Mutualidad Nacional de Previsión Social de la Administración Local otorgó prestaciones de este tipo desde 1984. Así, a partir de este año, todas estas mutualidades dispensarán en torno al 5 por 100 de toda la asistencia sanitaria.

4.213.13. La asistencia sanitaria de regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos

En el cuadro en el que se ha presentado la evolución de las transferencias sociales de asistencia sanitaria por grandes grupos de regímenes no figura ninguno de los del tipo de los no dotados de fondos específicos. Sin embargo, según se ha expuesto en la parte dedicada a la evolución de las instituciones, se sabe que, con anterioridad a la aparición de las mutualidades generales de funcionarios del Estado y al establecimiento en la Munpal de prestaciones de asistencia sanitaria, los funcionarios de las Corporaciones locales y los de la administración militar (en algún caso también los de la civil) disfrutaron de asistencia sanitaria. Sin embargo, al no disponerse de los importes representados por esta asistencia, ellos no han podido desglosarse del importe de la de carácter de asistencia social de la Administración central ni de la territorial.

4.213.2. La asistencia sanitaria dispensada por regímenes de asistencia social

El papel de los regímenes de asistencia social descendió a lo largo de los años hasta situarse, en la década de los ochenta, en poco

más del 2 por 100 de la asistencia sanitaria dispensada. Sorprende, por ello, que en los últimos años venga a representar más del 4 por 100 del total. Este dato, más que a una revitalización de los regímenes de asistencia social, apunta a la dificultad de imputar con precisión el gasto, debido a los efectos de la Ley 14/1986, General de Sanidad, y del traspaso a varias Comunidades autónomas de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

4.214. Aproximación a la evolución de los costes de la asistencia sanitaria dispensada por las administraciones públicas

Aunque en las publicaciones estadísticas del desaparecido Instituto Nacional de Previsión existe numerosa información sobre el gasto sanitario, no es posible elaborar con seguridad una cuenta detallada de cómo se ha distribuido este gasto. Mientras el sistema de la Seguridad Social mantuvo su clasificación del gasto entre asistencia con medios propios y con medios ajenos, con separación entre instituciones abiertas e instituciones cerradas, era posible una distinción entre el gasto en ambulatorios y en hospitales. Pero desde que las cuentas de cada ambulatorio se incluyen dentro de las del hospital del que dependen, hasta esto último se hace difícil. Aquí, pues, se distinguirá solamente entre el coste de la producción pública de servicios sanitarios, el de los servicios concertados con el sector privado, el gasto en farmacia por recetas y el de reembolso de gastos sanitarios realizados por los beneficiarios. La evolución comparada de estas partidas se ofrece en el cuadro adjunto.

En este cuadro se presenta la parte relativa a servicios de asistencia sanitaria del consumo final individual efectivo de las administraciones públicas según los criterios de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980. De este modo, dentro de él no se engloba el consumo de servicios de sanidad destinada a la venta, que es tratado como consumo intermedio de los establecimientos sanitarios públicos por la CNE-1986, cuando parece más correcto y más ilustrativo de la realidad su tratamiento como prestaciones sociales en especie, ya que son servicios suministrados por el sector privado, lo mismo que los medicamentos recetados por los facultativos y dispensados en las oficinas de farmacia. Con la presentación en la base de 1980, la cifra de dicho consumo final individual efectivo coincide estrictamente con el importe de las «transferencias sociales de bienes y servicios de asistencia sanitaria no destinados a la venta», mientras que las demás rúbricas corresponden todas ellas a «prestaciones sociales en especie».

Evolución en términos reales de las principales partidas del gasto público en transferencias sociales de asistencia sanitaria

Base CNE-1980

Año	Total transferencias sociales de asistencia sanitaria		Consumo final individual efectivo, en la base de CNE-1980		Servicios de asistencia sanitaria concertados con el sector privado		Farmacia por recetas		Reembolsos de gastos sanitarios	
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	141.103	100,00	116.635	82,66	5.141	3,64	18.863	13,37	465	0,33
1967	298.617	100,00	194.291	65,06	17.713	5,93	84.839	28,41	1.775	0,60
1974	774.042	100,00	429.725	55,52	66.974	8,65	268.397	34,67	8.946	1,16
1980	1.067.647	100,00	682.903	63,96	140.262	13,14	222.856	20,87	21.626	2,03
1985	1.169.296	100,00	805.825	68,92	125.618	10,74	222.202	19,00	15.651	1,34
1991	1.870.346	100,00	1.269.044	67,85	195.198	10,44	381.954	20,42	24.149	1,29
1993	2.070.238	100,00	1.431.706	69,16	200.874	9,70	413.426	19,97	24.233	1,17
95 P	2.188.880	100,00	1.514.556	69,19	218.055	9,96	434.449	19,85	21.820	1,00

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros VI-D y VII-B.

Este cuadro permite comprobar que, tras las variaciones de los primeros años, la composición del gasto público en transferencias sociales de asistencia sanitaria llega a una estructura fundamentalmente estable.

4.214.1. La producción pública de servicios de asistencia sanitaria

Salvo en 1964 y en algún año posterior, el coste de la producción pública de servicios de asistencia sanitaria con destino a transferencias sociales representa alrededor de los dos tercios de todo el gasto de las mismas en transferencias sociales de asistencia sanitaria.

A lo largo de los años que van de 1964 a 1995, esta producción se ha repartido entre los tres subsectores de las administraciones públicas de modo diferente. En el cuadro siguiente se resume la evolución de esta estructura.

Aunque ya en 1964 las Administraciones de seguridad social producían casi la mitad de los servicios de asistencia sanitaria destinados a protección social, su peso se vio incrementado notablemente en los años siguientes, situándose en torno al 85 por 100 del total de 1975 a 1980, y creciendo luego hasta rebasar, en 1991, el 90 por 100. A esta evolución no es ajena la administración por parte de la Seguridad Social de establecimientos de otras instituciones, como los hospitales clínicos de las Facultades de Medicina. En el cuadro se registra además, desde 1982, el aumento del peso de la Administración territorial, correlativo a la fuerte pérdida de peso de la Administración central, como consecuencia de la aparición de las Comunidades autónomas y de la asunción de sus competencias en materia de sanidad.

Evolución de la distribución porcentual del consumo final individual efectivo de asistencia sanitaria entre las administraciones públicas

Base CNE-1980

Año	Administraciones públicas				Año	Administraciones públicas			
	Todas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social		Todas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social
1964	100,00	22,32	31,31	46,37	1980	100,00	5,95	8,35	85,70
1967	100,00	12,86	18,04	69,10	1982	100,00	3,82	9,82	86,36
1970	100,00	12,15	17,05	70,80	1985	100,00	3,00	9,90	87,10
1974	100,00	8,64	12,13	79,23	1989	100,00	0,73	10,06	89,21
1975	100,00	7,70	6,89	85,41	1991	100,00	0,44	7,35	92,21
1977	100,00	6,03	8,43	85,54	1993	100,00	0,26	9,63	90,11
1979	100,00	5,99	8,40	85,61	1995 P	100,00	0,24	10,18	89,58

P = Estimación provisional.
FUENTE: Apéndice estadístico, cuadros XV-2, XVI-2 y XVII-2b.

4.214.2. Los servicios de asistencia sanitaria concertados con el sector privado

Aunque la implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad en los años cuarenta fue acompañada de un Plan Nacional de Instalaciones Sanitarias, para su funcionamiento se hubo de contar, desde el principio, con los servicios de asistencia sanitaria públicos y privados ya existentes. Todavía pervivirán en el recuerdo de algunos aquellas consultas médicas privadas en las que al paciente, al entrar, se le preguntaba si era «del Seguro», en cuyo caso se le pasaba a una sala de espera distinta de la destinada a la clientela privada del facultativo. El progresivo equipamiento del Seguro Obligatorio de Enfermedad hizo que, en 1964, los servicios concertados con el sector privado representaran tan sólo el 3,6 por 100 de todas las transferencias sociales de este tipo, y el 6,4 por 100 de las correspondientes a la Seguridad Social. Sin embargo, la ampliación del campo de aplicación en los años posteriores hizo que aumentará el peso de los servicios concertados con el sector privado, que alcanzó su máximo en 1980, con el 13,1 por 100 del total de las transferencias sociales, y el 13,5 del conjunto de los regímenes de seguros sociales. Desde entonces su peso se mantiene en torno al 10 por 100 del total.

4.214.3. El gasto en farmacia por recetas

La prestación farmacéutica de la Seguridad Social ha pasado por diversas vicisitudes desde el establecimiento del Seguro Obligatorio de Enfermedad, vicisitudes que han sido magistralmente ex-

puestas en diversas ocasiones [101]. Hasta la implantación del sistema de la Seguridad Social, los facultativos del Seguro solamente podían prescribir las especialidades farmacéuticas incluidas en una lista conocida como «el petitorio del Seguro». La Ley General de la Seguridad Social de 1966 estableció, en cambio, la libertad de prescripción y la gratuidad de los medicamentos suministrados en los tratamientos que se sigan en establecimientos sanitarios; en el caso de recetas, la participación máxima del beneficiario en el precio del medicamento adquirido en las oficinas de farmacia sería de 50 pesetas. Bajo el régimen del Seguro Obligatorio de Enfermedad, en 1964, el gasto en farmacia por recetas representó el 13,4 por 100 del gasto en transferencias sociales sanitarias; en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema, en 1967, este porcentaje se situaba en el 28,4 por 100; siete años después, en 1974, dicho porcentaje llegaba al 34,7 por 100 de la totalidad del gasto en transferencias sociales de asistencia sanitaria. En la pugna con los laboratorios farmacéuticos y con las oficinas de farmacia se sacrificó al interés de éstos el interés general, elevándose considerablemente la participación de los beneficiarios en el precio de los medicamentos. Con ello se consiguió que durante una década el gasto público en farmacia por recetas se mantuviera constante en términos reales. Pero, desde 1987, el gasto, en estos términos, vuelve a crecer de manera importante.

Sin embargo, a pesar del importante volumen del traspaso del gasto de farmacia por recetas a los beneficiarios, el porcentaje del gasto de las Administraciones de seguridad social en prestaciones sociales en especie por el concepto de farmacia por recetas sobre el consumo privado de los hogares en «medicamentos y otros productos farmacéuticos» no sólo no disminuyó de 1974 a 1980, sino que es probable que creciera ligeramente. En efecto, aunque en la CNE-1970 no se desglosa del consumo privado en «servicios médicos y conservación de la salud» la parte correspondiente a «medicamentos y otros productos farmacéuticos», puede estimarse que dicho porcentaje fuera del 61,6 por 100. Pues bien, en 1980 ascendió al 67,8 por 100, para descender en 1985 al 62,4 por 100, volver a ascender en 1991 al 72,2 por 100 y descender en 1993 al 69,5 por 100. No estará de más recordar que el importe del gasto en farmacia por recetas, al ser el de una prestación social en especie, debe estar comprendido en el del consumo privado de farmacia de los hogares. El fenómeno es de difícil explicación, ya

[101] Baste citar, como muestra, la parte dedicada a ello en el *Libro Blanco de la Seguridad Social* publicado por el Ministerio de Trabajo en 1977 (páginas 667 a 703) y en la obra dirigida por el profesor Barea, *Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, publicada en 1992, y concretamente en la parte dedicada a «Historia del sistema sanitario español», debida a la pluma de Leopoldo Arranz (páginas 45 a 82).

que lo lógico es que, al pasar de pagar el beneficiario un máximo de 50 pesetas por receta a un 40 por 100 del precio de venta al público del medicamento, esto se notara en un descenso del referido porcentaje. Aunque se tratase de un descenso atenuado por el hecho de que, para los pensionistas, que son quienes hacen un mayor consumo de farmacia, la dispensación de medicamentos sea gratuita.

4.214.4. El reembolso de gastos sanitarios realizados por los beneficiarios

La partida más reducida de las correspondientes a prestaciones sociales en especie de la función de asistencia sanitaria es la de reembolsos de gastos de este tipo realizados por los beneficiarios. En otros países, como Francia o Alemania, en donde el beneficiario de la asistencia sanitaria de la seguridad social paga los servicios que utiliza y luego es reembolsado por las entidades gestoras del seguro obligatorio, la partida más cuantiosa en este campo es la de los reembolsos. En España, en cambio, se trata de una partida marginal, pues las entidades gestoras suministran directamente la mayor parte de estos servicios, producidos en unos casos en sus propios establecimientos sanitarios y suministrados en otros por concierto con diversas entidades públicas o privadas.

En España, el principal componente de la partida de reembolsos lo constituye el reintegro de gastos de desplazamiento realizados por los pacientes que no pueden ser asistidos en la localidad en la que residen. Otros reembolsos son los relativos a la adquisición por los beneficiarios de vehículos para inválidos o de ciertas prótesis o de aparatos como los audífonos. Estos reembolsos se han reducido últimamente al mínimo. Como reembolsos se han clasificado también los auxilios por intervención quirúrgica que se otorgaban en regímenes, como del de los Trabajadores Autónomos, cuando no existía derecho a la asistencia sanitaria normal.

Desde comienzos de los años setenta, el peso de los reembolsos en el conjunto del gasto en trasferencias sociales de asistencia sanitaria se ha venido manteniendo en torno al 1 por 100 del total, aunque en algún año, como el de 1980, se pasara del 2 por 100.

4.22. El gasto público en transferencias sociales de enseñanza

Inexplicablemente, hasta la cuarta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, publicada en 1993, las

prestaciones de enseñanza no estaban comprendidas dentro de las transferencias sociales. Una parte de sus operaciones, la relativa a becas, se anotaba en el cajón de sastre de las transferencias diversas a los hogares. Y la mayor parte, consistente en servicios públicos gratuitos, o semigratuitos, de enseñanza se sumía en el magma del consumo final de las administraciones públicas. La OCDE, sin embargo, incluía estos gastos entre los gastos sociales.

La publicación por la Fundación Argentaria, a mediados de 1997, de *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992,* obra dirigida por los profesores Uriel, Moltó y Pérez, de la Universidad de Valencia, ha significado una aportación de singular relieve en un campo insuficientemente estudiado. Sus referencias al período anterior a 1980 son muy sucintas, por lo que la información sobre estos años ha sido elaborada aquí sin su apoyo.

4.221. La evolución del gasto público global en transferencias sociales de enseñanza

De modo semejante a como se ha venido haciendo hasta ahora, se inicia el análisis en esta materia con la presentación de la evolución global del gasto en transferencias sociales de enseñanza. El gasto en transferencias sociales no es el único que las administraciones públicas realizan en este campo. Pero así como en el de la asistencia sanitaria el peso de otras operaciones es muy reducido en comparación con el de las transferencias sociales, en el campo de la educación son muy cuantiosos los gastos en subvenciones de explotación a centros de enseñanza y los de capital, a los que habrá que dedicar también la atención.

En 1964, las transferencias sociales en enseñanza representaban 0,75 por 100 del PIBpm; en 1967 alcanzan el 1 por 100. En 1970, año en cuyo verano se promulgó la Ley General de Educación (Ley Villar Palasí), estas transferencias representaron el 1,3 por 100 del PIBpm y en 1979, cuando esta ley alcanza su pleno desarrollo, se llega al 2 por 100 del PIBpm.

Doce años después, en 1991, se rebasa el 3 por 100, y en 1994, sin que la LOGSE se haya puesto totalmente en práctica, se llega al 3,7 por 100.

El gasto por habitante en términos reales era en 1995 ocho veces mayor que en 1964, pese a la fuerte reducción de la población menor de veinte años.

Evolución del importe global de las transferencias sociales en enseñanza de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	Gasto por habitante	
						En pesetas	Tasa de variación anual
1964	9.139,8	0,75	4,38	18,15	152.750	4.812	–
1965	11.981,4	0,85	4,73	18,35	176.312	5.495	14,19
1966	15.362,9	0,94	5,22	19,14	195.378	6.021	9,57
1967	18.806,7	1,02	4,75	13,14	203.570	6.197	2,92
1968	20.698,7	1,00	4,67	12,21	209.750	6.310	1,83
1969	26.746,8	1,12	5,22	12,97	247.612	7.377	16,91
1970	34.916,0	1,33	5,98	14,35	299.890	8.852	19,99
1971	43.636,7	1,47	6,19	14,14	341.407	9.986	12,81
1972	50.972,0	1,46	6,25	13,62	362.369	10.504	5,19
1973	63.896,2	1,52	6,52	13,69	401.861	11.544	9,90
1974	75.034,0	1,46	6,21	13,11	403.978	11.494	–0,43
1975	93.201,5	1,54	6,12	12,69	426.528	12.010	4,49
1976	121.708,7	1,67	6,54	13,72	459.743	12.793	6,52
1977	158.802,4	1,72	6,21	12,67	482.574	13.269	3,72
1978	205.913,9	1,82	6,20	11,98	519.749	14.132	6,50
1979	263.367,9	2,00	6,49	12,09	568.161	15.311	8,34
1980	312.431	2,06	6,20	11,82	573.940	15.352	0,27
1981	381.051	2,24	6,26	11,79	614.523	16.276	6,02
1982	428.292	2,17	5,75	11,54	617.471	16.258	–0,11
1983	470.456	2,09	5,38	10,97	598.214	15.671	–3,61
1984	626.989	2,46	6,26	12,75	733.166	19.122	22,02
1985	712.619	2,53	5,92	12,57	772.339	20.109	5,16
1986	811.921	2,51	5,95	12,79	811.921	21.069	4,77
1987	942.462	2,61	6,38	13,30	891.991	23.090	9,59
1988	1.080.286	2,69	6,57	13,70	978.588	25.276	9,47
1989	1.263.567	2,81	6,61	14,01	1.074.975	27.711	9,63
1990	1.457.543	2,91	6,69	14.08	1.156.001	29.755	7,38
1991	1.721.699	3,13	6,97	14,38	1.269.062	32.607	9,58
1992	1.981.422	3,35	7,28	14,47	1.338.189	34.306	5,21
1993	2.237.541	3,67	7,43	14,97	1.458.709	37.320	8,79
1994 P	2.393.456	3,69	7,71	15,23	1.516.839	38.745	3,82
1995 P	2.517.052	3,61	7,66	15,45	1.528.101	38.973	0,59

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, VI-A, VI-B, VII-A, VII-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

El examen de las tasas anuales de variación del gasto por habitante en pesetas constantes de 1985 muestra considerables altibajos. Por ello, como en otros casos, dan mejor idea de la evolución real tasas medias de variación de tandas de varios años. Así, de 1964 a 1970, la tasa media anual fue del 10,7 por 100. De 1970 a 1980, década en la que se desarrollan las previsiones de la Ley General de Educación de 1970, esta tasa media anual fue mucho menor que en los años anteriores; concretamente, del 5,7 por 100, cosa, en apariencia, sorprendente, a la que se tratará de hallar en seguida explicación. Muy semejante fue la

tasa de 1980 a 1985: del 5,6 por 100. Pero de 1985 a 1991, hecha ya buena parte de las transferencias a Comunidades autónomas, la tasa media anual fue del 8,4 por 100, y de 1991 a 1995, tras un fuerte crecimiento hasta 1993, éste parece atenuarse, aunque los datos son provisionales. Es de destacar que todas estas tasas son de crecimiento en términos reales, y que las registradas de 1980 a 1995 coinciden con una disminución de tres millones de personas en la población de 0 a 19 años.

4.222. Las peculiaridades de la función de enseñanza

Hay dos rasgos que distinguen el gasto público en enseñanza del que se realiza en otras áreas de la protección social. Estos dos rasgos son la considerable magnitud del gasto en subvenciones de explotación y la importancia de las operaciones de capital. En el resto de las áreas, las subvenciones de explotación son casi inexistentes, salvo en lo que respecta a las llamadas políticas activas de empleo. Y el gasto de capital, incluso en el campo de la asistencia sanitaria, tiene un peso mucho más modesto. Así, en 1970, el importe de la suma de la formación bruta de capital más las adquisiciones netas de terrenos en sanidad equivalía al 11,5 por 100 de las transferencias sociales; en enseñanza, en el mismo año, equivalía al 30,3 por 100; en 1980 estos porcentajes eran, respectivamente, del 4,0 y del 17,4 por 100; en 1990, del 5,7 y del 16,0 por 100.

En el cuadro siguiente se suma al gasto en transferencias sociales de la función de enseñanza el dedicado a subvenciones de explotación y a formación bruta de capital y adquisiciones netas de terreno. Pero es de advertir que con ello no se recoge la totalidad del gasto público en esta función, ya que las transferencias sociales se computan netas, una vez deducidos los importes de las tasas académicas, y que no se cuentan ni los gastos de administración general ni las transferencias de capital.

Este cuadro pone de manifiesto cómo el fuerte crecimiento de las subvenciones de explotación en el campo de la enseñanza sigue a la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970. En este año, la distribución del gasto entre los tres epígrafes de dicho cuadro fue la siguiente: las transferencias sociales (servicios públicos de enseñanza más becas), el 76,1 por 100; las subvenciones de explotación, el 0,8 por 100; la formación de capital más adquisiciones netas de terrenos, el 23,1 por 100. En 1980, estos porcentajes fueron el 73,2, el 14,0 y el 12,8 por 100, en 1992: 79,6, 11,1 y 9,3 por 100, en 1995: 82,3, 10,9 y 6,8 por 100. Es decir, si bien va aumentando ligeramente el peso de las transferencias sociales, disminuye el de la formación de capital en beneficio del de las

subvenciones de explotación, destinadas en su mayor parte a la financiación de centros de enseñanza privados [102]. Desde 1980, sólo en 1991 el importe de formación bruta de capital más adquisiciones netas de terrenos de las administraciones públicas superó al de subvenciones. Este fuerte crecimiento de las subvenciones de explotación es el que explica el hecho, antes comentado, de que, tras la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970, en la que se pretendía una gran expansión de la acción pública en esta materia, la tasa media de crecimiento anual del gasto en transferencias sociales fuera menor que en los años anteriores.

Evolución del gasto público en enseñanza: transferencias sociales, subvenciones de explotación y formación de capital

En millones de pesetas

Año	A precios corrientes					A precios constantes de 1986			
	Total		Transferencias sociales	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos	Total	Transferencias sociales	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos
	Importe	% del PIB pm							
1970	45.871,3	1,74	34.916,0	379,0	10.576,3	381.825	299.890	2.956	78.979
1974	90.021,4	1,75	75.034,0	4.077,2	10.910,2	476.528	403.978	20.953	51.597
1980	426.532	2,81	312.431	59.718	54.383	784.646	573.940	114.283	96.423
1985	956.634	3,39	712.619	137.150	106.865	1.037.871	772.339	152.328	113.204
1990	1.920.318	3,83	1.457.543	229.997	232.778	1.523.016	1.156.001	178.962	188.053
1991	2.261.093	4,12	1.721.699	263.137	276.257	1.673.040	1.269.062	191.162	212.816
1992	2.489.982	4,21	1.981.422	276.710	231.850	1.699.301	1.338.189	188.098	173.014
1993	2.771.026	4,55	2.237.541	323.514	209.971	1.818.864	1.458.709	210.766	149.389
95 P	3.057.519	4,38	2.517.052	333.911	206.556	1.863.836	1.528.101	199.596	136.139

P = Estimación provisional.

FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros VI-A, VI-B, VII-A, VII-B, XIII-A y XIII-B. Para los años 1970 y 1974, las cifras de subvenciones de explotación y de formación bruta de capital corresponden solamente a la Administración central.

La evolución que se acaba de reseñar marca un cambio importante en la actitud de las administraciones públicas, las cuales renuncian en cierta medida a producir los servicios que han de prestar a la comunidad y optan por financiar la producción privada de los mismos. El *summum* de esta actitud lo representa el hecho, tan frecuente en la actualidad, de que la protección de los edificios públicos se encomiende a servicios privados de seguridad.

[102] Los importes concretos de las subvenciones de explotación a centros de enseñanza privados se pueden ver en un cuadro ya presentado anteriormente, al examinarse, en general, la evolución del conjunto de estas subvenciones, bajo el epígrafe 2.313.

4.223. La distribución del gasto público en transferencias sociales de enseñanza por regímenes

A diferencia de la mayor parte de las prestaciones de protección social, que se financian mayoritariamente por cotizaciones sociales, en el campo de la enseñanza esta forma de financiación es de carácter excepcional. Por lo tanto, el mayor volumen del gasto público en enseñanza ha de clasificarse, desde este punto de vista, dentro del campo de los regímenes de asistencia social.

Evolución en términos reales de la distribución por regímenes del gasto de las administraciones públicas en transferencias sociales de enseñanza

Año	Todos los regímenes		Regímenes de seguros sociales						Regímenes de asistencia social	
			Total		Regímenes de seguridad social		Mutualidades de funcionarios			
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	152.750	100,00	2.126	1,39	2.126	1,39	–	–	150.624	98,61
1967	203.570	100,00	18.465	9,07	18.465	9,07	–	–	185.105	90,93
1974	403.978	100,00	35.520	8,79	35.520	8,79	–	–	368.458	91,21
1980	573.940	100,00	20.680	3,60	20.680	3,60	–	–	553.259	96,40
1985	772.339	100,00	14.517	1,88	14.517	1,88	–	–	757.822	98,12
1991	1.269.062	100,00	13.813	1,09	13.813	1,09	–	–	1.255.249	98,91
1993	1.458.709	100,00	24.374	1,67	24.374	1,67	–	–	1.434.335	98,33
1995 P	1.528.101	100,00	25.480	1,67	25.480	1,67	–	–	1.502.621	98,33

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros XV-2, XV-3, XVI-2, XVI-3, XVII-2a y XVII-4a.

4.223.1. La enseñanza dispensada por regímenes de seguros sociales

Un área clásica en esta vía excepcional que es la de las cotizaciones sociales para la financiación de la enseñanza es la de la formación profesional, cubierta desde antiguo en buena medida por una «cuota de formación profesional» que se recauda junto con las demás cuotas de la Seguridad Social.

Además, en la Seguridad Social española han existido, desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los setenta, unas prestaciones de «acción formativa» dedicadas a toda clase de enseñanzas con importantes volúmenes de gasto.

4.223.11. La enseñanza de regímenes de seguridad social

En este punto hay que distinguir dos grandes etapas: la anterior a 1980 y la posterior. Tanto antes como después es importante el papel que las instituciones de seguridad social desempeñan en el campo de la llamada formación profesional ocupacional. Pero antes

de 1980, desde mediados de los años cincuenta, fue también muy importante la financiación del establecimiento de centros de enseñanza media y profesional de grado medio (en las Universidades Laborales) y de becas para cursar estudios en dichos centros y en los de enseñanza superior, todo ello con cargo a los recursos de las mutualidades laborales.

En 1970, el 32,4 por 100 del importe de las becas y el 7,0 del consumo final individual efectivo en enseñanza correspondió a Administraciones de la seguridad social; en 1977 estos porcentajes fueron del 45,9 por 100 y del 4,0 por 100, respectivamente. En cambio, en 1980 ya no hay becas y el importe del consumo final individual efectivo en enseñanza de estas administraciones se limitaba al 3,8 por 100.

4.223.12. La enseñanza de regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos

Las mutualidades de funcionarios públicos no conceden, por lo general, prestaciones que deban clasificarse ineludiblemente en la función de enseñanza.

4.223.13. La enseñanza de regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos

Dentro de las partidas de gastos de personal de las administraciones públicas, y muy concretamente bajo el concepto de acción social, estas administraciones conceden con frecuencia becas o ayudas de estudios para los hijos de sus funcionarios. Desgraciadamente, la dificultad para aislar la parte dedicada a enseñanza impide estimar con suficiente grado de seguridad lo que estas becas y ayudas de estudio representan.

En las Cuentas de Protección Social en los términos del Seepros se hace una evaluación de lo que significan las partidas de acción social de las administraciones públicas, pero no se desglosa la parte que pueda corresponder a las distintas funciones.

4.223.2. La enseñanza dispensada por regímenes de asistencia social

Tras lo expuesto queda claro que la mayor parte de las transferencias sociales en enseñanza no están ligadas a cotizaciones sociales ni ficticias. Esta parte ha representado siempre más del 90 por 100 del gasto en transferencias sociales de enseñanza, pero fuera de las etapas de mayor esplendor de la «acción formativa» de la Seguridad Social, este porcentaje ha sido superior al 96 y aun al 98 por 100 del total.

4.224. Aproximación a la evolución de los costes de la enseñanza dispensada por las administraciones públicas

De forma parecida a como se ha hecho para la asistencia sanitaria, se intenta analizar ahora la estructura del gasto público corriente en transferencias sociales y subvenciones en enseñanza.

Evolución en términos reales de las principales partidas del gasto público en transferencias sociales y subvenciones de explotación de enseñanza

Año	Transferencias sociales más subvenciones de explotación		Transferencias sociales						Subvenciones de explotación	
			Servicios de enseñanza		Servicios anexos		Becas			
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	154.095	100,00	134.487	87,28	:	:	18.263	11,85	*1.345*	0,87
1970	302.846	100,00	275.197	90,87	:	:	24.693	8,15	2.956	0,98
1974	434.312	100,00	366.818	84,46	*9.381*	2,16	37.160	8,56	20.953	4,82
1980	702.103	100,00	542.747	77,30	13.880	1,98	31.193	4,44	114.283	16,28
1985	937.427	100,00	744.586	79,43	12.760	1,36	27.753	2,96	152.328	16,25
1991	1.473.506	100,00	1.218.968	82,73	13.282	0,90	50.094	3,40	191.162	12,97
1993	1.684.553	100,00	1.408.640	83,62	15.078	0,90	50.069	2,97	210.766	12,51
1995 P	1.743.259	100,00	1.474.808	84,60	15.562	0,89	53.293	3,06	199.596	11,45

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros VI-B, VII-B, XIII-B, y estimaciones propias.

En este cuadro faltan los gastos de capital, los de administración general y los servicios complementarios docentes; la estimación de los servicios anexos, como los de comedores escolares, transporte escolar y otros, es muy probablemente incompleta. De todas formas, sus datos permiten apreciar los importantes cambios estructurales que se han dado en estos años en el campo de la enseñanza de provisión pública, los cuales se comentan separadamente a continuación.

4.224.1. La producción pública de servicios de enseñanza

El peso de la producción pública de servicios de enseñanza se sitúa en torno al 85 por 100 de los gastos considerados. Uno de sus puntos más bajos fue el del año 1980, con poco más del 77 por 100, año en el que las subvenciones de explotación pasaron del 16 por 100 del total.

En 1980, cuando ya se había logrado la plena escolarización de la población hasta los catorce años de edad, este gasto se repartía de modo que el 53,1 por 100 del total se dedicaba a enseñanza preescolar y general básica, el 24,5 por 100 a enseñanzas medias,

el 15,0 por 100 a enseñanza universitaria, y el 7,4 por 100 restante a enseñanzas diversas. En 1992, estos porcentajes eran, respectivamente, del 37,4, 29,8, 22,5 y 10,3 por 100. Se registra, pues, a lo largo de estos últimos lustros, un desplazamiento del gasto público hacia la enseñanza media y superior.

4.224.2. Las subvenciones a los centros de enseñanza privados

Ya se ha dicho que uno de los efectos de la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970 fue la fuerte expansión del gasto en subvenciones públicas para financiar la enseñanza privada. Hasta 1970 ni el 1 por 100 de los recursos públicos empleados en esta materia se dedicaba a la financiación de la enseñanza privada, mientras que de 1980 a 1985 este porcentaje se elevó por encima del 16 por 100. La mayor parte de estas subvenciones tienen como fin cubrir la escolaridad obligatoria. En el curso 1981-1982, el 41,7 por 100 del importe de la subvención se dedicó a financiar centros de enseñanza general básica, con preescolar o sin ella; y un 26,0 por 100, a centros de general básica y bachillerato; el tercio restante se repartía entre un 11,8 por 100 a centros que impartían conjuntamente enseñanza general básica y formación profesional, un 7,1 por 100 para centros de formación profesional, un 3,1 por 100 para centros de educación especial y un 10,3 por 100 para centros de combinaciones diversas. En el curso 1990-1991, al primero de estos grupos iba el 39,9 por 100 y al segundo, el 29,1 por 100. Es decir, que gana más peso este segundo grupo de general básica más bachillerato.

4.224.3. Las becas

Por datos del mismo cuadro se comprueba que el aumento de peso de las subvenciones de explotación va acompañada del descenso de peso del importe de las becas. Este peso era en 1964 similar al de las subvenciones al final del período.

4.224.4. Transporte escolar, comedores y otros servicios

Entre los servicios conexos a la enseñanza, los que revisten mayor importancia son los de comedores, internados y transporte escolar. La supresión de muchas escuelas rurales y la concentración de la población escolar de la Enseñanza General Básica, consecuencias ambas de los criterios de la Ley de 1970, dio lugar al crecimiento de los servicios de comedor y de transporte escolar. Estos gastos, desde entonces, fueron crecientes en términos reales, aunque su peso fue decreciente en el conjunto debido al crecimiento mucho más fuerte de los costes de producción de la enseñanza pública y de las subvenciones de explotación.

4.23. El gasto público en servicios sociales

Entre los servicios públicos de bienestar social los de menor peso en el conjunto son los dedicados a servicios sociales diversos. Estos servicios son además los de más difícil identificación y cuantificación, ya que muchos de ellos son, desde tiempos muy remotos, de la incumbencia de las Corporaciones locales, como lo acreditan las disposiciones de la Constitución de Cádiz y de la Ley de Beneficencia Pública y Privada de 1849. De acuerdo con los resultados del presente estudio, de la suma de las transferencias sociales en asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos, en 1964 correspondió a estos últimos el 12,3 por 100, en 1980 el 5,6 por 100 y en 1995 el 3,9 por 100. Es decir, a juzgar por estos datos, se trata no solamente de un área de menor peso, sino además de un área de peso decreciente. Esto último se puede deber a una sobrevaloración de los importes dedicados a ello en los primeros años y a una infravaloración de los correspondientes a los últimos años; pero lo que parece fuera de toda duda es que, en comparación con las otras dos, es un área menor. Bien entendido que esto significa *menor* en el volumen de sus gastos, pero no por eso *menor* en la importancia social de sus servicios. Aunque no todos los de esta área tienen la misma relevancia: no se puede poder en parangón la importancia de los servicios de asistencia a minusválidos con la del turismo para la «tercera edad».

4.231. La evolución del gasto público global en servicios sociales

En el cuadro siguiente se muestra la evolución global del gasto en transferencias sociales de las administraciones públicas por servicios sociales a precios corrientes y a precios constantes de 1986.

En porcentaje del PIBpm, las transferencias de servicios sociales van del 0,19 por 100 de 1967 al 0,40 por 100 de 1983.

En porcentaje del gasto total, corriente y de capital, de las administraciones públicas, lo más frecuente es que dichas transferencias representen en torno al 1 por 100 del mismo.

En cuota del gasto total en transferencias sociales de las administraciones públicas, antes de que la Seguridad Social se hiciera cargo de las asignaciones del Plus Familiar, dicha cuota llegó a rondar el 5 por 100; pero desde 1967 no llegó nunca a significar el 3 por 100 del total; el punto máximo lo alcanzó en 1970, con el 2,82 por 100, y desde 1983 no ha vuelto a rebasar el 2 por 100.

Evolución del importe global de las transferencias sociales en servicios sociales de las administraciones públicas

Año	A precios corrientes				A precios constantes de 1986		
						Gasto por habitante	
	En millones de pesetas	En % del PIBpm	En % del gasto público total	En % del gasto en transferencias sociales	En millones de pesetas	En pesetas	Tasa de variación anual
1964	2.486,1	0,21	1,19	4,94	36.223	1.141	–
1965	2.866,9	0,20	1,13	4,39	37.142	1.158	1,49
1966	3.226,4	0,20	1,10	4,02	36.958	1.139	–1,64
1967	3.477,0	0,19	0,88	2,43	35.284	1.074	–5,71
1968	4.119,6	0,20	0,93	2,43	39.222	1.180	9,87
1969	5.276,0	0,22	1,03	2,56	46.504	1.385	17,37
1970	6.853,1	0,26	1,17	2,82	56.234	1.660	19,86
1971	7.314,0	0,25	1,04	2,37	55.299	1.617	–2,59
1972	9.369,4	0,27	1,15	2,50	64.953	1.883	16,45
1973	11.051,0	0,26	1,13	2,37	68.382	1.964	4,30
1974	13.733,7	0,27	1,14	2,40	72.483	2.062	4,99
1975	17.579,4	0,29	1,15	2,39	79.553	2.240	8,63
1976	19.780,5	0,27	1,06	2,23	75.331	2.096	–6,43
1977	23.808,2	0,26	0,93	1,90	73.000	2.007	–4,25
1978	30.619,6	0,27	0,92	1,78	78.317	2.129	6,08
1979	36.768,0	0,28	0,91	1,69	80.409	2.167	1,78
1980	53.075	0,35	1,05	2,01	98.996	2.648	22,20
1981	61.739	0,36	1,01	1,91	100.870	2.672	0,91
1982	75.533	0,38	1,01	2,03	109.725	2.889	8,12
1983	90.022	0,40	1,03	2,10	115.848	3.035	5,05
1984	96.694	0,38	0,97	1,97	113.165	2.951	–2,77
1985	101.579	0,36	0,84	1,79	110.537	2.878	–2,47
1986	114.921	0,36	0,84	1,81	114.921	2.982	3,61
1987	121.528	0,34	0,82	1,71	114.999	2.977	–0,17
1988	123.354	0,31	0,75	1,56	111.526	2.881	–3,22
1989	146.725	0,33	0,77	1,63	124.483	3.209	11,38
1990	161.836	0,32	0,74	1,56	128.377	3.304	2,96
1991	181.766	0,33	0,74	1,52	134.572	3.458	4,66
1992	202.559	0,34	0,74	1,48	138.726	3.556	2,83
1993	218.162	0,36	0,72	1,46	143.235	3.665	3,07
1994 P	232.908	0,36	0,75	1,48	147.541	3.769	2,84
1995 P	245.352	0,35	0,75	1,51	148.709	3.793	0,64

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros II-A, III-A, VI-A, VI-B, VII-A, VII-B, XI-A y antecedentes de los mismos.

En pesetas constantes a los precios de 1986 por habitante su cota más baja la registró en 1967, con 1.074 pesetas-1986; y la más alta, en 1995, con 3.793 pesetas-1986. Las tasas de variación anual de estos importes por habitante es, como en otros casos, muy fluctuante, lo que pone en entredicho la valoración del gasto anual. Como siempre, son más de fiar las tasas medias de variación anual a varios años de distancia. Así, de 1964 a 1974, el gasto por habitante creció, en términos reales, a la tasa media anual del 6,1

por 100; de 1974 a 1985, a la del 3,1 por 100, y de 1985 a 1995, a la del 2,8 por 100. Esto parece contradecir la creencia de que se está en una época de gran expansión de los servicios sociales.

Un hecho que no se refleja en este cuadro, dedicado solamente a gastos corrientes, es el de las importantes operaciones de capital dedicadas a servicios sociales. Según la Memoria del Sistema de la Seguridad Social de 1975, la inversión en Residencias y Hogares de Ancianos del Servicio Social de Asistencia a Pensionistas en dicho ejercicio fue de 3.306,7 millones de pesetas, lo que representa el 18,8 por 100 del importe de las transferencias de servicios sociales de todas las administraciones públicas en ese ejercicio. En los años en los que aún no se había transferido parte de sus servicios a las Comunidades autónomas las inversiones reales del Instituto Nacional de Servicios Sociales fueron las siguientes:

Año	Inversiones reales en millones de ptas.	% de sus servicios a ancianos, minusválidos, etc.
1982	2.630	20,37
1983	1.973	13,44
1984	2.345	14,09
1985	3.422	17,42
1986	6.217	27,47
1987	7.592	28,33

En comparación con el importe de los gastos de instalación de los establecimientos, los costes netos de sostenimiento de algunos de estos servicios no son muy elevados ya que la parte de la pensión que se retiene al beneficiario cubre buena porción de dichos costes.

4.232. La distribución del gasto público en servicios sociales por funciones

En la parte dedicada a la exposición de las instituciones se ha tratado ampliamente del tema de la clasificación de los servicios sociales. Sin entrar en una distinción tan detallada cómo la que se suele hacer de los mismos, aquí se tratará de dar cuenta de los dedicados a las funciones clásicas de protección social. Por falta de información suficiente, se presentarán los datos desde el año 1980, año a partir del cual se dispone de los de la Base de Datos del Seepros.

En el cuadro siguiente, los servicios propios corresponden a cifras de consumo final individual efectivo y los de servicios concertados, a prestaciones sociales en especie.

Evolución en términos reales de las transferencias en servicios sociales, propios y concertados, por funciones, de todas las administraciones públicas

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Todos los servicios sociales		Servicios a ancianos		Servicios a minusválidos		Servicios a menores y juventud		Otros servicios sociales	
	Servicios propios	Servicios concertados	Servicios propios	Servicios concertados	Servicios propios	Servicios concertados	Servicios propios	Servicios concertados	Servicios propios	Servicios concertados
1980	66.300	30.920	27.592	15.740	10.599	628	4.628	13.880	23.481	672
1985	60.901	47.668	33.984	17.702	11.041	6.999	4.636	14.340	11.241	8.627
1991	80.318	51.554	43.408	21.988	19.502	3.543	5.003	16.045	12.405	9.978
1993	83.656	57.732	44.267	27.783	21.955	3.389	5.017	17.421	12.417	9.139
1995 P	85.400	61.606	44.954	30.167	22.912	3.417	4.839	18.874	12.695	9.148

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaborado a partir de los datos del Apéndice estadístico, cuadro XIX-1. La diferencia entre la suma de la totalidad de servicios propios más concertados y la cifra global en pesetas de 1986 del cuadro anterior corresponde a los importes de reembolsos por servicios sociales.

4.232.1. Servicios sociales para ancianos

La parte más importante de los servicios sociales para ancianos la constituye la de residencias, y, dentro de éstas, las destinadas a personas que necesitan particular asistencia por sus condiciones físicas o psíquicas. A efectos de protección social, del coste de producción de dichos servicios se deducen, como ventas residuales, la parte que pagan los beneficiarios. Otros servicios, como los de clubes, requieren poco gasto para su sostenimiento. Como se observa por los datos del cuadro adjunto, en los últimos años el mayor crecimiento del gasto en términos reales se registra en la parte relativa a servicios concertados. Este responde particularmente a una política adoptada por el Inserso de incrementar dichos servicios. Con todo, de promedio, más del 60 por 100 del importe de los mismos corresponde a servicios producidos por las propias administraciones públicas.

4.232.2. Servicios sociales para inválidos

Los servicios sociales destinados a personas inválidas o minusválidas son, con las residencias de ancianos impedidos y con los destinados a toxicómanos, de los más importantes. Los importes registrados en el cuadro adjunto parecen indicar que es poco lo que se dedica a ellos. Más del 80 por 100 del importe de los mismos corresponde, por lo general, a servicios producidos por las propias administraciones públicas. Debe hacerse constar que los costes del Centro de Parapléjicos de Toledo no se registran aquí pues, por pertenecer al Insalud y por el carácter predominantemente médico del mismo, su gastos están incluidos en los de los servicios de asistencia sanitaria del sistema de la Seguridad Social.

4.232.3. Servicios sociales a la familia

Dentro de este grupo se pueden incluir, aunque no son en su totalidad servicios a las familias, los que figuran en el cuadro adjunto bajo la rúbrica más propia de «menores y juventud».

Entre ellos, los de guarderías infantiles son propiamente servicios a los hogares. A diferencia de lo que ocurre con los servicios para ancianos y para minusválidos, en este caso predominan los servicios concertados: más del 75 por 100 de los importes, de promedio.

4.232.4. Servicios sociales a indigentes y marginados

Los servicios sociales a indigentes y marginados (inmigrantes, refugiados, etc.) aparecen reunidos en este resumen, junto con los servicios sociales de base, que son de carácter muy general.

Los importes consignados en el cuadro, procedentes del Seepros, parecen muy bajos. Pero no son más altos los que se consignan en la importante obra dirigida por el profesor Barea sobre *El gasto público en servicios sociales en España* (Madrid, 1996). Con todo hay que tener en cuenta que muchos de estos servicios son prestados por instituciones sin fines de lucro que reciben subvenciones, de difícil identificación y cuantificación, procedentes de las distintas administraciones públicas.

4.233. La distribución del gasto público en servicios sociales por regímenes

Podría pensarse que, en principio, los servicios sociales serían todos de regímenes de asistencia social. Pero, como se verá, esto no exactamente así.

Los datos ofrecidos en este cuadro muestran cómo, si bien al principio del período todas las transferencias de servicios sociales correspondían a regímenes de asistencia social, y más concretamente a los de la antigua beneficencia pública, desde que se implanta el sistema de la Seguridad Social van cobrando peso los servicios sociales de carácter contributivo. De 1974 a 1995, el importe de éstos últimos ha crecido, en términos reales, a una tasa media anual del 4,98 por 100; en el mismo período, el de los servicios sociales de regímenes de asistencia social lo han hecho a la tasa media anual del 2,87 por 100. Con ello queda de manifiesto el mayor dinamismo de los regímenes de seguros sociales.

Evolución en términos reales de la distribución por regímenes del gasto de las administraciones públicas en transferencias sociales de servicios sociales

Año	Todos los regímenes		Regímenes de seguros sociales						Regímenes de asistencia social	
			Total		Regímenes de seguridad social		Mutualidades de funcionarios			
	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%	Millones de pesetas de 1986	%
1964	36.223	100,00	–	–	–	–	–	–	36.223	100,00
1967	35.284	100,00	130	0,37	130	0,37	–	–	35.154	99,63
1974	72.483	100,00	18.049	24,90	18.049	24,90	–	–	54.434	75,10
1980	98.996	100,00	19.051	19,24	19.051	19,24	–	–	79.946	80,76
1985	110.537	100,00	23.062	20,86	22.758	20,59	304	0,27	87.475	79,14
1991	134.572	100,00	41.693	30,98	41.170	30,59	523	0,39	92.879	69,02
1993	143.235	100,00	45.794	31,97	44.950	31,38	844	0,59	97.441	68,03
1995 P	148.709	100,00	50.056	33,66	49.057	32,99	998	0,67	98.653	66,34

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros XV-2, XV-3, XVI-2, XVI-3, XVII-2a, XVII-4a, XVII-9a, XVII-9b y XVII-11. En este cuadro, desde 1985, las prestaciones de servicios sociales de carácter no contributivo administradas por la entidad gestora de la Seguridad Social denominada Instituto Nacional de Servicios Sociales se han anotado bajo el epígrafe de «regímenes de asistencia social»; para ello se ha partido del desglose de las prestaciones del Inserso en la *Base de Datos del Seepros*. Bajo este mismo epígrafe se han anotado en principio todas las prestaciones de la Administración central y de la Administración territorial, salvo que se tratase de servicios producidos por dichas administraciones pero dispensados por regímenes de seguros sociales, de carácter evidentemente contributivo.

4.233.1. Los servicios dispensados por regímenes de seguros sociales

Hasta que en 1981 las mutualidades de funcionarios otorgaron sus primeros servicios sociales, en el campo de los seguros sociales obligatorios sólo los dispensaba el sistema de la Seguridad Social, a través de servicios comunes a todos sus regímenes.

4.233.11. Los servicios de regímenes de seguridad social

Según se ha expuesto en la parte dedicada a las instituciones, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 preveía un repertorio abierto de servicios sociales complementarios de las prestaciones clásicas de seguros sociales. Entre los previstos había algunos, como el de Higiene y Seguridad en el Trabajo, el de Medicina Preventiva y el de Acción Formativa, que no se han tratado aquí como servicios sociales; sus gastos, en la medida en que correspondían a prestaciones, se han computado en la parte de asistencia sanitaria los dos primeros y en la de enseñanza, los del tercero. Tampoco se han contado como de servicios sociales las prestaciones en dinero administradas por el Servicio de Recuperación de Minusválidos o por el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Es decir, que prácticamente sólo han quedado como servicios sociales los destinados a ancianos y a minusválidos, incluyendo tanto servicios residenciales como servicios de ayuda a domicilio y otros.

4.233.12. Los servicios de regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos

Las mutualidades generales de funcionarios del Estado creadas en el segundo lustro de la década de los setenta han prestado servicios sociales a sus afiliados, principalmente en las área de ancianos y de minusválidos. Estos servicios, por lo general, no son producidos por dichas mutualidades, que actúan simplemente como cajas, sino concertados con las entidades que los producen.

4.233.13. Los servicios de regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos

En ciertos casos las administraciones públicas mantienen servicios, como los de guarderías infantiles para sus propios funcionarios. También mantienen con frecuencia servicios de comedor, aunque es sumamente dudoso que éstos últimos se puedan calificar de servicios sociales. En todo caso no se ha podido segregar, como ya se ha dicho anteriormente, de la partida de acción social de la remuneración de personal lo que pueda corresponder estrictamente a servicios sociales.

4.233.2. Los servicios dispensados por regímenes de asistencia social

Hasta 1985, la Administración central, particularmente a través del Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), tuvo a su cargo diversos servicios sociales. Desde entonces, al ser de la competencia exclusiva de las Comunidades autónomas esta materia, la Administración central dejó de ejercer actividades de este tipo. De ciertos servicios del INAS se hizo cargo el Inserso; otros servicios fueron transferidos a las Comunidades autónomas.

En cualquier caso, el papel principal en el campo de los servicios sociales de regímenes de asistencia social ha correspondido siempre a las Corporaciones locales. De su incumbencia, con importante colaboración de instituciones de la Iglesia, han sido las casas de expósitos, los orfelinatos, los asilos de ancianos y de impedidos, los comedores para pobres, etc.; a estas instituciones clásicas han venido a sumarse más recientemente servicios de asistencia a minorías étnicas, a toxicómanos, a inmigrantes y a otras poblaciones marginales. Desgraciadamente, como ha demostrado cumplidamente el profesor Barea, un cómputo satisfactorio de lo que se gasta en todas estas atenciones es sumamente difícil.

4.234. Aproximación a la evolución de los costes de los servicios sociales dispensados por las administraciones públicas

Las transferencias sociales de las administraciones públicas en esta materia se clasifican en los dos grupos clásicos de prestaciones sociales en especie y de transferencias de bienes y servicios individuales no destinados a la venta. El importe de lo correspondiente a este segundo grupo lo refleja la cifra de consumo final individual, cifra que representa a su vez el coste de producción de dichos servicios. El importe de las prestaciones sociales en especie, por su parte, se reparte entre el destinado a suministro directo de servicios sociales a través de conciertos y el destinado a reembolso de gastos en servicios sociales de los beneficiarios.

En el cuadro adjunto se presenta un resumen de la evolución de estas tres partidas principales del gasto en servicios sociales. La que ahora se hace se completa con la que se ha ofrecido en un cuadro anterior sobre la distribución funcional de todos estos gastos, a excepción de los correspondientes a reembolsos.

Evolución en términos reales del gasto en transferencias de servicios sociales según su forma

Año	Todas las transferencias sociales		Consumo final individual de servicios sociales		Prestaciones sociales en especie			
					Suministro directo de servicios sociales		Reembolso de gastos en servicios sociales	
	En millones de pesetas de 1986	%	En millones de pesetas de 1986	%	En millones de pesetas de 1986	%	En millones de pesetas de 1986	%
1964	36.223	100,00	22.235	61,38	13.988	38,62	:	:
1970	56.234	100,00	25.420	45,20	30.814	54,80	:	:
1974	72.483	100,00	32.730	45,16	39.144	54,00	609	0,84
1980	98.996	100,00	66.300	66,97	30.920	31,23	1.777	1,80
1985	110.537	100,00	60.901	55,10	47.668	43,12	1.967	1,78
1991	134.572	100,00	80.318	59,68	51.554	38,31	2.700	2,01
1993	143.235	100,00	83.656	58,40	57.732	40,31	1.847	1,29
1995 P	148.709	100,00	85.400	57,42	61.606	41,43	1.703	1,15

P = Estimación provisional.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros VI-B y VII-B.

Por este cuadro se advierte que, en todo momento, los reembolsos han tenido un papel muy modesto. En cuanto al reparto del gasto entre consumo final individual efectivo y prestaciones sociales en forma de suministro directo, o, lo que es lo mismo, entre

producción propia y producción ajena de servicios sociales, por lo general corresponde a producción propia, salvo algunos años, alrededor del 60 por 100 del gasto, y el 40 por 100 a producción ajena.

4.234.1. La producción pública de servicios sociales

Antes del desarrollo de los servicios sociales en el sistema de la Seguridad Social, su producción se repartía entre la Administración central y las Corporaciones locales. En 1980, más de la mitad del importe de los servicios sociales producidos por las administraciones públicas correspondía a la Administración territorial y algo más de la cuarta parte, a las Administraciones de seguridad social y, muy concretamente, al Inserso. En 1985, dos tercios de esta producción se debía a la Administración territorial y un tercio al Inserso. En 1995, en torno a la mitad era del Inserso más los organismos de Comunidades autónomas sucesores del Inserso.

En cuanto a la distribución por funciones de dicha producción, en un cuadro anterior se ha visto que, desde 1985, más de la mitad del gasto corresponde a servicios en favor de los ancianos y en torno a la cuarta parte, a servicios en favor de minusválidos.

4.234.2. Los servicios sociales concertados con el sector privado

Entre el 30 y el 40 por 100 de los importes de los servicios sociales se suministra mediante conciertos. Por funciones, entre los destinados a ancianos y los destinados a menores y juventud absorben más del 75 por 100 del total; el mayor peso se da en los servicios destinados a ancianos, que suelen representar más de la mitad del importe total. Podría decirse que la mayor parte de los servicios concertados corresponde a residencias de ancianos y a guarderías infantiles.

4.234.3. El reembolso de gastos en servicios sociales realizados por los beneficiarios

Ya se ha dicho que el peso de los reembolsos es casi insignificante. Su clasificación por funciones resulta muy difícil. Acaso el primer puesto lo ocupe el reembolso de servicios de ayuda a domicilio a ancianos y minusválidos.

V. LA EVOLUCION DEL PESO DE LOS GASTOS EN TRANSFERENCIAS SOCIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS SOBRE EL CONJUNTO DE SUS GASTOS CORRIENTES

Si se atiende a la distribución del gasto total de las administraciones públicas entre gasto por operaciones corrientes y gasto por operaciones de capital, se observa que, en el período estudiado, éstas últimas han venido a representar porcentajes que oscilan entre el más del 20 por 100 de 1964 y el menos del 10 por 100 de 1979. Sin embargo, por razones que han quedado ya suficientemente explicadas, es muy difícil determinar el peso que, dentro de las operaciones de capital, han tenido las dedicadas a funciones de bienestar social. Como mera referencia se puede decir que la suma de la formación bruta de capital fijo más las adquisiciones netas de terrenos en las funciones de sanidad y enseñanza representó en 1971 el 18,6 por 100 del gasto total en operaciones de capital; este porcentaje se redujo al 10,0 por 100 en 1985. Si se tiene en cuenta que, desde 1971, el gasto corriente en bienestar social significó siempre más del 50 por 100 del gasto público corriente, es obvio que el peso de las inversiones en materia de bienestar social en el conjunto del gasto de capital es básicamente reducido.

Atendiendo, pues, tan sólo al gasto por operaciones corrientes, campo en el que se puede hablar con más seguridad, conviene distinguir entre intereses efectivos, consumo final y demás operaciones corrientes, que son diversos géneros de transferencias. Los intereses efectivos, que al principio del período representaban en torno al 4,5 por 100 del gasto corriente de las administraciones públicas, perdieron peso en los años siguientes, hasta situarse en el 2 por 100 en 1976, pero crecieron en los años sucesivos hasta alcanzar casi el 13 por 100 en 1995. En el área de la protección social sólo desde 1991 han cobrado una cierta entidad los intereses efectivos, que se han cifrado en torno al 0,25 por 100 de la totalidad de los gastos corrientes (pagados todos los intereses por las Administraciones de seguridad social).

Queda, pues, solamente por considerar la evolución: *a)* del gasto en consumo final individual efectivo dentro del conjunto de todo el consumo final de las administraciones públicas, y *b)* del gasto en prestaciones sociales y en subvenciones de explotación con fines de enseñanza dentro de toda la gama de las transferencias corrientes externas de las administraciones públicas.

5.1. La distribución del consumo público entre consumo final individual y consumo final colectivo

La determinación de la parte del consumo final de las administraciones públicas que corresponde a acciones de bienestar social ha constituido una de las tareas principales de esta investigación. Esta separación presenta matices distintos en las Administraciones de seguridad social y en los otros subsectores de dichas administraciones. En efecto, no parece excesivamente aventurado considerar que en las de seguridad social prácticamente todo lo que no es consumo final individual efectivo y, por lo tanto, transferencias sociales, es gasto de administración. En cambio, en los otros subsectores, lo que no es consumo final individual efectivo, puede ser muchas cosas, y en alguna parte también, por supuesto, gasto de administración de las transferencias sociales.

En el cuadro adjunto se ofrece un resumen de la evolución de la distribución del consumo final de las administraciones públicas entre consumo final individual y colectivo.

Evolución de la distribución porcentual del consumo público entre consumo final individual efectivo y consumo final colectivo efectivo

Año	Administraciones públicas				Administración central			Administración territorial			Administraciones de seguridad social		
	Consumo final		Consumo final individual	Consumo final colectivo	Consumo final	Consumo final individual	Consumo final colectivo	Consumo final	Consumo final individual	Consumo final colectivo	Consumo final	Consumo final individual	Consumo final colectivo
	Índice*	%											
64	100	100	15,72	84,28	77,88	8,88	69,00	16,89	3,50	13,39	5,23	3,34	1,89
67	108	100	21,87	78,13	72,81	9,99	62,82	15,03	3,07	11,96	12,16	8,81	3,35
70	122	100	27,04	72,96	71,05	13,12	57,93	15,76	3,35	12,41	13,19	10,57	2,62
74	155	100	32,59	67,41	66,15	13,72	52,43	14,58	3,18	11,40	19,27	15,70	3,58
80	208	100	38,54	61,46	60,25	14,95	45,30	16,35	3,25	13,10	23,40	20,34	3,06
85	254	100	37,96	62,04	46,96	8,08	38,88	32,01	11,34	20,67	21,03	18,54	2,49
91	369	100	41,49	58,51	38,18	7,72	30,46	36,84	12,80	24,04	24,98	20,97	4,01
93	393	100	43,98	56,02	37,31	8,72	28,59	36,08	13,75	22,33	26,61	21,51	5,10
95	399	100	45,63	54,37	36,68	8,61	28,08	37,53	14,70	22,83	25,78	22,32	3,46

* En términos reales.

Las cifras de 1995 son provisionales.

FUENTE: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros VIII-A y VIII-B. El consumo final total, o consumo público, es el de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; el índice refleja su evolución a los precios constantes de 1986.

Este cuadro explica sintéticamente diversos aspectos de la evolución de las administraciones públicas en España a lo largo de cerca de un tercio de siglo.

5.11. En el conjunto de las administraciones públicas

Según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986, de 1964 a 1995 el importe del consumo final de las administraciones públicas, o consumo público, se ha duplicado en términos reales aproximadamente cada quince años, pasando de un índice 100 en 1964 a un índice 208 en 1980 y a un índice 399 en 1995. En un período de tiempo en que, en estos mismos términos y según la misma fuente, el PIBpm estuvo próximo a multiplicarse por tres, el consumo público anduvo cerca de multiplicarse por cuatro.

La producción de servicios no destinados a la venta de las administraciones públicas comprendida en dicho consumo final, que en 1964 se aplicaba casi en un 85 por 100 a la de servicios colectivos, se repartía en 1995 casi de modo similar entre el consumo colectivo (54,15 por 100) y el consumo individual (45,85 por 100). Lo cual significa que el consumo final individual se ha incrementado a un ritmo mucho mayor que el consumo colectivo. Este aumento de peso fue mucho más fuerte de 1964 a 1980 que de 1980 a 1995. En efecto, de 1964 a 1980, el aumento de peso de los servicios individuales se desarrolló a una tasa media anual del 5,77 por 100, mientras que de 1980 a 1995, la tasa fue del 1,13 por 100. En cuanto a los servicios colectivos, aunque experimentaron una fuerte pérdida de peso, también aumentaron sensiblemente su importe en términos reales.

Además de este cambio importantísimo en la distribución del consumo final entre sus dos componentes básicos, el cuadro muestra cambios no menos importantes en la distribución del mismo entre los tres subsectores de las administraciones públicas. En 1964, casi el 78 por 100 del consumo público total correspondía a la Administración central; el segundo puesto lo ocupaba la Administración territorial, con algo menos del 17 por 100, y el tercero, las Administraciones de seguridad social, con poco más del 5 por 100. Diez años después, en 1974, el peso de la Administración central se había reducido a algo más del 66 por 100; el segundo puesto había pasado a las Administraciones de seguridad social, que lo ostentaba con más del 19 por 100 del total, y la Administración territorial, cuyo peso había descendido a menos del 15 por 100, quedaba en tercer lugar. Seis años después, en 1980, se mantenía este mismo orden, pero el peso de la Administración central había descendido a poco más del 60 por 100, el de

las Administraciones de seguridad pasaba del 23 por 100 y la territorial casi había recuperado su peso de 1964. Así, pues, de 1964 a 1980, lo más característico ha sido el fuerte aumento de peso de las Administraciones de seguridad social, a expensas, sobre todo, del de la Administración central. De 1980 a 1995, aun persistiendo, con fluctuaciones el ascenso de las Administraciones de seguridad social, lo más llamativo es el vuelco que se produce en la posición de la Administración territorial. En efecto, este subsector, que en 1964 y en 1980 tenía menos del 17 por 100 del total, de 1980 a 1985 crece vertiginosamente, para rebasar el 32 por 100, y supera en 1995 el 37 por 100, situándose por encima de la Administración central, que desde cerca del 78 por 100 de 1964 ve ahora reducido su peso a poco más del 36 por 100. Es el rotundo efecto de la implantación del llamado «Estado de las Autonomías». En este segundo período, las Administraciones de seguridad social, que, de 1980 a 1985 habían perdido más de dos puntos de su peso, remontan esta situación, bordean en 1991 la cuarta parte del total y llegan en 1995 al 25,8 por 100. Este aumento del peso de las Administraciones de seguridad social es perfectamente congruente con el aumento de peso del consumo final individual en el conjunto del consumo público.

En cuanto a la distribución del importe del consumo final individual entre los tres subsectores de las administraciones públicas, los cambios ocurridos son también extraordinariamente importantes y significativos. En 1964 más de la mitad de tal importe correspondía a la Administración central. Entre los años que figuran en el cuadro, hasta que no se llega a 1974 no pasa a segundo término el papel de la Administración central, para ceder el primer puesto a las Administraciones de seguridad social: en este año tiene este último subsector el 48,2 por 100 del total, seguido de cerca por la Administración central, con el 42,1 por 100. Si se tiene en cuenta que la mayor parte del consumo individual de esta última se dedica a enseñanza y la mayor parte del de las Administraciones de seguridad social a asistencia sanitaria, este cambio indica el crecimiento relativo de dicha asistencia. Desde este año de 1974 hasta el final del período, la cuota de las Administraciones de seguridad social en el consumo final individual de las administraciones públicas se moverá, por lo general, entre el 48 y el 53 por 100 del total. Pero lo que cambia después de 1980 es la distribución del resto entre la Administración central y la territorial. En efecto, esta última, que en 1980 sólo tenía el 8,4 por 100 del total, en 1985 ya se acerca al 30 por 100, y en los años siguientes lo supera, en detrimento de la Administración central, cuya cuota en los últimos años desciende por debajo del 19 por 100.

5.12. En la Administración central

La pérdida de peso de la Administración central en el campo del consumo público es lenta hasta 1980, pero vertiginosa después. En términos reales, si bien para el conjunto de las administraciones públicas el importe del consumo público, de 1964 a 1995, se había multiplicado por 3,99, para la Administración central este factor se había limitado al 1,88 por 100. Los traspasos de funciones a las Comunidades autónomas, desde 1980, han conducido a este resultado.

Si se atiende ahora a la distribución del consumo final de la Administración central entre consumo individual y consumo colectivo, se observa que en 1964 el consumo individual sólo se llevaba el 11,4 por 100 del total, pero este porcentaje crece constantemente, sobre todo desde 1970, hasta bordear el 25 por 100 en 1980. De 1980 a 1985 se produce un descenso brusco, que lo reduce al 17,2 por 100, para recuperarse después y llegar al 24,5 por 100 en 1995. En este consumo individual, la primacía corresponde a los servicios de enseñanza, que en su momento más bajo, en 1964, absorbían el 79,0 por 100 del total, y en 1995, el 99,4 por 100. Por lo tanto, son estos servicios los responsables de las vicisitudes de esta evolución. El traspaso a diversas Comunidades autónomas de dichos servicios es lo que explica la pérdida de peso del consumo individual de 1980 a 1985. La recuperación de dicho peso en los años subsiguientes, se debe, en realidad, a una pérdida de peso de los servicios colectivos, ya que el porcentaje de los servicios individuales de la Administración central en el conjunto de las administraciones públicas se mantiene, en los últimos años, en torno al 19 por 100.

5.13. En la Administración territorial

Esta evolución contrasta con la de la Administración territorial, a la que correspondía algo más del 16 por 100 del consumo público total en 1964 y en 1980 (tras haber perdido algo hacia 1974); pero desde 1980 crece su peso tan vertiginosamente como decrece el de la Administración central: trátase de la aparición y expansión del llamado «Estado de las Autonomías».

Concorde con esta línea evolutiva, de 1964 a 1981, el consumo final individual de la Administración territorial se cifró en torno al 20 por 100 de todo el consumo final del subsector. Pero en los años siguientes dicha parte creció, hasta representar en 1995 cerca del 40 por 100. En 1964 correspondía a la Administración territorial el 22,2 por 100 de todo el consumo final individual; en los años siguientes este porcentaje descendió y se mantuvo en torno al 8,5 por 100 de 1974 a 1981, para ascender bruscamente después hasta

situarse en 1995 en el 32,2 por 100. Como se ve, no sólo creció fuertemente el peso del consumo final del subsector en el conjunto de las administraciones públicas, sino también el del consumo final individual dentro del consumo final de la Administración territorial. Este efecto fue consecuencia del importante papel representado por los traspasos a las Comunidades autónomas en materia de enseñanza, que se convierten así en uno de los principales factores del crecimiento del gasto de consumo final de la Administración territorial.

5.14. En las Administraciones de seguridad social

Desde el 5,2 por 100 del total en 1964, las Administraciones de seguridad social aumentaron su peso enérgicamente en el conjunto del consumo público hasta 1977, año en que rozaron el 25 por 100; mas después su peso desciende al nivel de 1975, 21 por 100, concretamente en 1985. Pero en 1991 ya había superado su peso de 1977, y continuó aumentándolo en los años siguientes, hasta rebasar el 26 por 100 en 1994.

Parece lógico que el subsector de las administraciones públicas al que se le encomiendan las funciones de protección social de manera preeminente destaque por el peso de su consumo final individual en el conjunto, sobre todo si se tiene en cuenta que este subsector ha asumido, desde mediados de los años cuarenta, la producción de buena parte de los servicios sanitarios que ha de dispensar a sus beneficiarios. Sin embargo, en 1964, hasta el subsector de la Administración territorial tenía mayor parte en dicho consumo individual. Sólo con la implantación del sistema de la Seguridad Social en 1967 empieza a tener cierta importancia en este campo el subsector de las Administraciones de seguridad social, cuyo 40,3 por 100 de todo el consumo individual de este año se aproxima ya al 45,7 por 100 de la Administración central. En 1974 su papel es ya preponderante, con un porcentaje del 48,2 por 100, desde el que asciende al 55,1 por 100 del año 1977, no superado en los años siguientes. Este crecimiento se debe a la expansión del gasto en la producción de servicios de asistencia sanitaria, expansión que siguió a la importante ampliación del campo de aplicación de sus beneficios a partir de mediados de 1972.

También merece repararse en la evolución del peso del consumo final colectivo de este subsector. Así como en los demás subsectores bajo este epígrafe se comprende el consumo de la más variada gama de servicios colectivos producidos por las administraciones públicas, desde los de defensa nacional hasta los de limpieza urbana, en el de las Administraciones de seguridad social habría de presumirse que se comprende casi exclusivamente el de servicios de recaudación de ingresos y de administración de prestaciones (no sólo de las incluidas

en el apartado del consumo individual, sino también de las clasificadas bajo la rúbrica de «prestaciones sociales»). En 1964, el consumo colectivo representaba más del 36 por 100 del consumo final del sector; luego este porcentaje va descendiendo hasta significar menos del 12 por 100 del total en 1985. Por ello, llama la atención el aumento de su peso en los años posteriores al de 1985, hasta superar el 19 por 100 en 1993. Cabe pensar, por tanto, que esta parte del gasto esté incluyendo últimamente no sólo operaciones corrientes de administración de prestaciones, sino también regularizaciones de gastos de años anteriores.

5.2. La distribución de las transferencias corrientes de las administraciones públicas entre prestaciones sociales y otras transferencias

Del mismo modo que se ha examinado el peso de las transferencias sociales del género de consumo final individual en el campo completo de todo el consumo final de las administraciones públicas, procede ahora examinar el peso de las prestaciones sociales y de las subvenciones de explotación en enseñanza en el campo de todas sus transferencias corrientes, a excepción de las transferencias entre las propias administraciones públicas. Un resumen de la evolución de esta distribución, en términos porcentuales, se presenta en el cuadro adjunto.

Evolución de la distribución porcentual de las transferencias corrientes de las administraciones públicas entre transferencias de protección social y demás transferencias corrientes

Año	Administraciones públicas				Administración central			Administración territorial			Administraciones de seguridad social		
	Total transferencias corrientes		Transferencias de protección social	Demás transferencias corrientes	Transferencias corrientes	Transferencias de protección social	Demás transferencias corrientes	Transferencias corrientes	Transferencias de protección social	Demás transferencias corrientes	Transferencias corrientes	Transferencias de protección social	Demás transferencias corrientes
	Indice*	%											
64	100	100	64,05	35,95	59,23	25,00	34,24	3,42	1,83	1,59	37,35	37,23	0,12
67	185	100	77,49	22,51	41,18	19,40	21,78	1,63	1,08	0,55	57,19	57,00	0,18
70	261	100	78,65	21,35	40,33	20,07	20,26	1,91	0,97	0,94	57,76	57,61	0,15
74	379	100	82,30	17,70	31,23	14,69	16,54	1,72	0,63	1,09	67,05	66,98	0,07
80	680	100	79,82	20,18	31,15	13,36	17,79	2,19	0,61	1,57	66,66	65,85	0,81
85	844	100	80,87	19,13	25,37	10,14	15,23	5,46	2,19	3,27	69,17	68,54	0,63
91	1.110	100	84,32	15,68	19,93	9,40	10,53	6,64	2,17	4,47	73,43	72,75	0,67
93	1.223	100	84,13	15,87	19,76	8,65	11,11	6,26	2,23	4,03	73,97	73,26	0,72
95	1.200	100	83,89	16,11	19,81	8,50	11,31	6,27	2,17	4,09	73,92	73,22	0,70

* En términos reales.

Las cifras de 1995 son provisionales.

FUENTE: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros III-A, III-B, XIII-A, XV-2, XV-3, XVI-2, XVI-3, XVII-2a y XVII-4a. En el epígrafe de transferencias de protección social se suman las prestaciones sociales y, en su caso, las subvenciones de explotación en enseñanza. La suma de transferencias corrientes excluye las transferencias corrientes entre administraciones públicas.

5.21. En el conjunto de las administraciones públicas

Lo primero que se observa, gracias al índice que refleja la evolución en términos reales del importe global de todas las transferencias corrientes externas del conjunto de las administraciones públicas, es que dicho importe ha crecido mucho más que el de todo el consumo final de las mismas. En efecto, mientras el del consumo final se multiplicó, de 1964 a 1995, por el factor 3,99, en este mismo período las transferencias corrientes se multiplicaron por el factor 12,0; es decir, tres veces más. Ya en 1974, el importe de estas transferencias multiplicaba por 3,79 el de 1964. Dado que dichas transferencias constituyen un instrumento de redistribución de la renta nacional, es evidente el fuerte crecimiento del papel redistribuidor de las administraciones públicas a lo largo del período estudiado, no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, en comparación con su papel de productoras de servicios.

Los datos del cuadro adjunto permiten comprobar además en qué medida estas transferencias han tenido un fin fundamentalmente social. Para ello se han tenido en cuenta, como ya se ha dicho, no sólo las transferencias estrictamente sociales, que son las de la rúbrica de «prestaciones sociales», sino también las subvenciones de explotación en la función de enseñanza, ya que, al menos sobre el papel, su finalidad ha sido la de garantizar la gratuidad de la enseñanza obligatoria.

En 1964, al principio del período, el 64 por 100 de las transferencias respondía a un fin social; desde 1991, este porcentaje ronda el 84 por 100. Pero ya en 1974, cuando el importe de todas las transferencias corrientes externas se había multiplicado por 3,79, tal porcentaje alcanzaba el 82,3 por 100. Fue el resultado de una firme apuesta por el estado del bienestar social. Es de notar, sin embargo, que después de 1974, cuando el importe del conjunto de las transferencias sigue creciendo vigorosamente, no aumenta sensiblemente el peso de las transferencias de fin social. Lo cual significa que otras transferencias, entre las que destacan las subvenciones de explotación en funciones distintas de la enseñanza, crecen también, en términos reales, a un ritmo muy fuerte.

En el cuadro adjunto se muestra resumidamente la evolución de las subvenciones de explotación y de la parte que en ellas corresponde a la función de enseñanza. En él queda de manifiesto cómo las subvenciones de explotación destinadas a la enseñanza, que comenzaron con un peso insignificante en el conjunto de las subvenciones de explotación, han ido creciendo hasta llegar a representar últimamente en torno a la cuarta parte del importe de todas ellas. Es evidente que estas últimas no tienen el mismo carácter que las concedidas a la Renfe o a Hunosa. En el caso de las

concedidas a centros privados de enseñanza no se trata de explotaciones deficitarias que se pretende mantener por el motivo que sea. Lo que se trata es de hacer que en centros que ya existían y que tenían, por así decirlo, su mercado natural bien constituido se dispense enseñanza legalmente obligatoria más allá del campo natural de su propio mercado.

Evolución en términos reales de las subvenciones de explotación de las administraciones públicas

Año	Todas las subvenciones de explotación de las administraciones públicas			Subvenciones de explotación en la función de enseñanza			Demás subvenciones de explotación		
	En millones de pesetas de 1986	%	Indice	En millones de pesetas de 1986	%	Indice	En millones de pesetas de 1986	%	Indice
1964	119.473	100	100	:		:	119.473	100,00	100
1967	143.068	100	120	:		:	143.068	100,00	120
1970	179.199	100	150	2.956	1,65	100	176.243	98,35	148
1974	248.234	100	208	20.953	8,44	709	227.281	91,56	190
1980	602.970	100	505	114.283	18,95	3.866	488.687	81,05	409
1985	763.391	100	639	152.328	19,95	5.153	611.063	80,05	511
1991	720.804	100	603	191.162	26,52	6.467	529.642	73,48	443
1993	835.405	100	699	210.766	25,23	7.130	624.639	74,77	523
1995 P	810.217	100	678	199.596	24,63	6.752	610.621	75,37	511

P = Estimación provisional.
FUENTE: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros III-B y XIII-B. El importe total de las subvenciones de explotación es siempre el de la Contabilidad Nacional de España. Según la estimación aquí realizada, este importe en 1980 fue de 638.499 millones de pesetas de 1986.

La subvención a centros de enseñanza privados es práctica discutible, vinculada al conflicto entre una enseñanza laica y una enseñanza confesional. En países como Francia, con larga tradición de enseñanza pública laica, que llevaba en los pueblos al enfrentamiento del cura y el maestro, puede tener sentido que, por respeto a quienes deseaban para sus hijos una enseñanza confesional, se habilitasen subvenciones de este tipo. Pero, en España, estas subvenciones se implantan, o al menos se extienden, en una época en la que toda la enseñanza, pública y privada, era de carácter confesional católico. De hecho, con criterio claramente regresivo, esta práctica se traduce muchas veces en el apoyo económico en materia de enseñanza a sectores de la población que no lo necesitan.

5.22. En la Administración central

Al principio del período, casi el 60 por 100 de las transferencias externas de las administraciones públicas estaba a cargo de la Administración central; al final del período, este porcentaje se había situado en torno al 19 por 100. Esta pérdida de peso de la

Administración central es debida no sólo a la aparición de las Comunidades autónomas con competencias crecientes, sino también al auge de las Administraciones de seguridad social.

En cuanto al reparto en este subsector del total de las transferencias externas entre las destinadas a protección social y las destinadas a otros fines, este reparto es muy semejante a lo largo del período: en torno al 45 por 100 del total corresponde a protección social y en torno al 55 por 100, al resto.

Las subvenciones de explotación en enseñanza experimentan una gran expansión tras la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970; hasta el año 1980, inclusive, prácticamente todas las subvenciones de este género proceden de este subsector. En los años posteriores, sin embargo, conforme se van transfiriendo competencias y funciones en esta materia a distintas Comunidades autónomas, este papel es compartido con la Administración territorial. En 1985, sólo el 38,8 por 100 de estas subvenciones procedió de la Administración central; en 1992 este porcentaje fue inferior al 32 por 100.

5.23. En la Administración territorial

Como centro de transferencias, la Administración territorial siempre ha ocupado el tercer puesto entre los tres subsectores de las administraciones públicas. En 1980, poco más del 2 por 100 de éstas procedía de la Administración territorial. Pero en los años siguientes, el desarrollo de las Comunidades autónomas llega a triplicar este porcentaje.

En cuanto al reparto entre las transferencias de fin social y las demás, las primeras suelen equivaler a un tercio del total. En los últimos años el importe de las subvenciones en materia de enseñanza triplica al de las prestaciones sociales.

5.24. En las Administraciones de seguridad social

Desde 1967, las Administraciones de seguridad social ocupan el primer puesto entre las administraciones públicas por el peso del importe de sus transferencias externas. En 1967, algo más del 57 por 100 del total fue distribuido por unidades de este subsector; en 1995, dicho porcentaje se acercaba al 74 por 100.

Además, como es natural, casi la totalidad de estas transferencias consistía en prestaciones sociales. No hay en este subsector subvenciones de explotación para enseñanza.

VI. LA EVOLUCION DE LA FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO DE PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA

Es bien sabido que el gasto público de bienestar social se financia en España, como en la mayor parte de los países, con cotizaciones sociales, aportaciones de las administraciones públicas y, en medida por lo general muy reducida, con rendimientos del patrimonio de las entidades gestoras y otros recursos. La mayor parte de los estudios de este género tiende a concentrarse en el análisis de la distribución de los ingresos entre los diferentes recursos.

Sin embargo, en materia de financiación, es muy importante conocer no sólo esta distribución, sino también la relación existente entre los ingresos y los gastos. Esta relación no siempre es clara, lo que puede dar lugar a interpretaciones incorrectas.

El presente estudio tiene como fin el análisis de los gastos de bienestar social. Por ello, la referencia a su financiación tiene que ser necesariamente somera [103]. Con todo, ha de intentarse que, en la imprescindible brevedad de esta referencia, no se omitan datos esenciales que es preciso tener en cuenta para formarse un juicio cabal sobre esta materia.

---

[103] Un estudio reciente, especificamente dedicado a la financiación de la protección social, en Barrada, A. y Gonzalo, B.: *La financiación de la protección social en España. A propósito del pacto de Toledo,* Madrid, Consejo Económico y Social, 1997; 2.ª ed. actualizada, 1998.

6.1. La evolución de la financiación del gasto público de protección social en consideración global

En el cuadro adjunto se trata de ofrecer una visión de conjunto de la evolución de la financiación de los gastos de bienestar social, tratando de relacionar la naturaleza de los ingresos con la de los gastos.

En esta primera aproximación resultan obligadas ciertas simplificaciones que luego habrá ocasión de matizar. Tanto los gastos como los ingresos se refieren al conjunto de todas las administraciones públicas y se presentan en grandes bloques.

Evolución global de los gastos y los ingresos corrientes de bienestar social de las administraciones públicas

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes				Ingresos corrientes				
	Prestaciones sociales en dinero ligadas a cotizaciones reales y ficticias (A)	Demás prestaciones y servicios, incluidas subvenciones en enseñanza (B)	Gastos de administración y otros gastos corrientes	Total gastos corrientes	Total ingresos corrientes	Cotizaciones sociales reales y ficticias		Otros ingresos corrientes	
						Importe (C)	100 C/A	Importe (D)	100 D/B
64	27.380,6	23.102,0	3.882,9	54.365,5	65.296,5	42.015,5	153,4	23.281,0	100,8
67	88.934,7	54.380,2	11.820,8	155.135,7	179.547,4	139.240,7	156,6	40.306,7	74,1
70	142.251,3	101.488,6	20.510,5	264.250,4	278.529,5	203.135,5	142,8	75.394,0	74,3
74	326.806,0	249.481,6	34.260,9	610.548,5	627.638,2	466.548,0	142,8	161.090,2	64,6
80	1.641.548	1.062.473	117.723	2.821.744	2.804.053	1.997.814	121,7	806.239	75,9
85	3.451.997	2.353.773	184.046	5.989.816	6.006.496	3.707.257	107,4	2.299.239	97,7
91	6.663.184	5.575.563	558.845	12.797.592	12.858.234	7.521.449	112,9	5.336.785	95,7
93	8.165.627	7.107.421	813.851	16.086.899	16.139.487	9.085.315	111,3	7.054.172	99,3
95	8.821.753	7.806.834	761.398	17.389.985	17.323.360	9.523.823	108,0	7.799.537	99,9

Las cifras de 1995 son provisionales.
FUENTE: Apéndice estadístico, cuadros IV, V-A y XIII-A.

La presentación global de los datos en este cuadro, permite por un lado, comprobar cómo, de los ejercicios representados en él, los recursos corrientes no llegaron a financiar el gasto corriente en 1980 ni en 1995. Como las cuentas de la Administración central y de la territorial se han saldado convencionalmente a cero, tanto los déficit como los superávit que se registran corresponden siempre al subsector de las Administraciones de seguridad social. De hecho, de 1964 a 1995, este subsector presentó déficit por cuenta corriente en los ejercicios de 1979, 1980, 1981, 1992, 1994 y 1995. Es de advertir que estos resultados se refieren al conjunto de los organismos integrados en el sector, y no sólo al sistema de la Seguridad Social.

En el cuadro, los gastos corrientes se presentan desglosados en tres partes. La primera de ellas reúne los importes de todas las

prestaciones sociales en dinero ligadas a cotizaciones reales o ficticias de todas las administraciones públicas. La segunda está formada por un grupo heterogéneo en el que entran, junto al importe de todas las prestaciones sociales en dinero no ligadas a cotizaciones, el de todas las prestaciones sociales en especie, el de los servicios de asistencia sanitaria, enseñanza y sociales diversos producidos por todas las administraciones públicas y el de las subvenciones de explotación en enseñanza. La tercera partida incluye los importes de los gastos de administración de las prestaciones (no los de administración general) y los demás gastos corrientes, entre los que figuran las subvenciones de explotación para fomento del empleo. Esta agrupación, aparentemente caprichosa, tiende a mostrar cómo las cotizaciones sociales reales y ficticias, que al principio del período estudiado cubrían todas las prestaciones sociales, en dinero y en especie, y buena parte de los servicios, en los últimos años tienden a cubrir solamente, con una holgura que permite alcanzar a los gastos de administración, las prestaciones sociales en dinero ligadas a cotizaciones sociales. Eso sí, incluso las de regímenes fuertemente deficitarios, como el Agrario, el de Empleados de Hogar, el de los Trabajadores del Mar, el de la Minería del Carbón y el de los Trabajadores Autónomos. Trátase, pues, de un artificio para establecer una primera comparación de ciertos tipos de gastos con ciertos tipos ingresos.

6.2. La evolución de la financiación del gasto público de protección social en los diversos sectores de las administraciones públicas

Como se acaba de decir, las operaciones corrientes de bienestar social de la Administración central y de la territorial se han saldado convencionalmente a cero. Ello se debe a la práctica imposibilidad de disponer para ellas de una cuenta específica de protección social. Por ello se parte de la presunción de que todo gasto corriente de este tipo que no se financia por cotizaciones sociales o ficticias, se financia con los recursos generales del subsector: si hay déficit o superávit, lo habrá en el subsector, no en las operaciones específicas de protección social.

En estas condiciones, en el cuadro siguiente se presenta la distribución porcentual de todos los recursos entre los tres subsectores de las administraciones públicas con separación entre cotizaciones sociales reales y ficticias y el resto de los recursos, especificándose en el caso de las Administraciones de seguridad social el importe de las transferencias corrientes procedentes de las demás administraciones públicas, prácticamente de la Administración central (en realidad, habría que haber hecho lo mismo con las que la Admi-

nistración territorial recibe también de la central, pero este asunto ya se ha tratado ampliamente el principio de este estudio).

Como queda claramente de manifiesto, la distribución inicial de la financiación entre ambas clases de recursos cambia sustancialmente con la implantación del sistema de la Seguridad Social en 1967. Las cotizaciones sociales reales y ficticias, que en 1964 suponían menos del 65 por 100 de los recursos corrientes, pasan a representar en 1967 más del 77 por 100 del total, para mantenerse por encima del 70 por 100 hasta 1980.

Evolución de la financiación del gasto corriente de protección social de las administraciones públicas

En porcentaje de la totalidad de los ingresos corrientes

Año	Administraciones públicas			Administración central			Administración territorial			Administraciones de seguridad social			
	Total	Cotizaciones sociales reales y ficticias	Demás recursos corrientes	Subtotal	Cotizaciones sociales reales y ficticias	Demás recursos corrientes del sector	Subtotal	Cotizaciones sociales reales y ficticias	Demás recursos corrientes del sector	Subtotal	Cotizaciones sociales reales y ficticias	Transferencias de las demás administraciones públicas	Demás recursos corrientes del sector
64	100	64,35	35,65	36,93	12,77	24,16	7,22	1,10	6,12	55,85	50,47	2,48	2,90
67	100	77,55	22,45	26,25	11,34	14,91	3,85	0,57	3,28	69,90	65,65	2,45	1,81
70	100	72,93	27,07	29,96	12,64	17,32	3,75	0,48	3,27	66,29	59,81	4,36	2,12
74	100	74,33	25,67	23,36	7,98	15,38	2,74	0,30	2,45	73,90	66,05	5,56	2,28
80	100	71,25	28,75	22,39	6,86	15,53	2,06	0,22	1,85	75,54	64,17	10,61	0,76
85	100	61,72	38,28	14,74	5,39	9,35	8,98	0,24	8,75	76,28	56,10	18,48	1,69
91	100	58,50	41,50	13,14	4,17	8,97	10,40	0,16	10,24	76,46	54,16	20,48	1,82
93	100	56,29	43,71	12,91	4,02	8,89	10,64	0,13	10,52	76,45	52,15	22,79	1,51
95	100	54,98	45,02	12,70	4,16	8,54	11,59	0,12	11,46	75,71	50,70	23,49	1,52

Las cifras de 1995 son provisionales.
FUENTES: Apéndice estadístico, cuadros IV, XV-4, XVI-4 y XVII-5.

Desde 1980, sin embargo, desciende el peso de dichas cotizaciones hasta situarse en 1995 por debajo del 55 por 100 del total. Este cambio debe ser asociado a dos fenómenos que coinciden en el tiempo: el crecimiento de los gastos de enseñanza, que se financian tradicionalmente con cargo a los recursos generales de las administraciones públicas, y el crecimiento de las aportaciones de la Administración central a las Administraciones de seguridad social, que desde menos del 2,5 por 100, en 1964, de todos los recursos corrientes para la financiación social de la protección social llegan a aproximarse al 24 por 100 en 1995. Este crecimiento se ha acentuado marcadamente desde 1980.

La financiación por cotizaciones sociales es singularmente importante, como es natural, en el subsector de las Administraciones de seguridad social, y registra un nivel ínfimo en las Administraciones territoriales, en donde sólo se situaron por encima del 1 por 100 de los recursos corrientes totales en 1964. Una cierta importancia

relativa tuvo esta financiación por cotizaciones en la Administración central, en donde en los primeros años del período supusieron más del 12 por 100 de la totalidad de los recursos de las administraciones públicas. Este peso se debe a las Clases Pasivas del Estado, que fueron perdiendo peso en el conjunto de la protección social desde que en el sistema de la Seguridad Social las cotizaciones, que se considera deben ser proporcionales a los salarios, empezaron a calcularse a partir de bases próximas a éstos, y no a partir de unas bases tarifadas de cotización muy alejadas de las retribuciones reales.

En cuanto al descenso de peso en la Administración central, desde 1980, de los recursos distintos de las cotizaciones sociales (y congruente crecimiento del peso de los mismos en la Administración territorial), se debe, sobre todo, al traspaso de competencias y funciones en materia de enseñanza a las Comunidades Autónomas.

6.3. La evolución de la financiación del gasto público en protección social por regímenes

La consideración de la distribución de los recursos según su naturaleza, globalmente y por subsectores de las administraciones públicas, sólo permite una cierta aproximación al tema, ya que la excesiva generalidad de la presentación no autoriza para otra cosa. Por ello, tras esta consideración panorámica, conviene analizar la estructura de la financiación por regímenes.

Como se ha hecho en anteriores ocasiones, se partirá del esquema de regímenes de las cuentas nacionales.

6.31. La financiación de los regímenes de seguros sociales

Según la metodología de las cuentas nacionales, los regímenes de seguros sociales son los que se financian predominantemente a base de cotizaciones sociales. Tiene, pues, particular interés conocer cómo ha evolucionado dicha financiación y el peso relativo que en ella han tenido dichas cotizaciones.

En realidad, caracteriza mucho más a los regímenes de asistencia social la ausencia de cotizaciones en su financiación que la presencia de éstas en los de seguros sociales. Porque así como en los regímenes de asistencia social las cotizaciones sociales no aparecen ni por asomo, en los de seguros sociales nunca han sido éstas la única fuente de financiación. Baste recordar que, en España, en uno de los primeros seguros sociales obligatorios, el del Retiro Obrero,

había una importante aportación del Estado. Por ello tiene gran sentido hablar vagamente, como se hace en la Contabilidad Nacional de España, de «prestaciones sociales ligadas a cotizaciones sociales». Un análisis de la estructura de la financiación de estos regímenes puede dar una idea de hasta qué punto es fuerte esta vinculación. Para ello se examinarán separadamente las distintas categorías de regímenes de seguros sociales.

6.311. La financiación de los regímenes de seguridad social

Atendiendo a la clasificación por sectores de la Contabilidad Nacional de España, hay que decir que los regímenes de seguridad social españoles son gestionados por instituciones englobadas en la parte del de Administraciones de seguridad social denominada «Sistema de seguridad social». Ahora bien, como ya se ha hecho notar anteriormente, esta parte no comprende solamente al sistema de la Seguridad Social, sino también a otros dos organismos que no forman parte del mismo, a saber: el Fondo de Garantía Salarial y el Instituto Nacional de Empleo. Hay que recordar asimismo que tanto este último como diversas entidades gestoras del sistema de la Seguridad Social, administran de modo creciente en los últimos años prestaciones de asistencia social. Por lo tanto, para analizar correctamente la financiación de los regímenes de seguridad social, es necesario separar la parte de asistencia social administrada por dichas instituciones. Lo cual no siempre es fácil, por una propensión, antigua en ellas, a no separar pulcramente las cosas.

Evolución de la financiación de los regímenes contributivos de seguridad social

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes			100 B/A	Ingresos corrientes					
	Transferencias sociales	De administración y otros corrientes	Total (A)		Total		Cotizaciones sociales reales y ficticias		Demás recursos corrientes	
					Importe (B)	%	Importe	%	Importe	%
64	22.699,4	1.801,3	24.500,7	143,6	35.184,9	100	31.671,9	90,0	3.513,0	10,0
67	90.943,1	7.644,1	98.587,2	124,5	122.774,7	100	115.728,5	94,3	7.046,2	5,7
70	153.345,1	13.162,8	166.507,9	112,0	180.132,5	100	163.097,6	90,5	17.034,9	9,5
74	412.514,9	27.638,4	440.153,3	103,7	456.453,5	100	407.948,7	89,4	48.504,8	10,6
80	1.973.162	91.735	2.064.897	98,6	2.036.728	100	1.733.814	85,1	302.914	14,9
85	4.059.544	125.150	4.184.694	100,8	4.217.264	100	3.249.332	77,0	967.932	23,0
91	8.372.675	414.878	8.787.553	100,9	8.867.495	100	6.729.207	75,9	2.138.288	24,1
93	10.423.812	633.777	11.057.589	100,5	11.113.544	100	8.225.257	74,0	2.888.287	26,0
95	11.444.846	559.375	12.004.221	99,2	11.910.059	100	8.565.740	71,9	3.344.319	28,1

Las cifras de 1995 son provisionales.

FUENTES: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros XVII-5, XVII-6a, XVII-7, XVII-8, XVII-9, XVII-10 y XVII-11. Para el año 1980 y siguientes se ha tenido muy en cuenta la información contenida en la *Base de Datos del Seepros.* En ella, la separación en cuentas separadas de la parte contributiva y no contributiva de las distintas administraciones de Seguridad Social es de gran utilidad para este propósito.

En este cuadro se resumen los ingresos y gastos corrientes de los regímenes nominalmente contributivos del subsector «Sistema de seguridad social». Hasta 1974, figuran en él todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social. Desde 1980 figuran además el Fondo de Garantía Salarial y la parte del Instituto Nacional de Empleo relativa a prestaciones contributivas. Desde 1985 comienza a excluirse parte de las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales (singularmente, las de la Lismi) y, desde 1991, la parte de éste y del Instituto Nacional de la Seguridad Social concerniente a prestaciones de modalidad no contributiva.

En el apartado de «demás recursos corrientes» se incluyen las aportaciones de la Administración central y recursos diversos; peso el peso de éstos en el conjunto, salvo en 1967 y en 1970, es insignificante.

Como se ve, en los primeros años los ingresos por cotizaciones superaban el importe de todos los gastos corrientes. En los ulteriores hay gran diferencia entre años como 1974, en que cotizaciones sociales más recursos propios cubrían en torno al 95 por 100 de dichos gastos, y los años últimos, en los que, aun siendo altamente mayoritaria la financiación por cotizaciones, su peso en el conjunto de los ingresos corrientes es mucho menor. Llama la atención la diferencia entre 1993 y 1995: en el primero de estos años las cotizaciones aún significaron el 74,0 por 100 de los ingresos corrientes, mientras que sólo dos años después este peso se sitúa en el 71,9 por 100.

Hay que advertir, sin embargo, que en el conjunto de los gastos entra la cobertura de casi toda la asistencia sanitaria pública, que, desde 1990, alcanza un nivel de universalización no congruente con un sistema contributivo.

También existen, desde siempre, en el sistema de la Seguridad Social, regímenes especiales en los que la financiación a través de cotizaciones es claramente insuficiente. Entre estos regímenes destacan el Agrario, cuyas cotizaciones apenas cubrían en 1981 el 20,8 por 100 de sus prestaciones sociales en dinero (excluidas las de protección familiar), y en 1993, el 17,3 por 100; el de los Trabajadores del Mar, que en 1981 cubría el 85,4 por 100 de las mismas prestaciones, y en 1993, el 34,8 por 100; el de la Minería del Carbón, cuyas prestaciones en dinero, muy superiores a las del Régimen General, sólo eran cubiertas por cotizaciones en un 36,9 por 100 en 1981 y en un 25,9 por 100 en 1993; y el de los Empleados de Hogar, cuyos porcentajes de cobertura de estas mismas prestaciones eran del 43,3 por 100 en 1981 y del 21,6 por 100 en 1993 [104].

[104] Según la obra antes citada de Barrada, A. y Gonzalo, B.: *La financiación de la protección social en España*, p. 96, con detalle de cómo se ha hecho el cálculo. 2.ª ed., p. 118.

Existe, por último, el tema de la garantía de cuantías mínimas a las pensiones, ampliamente tratado ya, para cuya cobertura asigna el Estado anualmente una aportación específica al sistema de la Seguridad Social, que, por lo general, resulta notoriamente insuficiente para dicho fin.

En estas circunstancias, los déficit por operaciones corrientes registrados en el conjunto de los regímenes contributivos de las Administraciones de seguridad social en 1980 y 1995 según el cuadro precedente parecen ser debidos a insuficiente aportación del Estado para cubrir las funciones no contributivas asumidas por dichos regímenes.

6.312. La financiación de los regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos

Estos regímenes son los administrados por las mutualidades generales del Estado y, hasta su desaparición en 1993, por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. Las cuentas de estos organismos las resume la Contabilidad Nacional de España en el subsector de «Otras administraciones de seguridad social».

Un cuadro similar al anterior ofrece la estructura de la financiación de los mismos desde el año 1964.

Evolución de la financiación de los regímenes de seguros sociales dotados de fondos específicos (mutualidades de funcionarios)

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes			100 B/A	Ingresos corrientes					
	Transferencias sociales	De administración y otros corrientes	Total (A)		Total		Cotizaciones sociales reales y ficticias		Demás recursos corrientes	
					Importe (B)	%	Importe	%	Importe	%
1964	961,8	76,3	1.038,1	123,8	1.284,9	100	1.284,9	100	:	:
1967	2.311,2	194,3	2.505,5	108,9	2.729,7	100	2.138,7	78,3	591,0	21,7
1970	3.544,1	304,2	3.848,3	117,0	4.502,8	100	3.490,2	77,5	1.012,6	22,5
1974	6.150,0	412,1	6.562,1	112,0	7.351,6	100	6.628,5	90,2	723,1	9,8
1980	54.189	2.146	56.335	118,6	66.813	100	65.456	98,0	1.357	2,0
1985	143.842	3.788	147.630	89,2	131.740	100	120.162	91,2	11.578	8,8
1991	273.068	8.846	281.914	93,2	262.614	100	235.168	89,5	27.446	10,5
1993	205.516	7.934	213.450	98,4	210.083	100	191.233	91,0	18.850	9,0
1995 P	197.940	8.068	206.008	113,4	233.545	100	216.339	92,6	17.206	7,4

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros IV, XVII-5, XVII-6a, XVII-9 y XVII-11, con la información contenida en la *Base de Datos del Seepros.* Dentro de los demás recursos corrientes, las transferencias de otras administraciones públicas (básicamente, del Estado) se han cifrado en los importes siguientes: 5.800 en 1985; 14.218 en 1991; 14.741 en 1993, y 13.105 en 1995.

Las cifras de este cuadro acreditan una evolución oscilante de la financiación de los gastos corrientes de las mutualidades de funcio-

narios, con momentos en que la cobertura es buena y momentos de déficit. También es muy oscilante en los primeros años el peso de las cotizaciones y de los demás recursos corrientes en la financiación. No estará de más señalar que en la Mutualidad General de Previsión de la Administración Local no se registran aportaciones del Estado, y que éstas, en las demás mutualidades, van mayormente orientadas, por lo común, a cubrir insuficiencias de los fondos especiales con los que se financian las obligaciones de anteriores mutualidades integradas en las tres mutualidades generales. Aunque no se ven reflejados en el cuadro, los porcentajes sobre los demás recursos corrientes de dichas aportaciones varían mucho de un año a otro: en 1985 rondaron el 50 por 100, y en 1995 fueron del 76,2 por 100.

En cuanto al peso de las cotizaciones sociales en los ingresos corrientes, desde 1974 suele superar el 90 por 100.

6.313. La financiación de los regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos

A estos regímenes corresponde la parte de la protección social de los funcionarios públicos directamente otorgada por las administraciones públicas, sin intervención de ninguna institución mediadora. En el cuadro siguiente se resume la evolución de su financiación.

En este cuadro se reúnen los importes de las prestaciones directas en pensiones básicas y complementarias y en ayuda familiar de la Administración central y de la territorial a sus propios funcionarios. No se ha incluido aquí la parte de prestaciones de las Administraciones de seguridad social que la Contabilidad Nacional de España considera hasta 1988 prestaciones ligadas a cotizaciones ficticias. Dichas prestaciones y su financiación han quedado englobadas en el resumen correspondiente a regímenes de seguridad social [105].

Siendo estos regímenes de prestaciones directas financieramente equilibrados por naturaleza, la suma de sus ingresos corrientes coincide con la de sus gastos corrientes. Lo que más interesa, pues, de su financiación es saber cómo se distribuye la carga entre las administraciones y sus funcionarios. Así se ve que la contribución de los funcionarios públicos a dicha financiación, que se concreta en la financiación de las pensiones de las Clases Pasivas del Estado, ha ido aumentando de peso desde el 3 por 100 de la totalidad de los ingresos corrientes en 1964 hasta el 12 por 100 en los últimos años.

---

[105] El detalle de sus importes se puede ver en el cuadro XVII-5 del Apéndice estadístico.

Evolución de la financiación de los regímenes de seguros sociales no dotados de fondos específicos

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes		Gastos e ingresos corrientes		Ingresos corrientes					
	Transferencias sociales	De administración	Importe total	% de los ingresos corrientes	Cotizaciones sociales de las personas protegidas		Cotizaciones sociales reales y ficticias de la administración		Demás recursos corrientes	
					Importe	%	Importe	%	Importe	%
1964	9.058,7	673,1	9.731,8	100	292,0	3,0	8.766,7	90,1	673,1	6,9
1967	21.373,5	1.691,5	23.065,0	100	1.609,1	7,0	19.764,4	85,7	1.691,5	7,3
1970	36.547,7	2.949,5	39.497,2	100	2.272,6	5,7	34.275,1	86,8	2.949,5	7,5
1974	51.970,8	1.941,4	53.912,2	100	3.499,2	6,5	48.471,6	89,9	1.941,4	3,6
1980	198.544	6.949	205.493	100	13.062	6,3	185.482	90,3	6.949	3,4
1985	337.763	11.821	349.534	100	30.505	8,7	307.258	87,9	11.821	3,4
1991	557.074	19.498	576.572	100	69.028	12,0	488.046	84,6	19.498	3,4
1993	668.825	23.230	692.055	100	84.312	12,2	584.513	84,5	23.230	3,3
1995 P	741.744	20.565	762.309	100	97.196	12,7	644.548	84,6	20.565	2,7

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros XV-3, XV-4, XVI-3 y XVI-4. Los gastos de administración se han estimado convencionalmente en un porcentaje de las prestaciones. Dado que, por definición, el importe de las prestaciones es igual a la suma de cotizaciones reales más las ficticias, el importe de los demás recursos corrientes, es decir, de la aportación de las administraciones públicas para la gestión de las prestaciones, es igual al importe de los gastos de administración.

6.32. *La financiación de los regímenes de asistencia social*

En la clasificación de regímenes que se viene siguiendo sólo queda por tratar de los de asistencia social. Desde el punto de vista de la financiación, lo característico de estos regímenes es que entre sus recursos no figuran las cotizaciones sociales. Como aquí no se consideran los que se sostienen con aportaciones privadas, todos ellos se financian a cargo de los recursos generales de las administraciones públicas.

En el cuadro adjunto se parte de la convención de que los gastos corrientes de asistencia social se cubren en su totalidad con recursos generales de las administraciones públicas. En el caso de la Administración territorial y de las Administraciones de seguridad social (en este caso, solamente el subsector «Sistema de seguridad social» de la Contabilidad Nacional), buena parte de estos recursos procede de transferencias de la Administración central. Con esta reserva ha de considerarse, pues, la distribución de los ingresos corrientes entre los subsectores.

La parte más cuantiosa de los importes de las transferencias sociales de los regímenes de asistencia social la representa, a todo lo largo del período, la correspondiente a la función de enseñanza, constituida en gran medida por servicios públicos de enseñanza, pero también por becas y por subvenciones de explotación.

Evolución de la financiación de los regímenes de asistencia social

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes		Gastos e ingresos corrientes		Ingresos corrientes					
	Transferencias sociales más subvenciones de explotación en enseñanza	De administración y otros gastos corrientes	Importe total	% de los ingresos corrientes	De la Administración central		De la Administración territorial		De las Administraciones de seguridad social	
					Importe	%	Importe	%	Importe	%
64	17.762,7	1.332,2	19.094,9	100	15.157,1	79,4	3.937,8	20,6	–	–
67	28.687,1	2.290.9	30.978,0	100	25.170,0	81,3	5.808,0	18,7	–	–
70	50.303,0	4.094,0	54.397,0	100	45.412,0	83,5	8.985,0	16,5	–	–
74	105.651,9	4.269,0	109.920,9	100	94.699,4	86,2	15.221,5	13,8	–	–
80	478.126	16.893	495.019	100	428.762	86,6	51.566	10,4	14.691	3,0
85	1.264.621	43.287	1.307.908	100	550.258	42,1	525.062	40,1	232.588	17,8
91	3.035.930	115.623	3.151.553	100	1.133.896	36,0	1.316.328	41,8	701.329	22,2
93	3.974.895	148.910	4.123.805	100	1.412.572	34,3	1.696.856	41,1	1.014.377	24,6
95 P	4.244.057	173.390	4.417.447	100	1.460.616	33,1	1.984.431	44,9	972.400	22,0

P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaborado a partir de datos del Apéndice estadístico, cuadros XV, XVI y XVII.

Además de las acciones de enseñanza, los regímenes de asistencia social también dispensan asistencia sanitaria pública y diversos servicios sociales.

Entre las prestaciones en dinero de los regímenes de asistencia social se incluyen tanto los antiguos Auxilios a Ancianos y Enfermos, como las modernas prestaciones de la Lismi, las de modalidad no contributiva de la Seguridad Social y las prestaciones asistenciales por desempleo.

En 1964, los regímenes de asistencia social absorbían el 35,1 por 100 de todos los gastos corrientes de bienestar social. Con la implantación del sistema de la Seguridad Social, este porcentaje desciende al 20,0 por 100 en 1967 y al 18,0 por 100 en 1974. En 1980 era del 17,5 por 100. Pero desde entonces su peso aumenta, y en 1995 se sitúa en el 25,4 por 100.

En cuanto al reparto por subsectores, los regímenes de asistencia social, con anterioridad a 1980, estaban exclusivamente a cargo de la Administración central y de la territorial, correspondiendo, por lo general, más del 80 por 100 de la financiación a la central. Pero, a partir de 1980, se dan dos fenómenos: por un lado aparecen en este campo las Administraciones de seguridad social y, por otro, comienza a cobrar peso la participación de la Administración territorial, debido sobre todo al traspaso de funciones, desde la central, en materia de enseñanza. En 1991 ya la Administración territorial pesa más que la central y a las Administraciones de seguridad social les corresponde una cuota superior al 22 por 100,

debido principalmente al auge de las prestaciones asistenciales por desempleo; y es de advertir que no se ha contado la parte de asistencia sanitaria que dispensan con carácter asistencial, aunque sí la parte asistencial de sus servicios sociales.

6.4. Las consecuencias para la financiación de la protección social pública de la universalización de las transferencias sociales

De 1964 a 1995, las transformaciones en el campo del bienestar social han sido muy grandes, no sólo en el aspecto meramente cuantitativo, al pasar sus gastos públicos corrientes totales del 4,5 al 24,9 por 100 del PIBpm, sino también desde el punto de vista cualitativo. En efecto, en 1964, los regímenes de seguros sociales, que absorbían el 64,9 por 100 del gasto corriente, eran de base profesional, con campo de aplicación bastante extenso, aunque no completo, con cobertura incompleta, sobre todo en materia de asistencia sanitaria, y con prestaciones, por lo general, muy exiguas. En cuanto a los regímenes de asistencia social, la mayor parte del gasto lo absorbía la función de enseñanza, campo en el que se estaba todavía lejos de haber cubierto la escolaridad obligatoria hasta los catorce años de edad; el resto lo constituían prestaciones de la beneficencia pública, con asistencia sanitaria y servicios sociales según los patrones de la Ley de Beneficencia en vigor, que era la de 1849. En estas condiciones, los ingresos corrientes totales de bienestar social, que superaban en un 20,1 por 100 a los gastos corrientes, estaban formados en un 64,3 por 100 por cotizaciones sociales y en un 35,7 por 100 por otros recursos. Tratábase, pues, desde el punto de vista de la clasificación por regímenes, de una financiación casi perfectamente congruente con el dispositivo existente.

En contraste con esta situación, en 1995, los gastos de los regímenes de seguros sociales representaban el 74,6 por 100 de los gastos corrientes; pero en los ingresos corrientes totales, que sólo cubrían el 99,6 por 100 del gasto corriente de bienestar social, correspondía a cotizaciones sociales solamente al 55 por 100 de dichos ingresos. Parece, pues, que ahora se da una incongruencia entre la amplitud de los gastos corrientes de los regímenes de seguros sociales y la escasez relativa de los ingresos procedentes de cotizaciones sociales.

Por ello conviene examinar la evolución de los importes de las prestaciones (transferencias sociales más subvenciones de explotación en enseñanza) de los dos grandes grupos de regímenes en comparación con la evolución de los importes de las cotizaciones sociales reales y ficticias. Es lo que se hace en el cuadro adjunto.

Transferencias sociales más subvenciones de explotación en enseñanza en el conjunto de los regímenes de seguros sociales y en los de asistencia social
En comparación con las cotizaciones sociales reales y ficticias

En millones de pesetas de cada año

Año	Transferencias sociales más subvenciones de explotación en enseñanza						Cotizaciones sociales reales y ficticias	
	Total	%	Regímenes de seguros sociales (A)	%	Regímenes de asistencia social	%	Importe (B)	100 B/A
1964	50.482,6	100	32.719,9	64,81	17.762,7	35,19	42.015,5	128,4
1967	143.314,9	100	114.627,8	79,98	28.687,1	20,02	139.240,7	121,5
1970	243.739,9	100	193.436,9	79,36	50.303,0	20,64	203.135,5	105,0
1974	576.287,6	100	470.635,7	81,67	105.651,9	18,33	466.548,0	99,1
1980	2.704.021	100	2.225.895	82,32	478.126	17,68	1.997.814	89,8
1985	5.805.770	100	4.541.149	78,22	1.264.621	21,78	3.707.257	81,6
1991	12.238.747	100	9.202.817	75,19	3.035.930	24,81	7.521.449	81,7
1993	15.273.048	100	11.298.153	73,97	3.974.895	26,03	9.085.315	80,4
1995 P	16.628.587	100	12.384.530	74,48	4.244.057	25,52	9.523.823	76,9

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

Según los datos de este cuadro, en 1964, el importe de las cotizaciones sociales no sólo cubrió la totalidad del importe de las prestaciones de los regímenes de seguros sociales, sino que hubiese llegado para cubrir el 52,3 por 100 del importe de las prestaciones de asistencia social. En 1967 tales excedentes hubieran llegado para cubrir el 85,8 por 100 del importe de las prestaciones de este segundo género. Aun en 1970 hubiesen llegado para cubrir el 19,3 por 100 del importe de estas últimas prestaciones; pero no cubrían ya en su totalidad los gastos de administración y demás gastos corrientes de los regímenes de seguros sociales. Desde 1974, los importes de las cotizaciones son ya inferiores a los de las prestaciones de estos regímenes. Pero en 1974 la diferencia no llegaba al 1 por 100 del importe de las prestaciones, mientras que en 1995 alcanzaba los 2,86 billones de pesetas y equivalía al 23,1 por 100 del importe de las mismas.

Lo que en 1974 podía ser un déficit, en 1995 se manifestaba claramente como una nueva concepción de este asunto. En realidad, en este mismo año de 1974 se publicó el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, según lo dispuesto por la Ley 24/1972, de 21 de junio. En el artículo 51 de dicho Texto refundido ya figura, como primer recurso para la financiación de la Seguridad Social, el de «las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura».

Lo que ocurre es que las fronteras entre lo que se debe financiar por cotizaciones sociales y lo que se debe financiar con cargo a los recursos generales del Estado nunca se ha definido desde el punto de vista legal. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 se debatía entre una concepción universalista de la protección social y una práctica de corte profesional. De hecho, la Seguridad Social española siguió siendo una seguridad social de tipo profesional con injertos universalistas. Porque la voluntad de cubrir a toda la población sin abandonar un esquema profesional tropezaba con la dificultad de ciertos grupos profesionales para financiar por cotizaciones esa protección. Esto era evidente en el sector agrario, pero no sólo en él.

No se siguió, sin embargo, el criterio de establecer una frontera neta entre los sectores que podían financiarse su protección y los que no podían hacerlo. Esto hubiese llevado quizás al establecimiento de un régimen básico de protección social universal, por un lado, financiado con cargo a los recursos generales públicos, y, por otro lado, al de regímenes complementarios obligatorios de tipo profesional, financiados con cotizaciones sociales. Pero para ello hubiese sido necesario elevar los impuestos en forma tal que llegasen para cubrir ese régimen universal, que en modo alguno se hubiese podido financiar con las módicas aportaciones que el Estado hacía a la Seguridad Social. Resultaba más cómodo, pues, y menos conflictivo, mantener el sistema existente, e inyectarle «aportaciones progresivas del Estado» en la medida de lo posible. Mientras la ocupación se mantuvo en niveles próximos a los del pleno empleo esto fue resultando viable.

Pero en los años posteriores al de 1974, la crisis económica y el paro creciente fueron haciendo cada vez más difícil el mantenimiento de este sistema, al aumentar las cargas, particularmente por el incremento de los gastos en prestaciones por desempleo, y reducir las posibilidades de la financiación por cotizaciones. Se fueron entonces reduciendo los porcentajes de los tipos de cotización y estableciendo prestaciones que habían de ser financiadas con aportaciones del Estado. Esto coincide con la «transición política» y con el inicio de una etapa de déficit público crónico y progresivo. Etapa en la que se pretende, sin embargo, universalizar la asistencia sanitaria; pero seguir financiándola con cotizaciones sociales. Llégase así a la conclusión, desde un punto de vista teórico y político, pero no legal, de que la asistencia sanitaria, los servicios sociales, las prestaciones familiares y el desempleo de larga duración, así como las pensiones asistenciales y los complementos para garantizar cuantías mínimas a las pensiones se deben financiar con impuestos. Pero esta teoría sigue siendo más una teoría que una realidad. Esta doctrina, iniciada en 1989, va ser continuada más tarde en el Pacto de Toledo.

Como mero ejercicio teórico se comparan en el cuadro adjunto los gastos corrientes del conjunto de los regímenes de seguros sociales con su ingresos corrientes, separando, en los gastos, los correspondientes a asistencia sanitaria del resto, y separando, en los ingresos, los procedentes de cotizaciones de todos los demás, entre los que tienen un peso muy importante las aportaciones del Estado.

Evolución comparada de los gastos e ingresos corrientes de los regímenes de seguros sociales

En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes			Ingresos corrientes					
	Total (A)	Todos excepto asistencia sanitaria (B)	Asistencia sanitaria (C)	Total (D)	100 D/A	Cotizaciones sociales reales y ficticias (E)	100 E/B	Demás recursos corrientes (F)	100 F/C
1980	2.326.725	1.765.258	561.467	2.309.034	99,2	1.997.814	113,2	311.220	55,4
1985	4.681.908	3.628.162	1.053.746	4.698.588	100,4	3.707.257	102,2	991.331	94,1
1991	9.646.039	7.181.613	2.464.426	9.706.681	100,6	7.521.449	104,7	2.185.232	88,7
1993	11.963.094	8.938.014	3.025.080	12.015.682	100,4	9.085.315	101,6	2.930.367	96,9
1995	12.972.538	9.534.184	3.438.354	12.905.913	99,5	9.523.823	99,9	3.382.090	98,4

Las cifras de 1995 son de estimación provisional.
FUENTES: Los cuadros precedentes y, además, del Apéndice estadístico, los cuadros XVII-2a y XVII-4a.

Los datos de este cuadro permiten comprobar que el importe de los gastos corrientes de asistencia sanitaria ha sido siempre mayor que el de la suma de todos los recursos corrientes que no proceden de cotizaciones sociales reales ni ficticias.

Si se tiene en cuenta que, entre las prestaciones de los regímenes de seguros sociales, figuran además servicios sociales, asignaciones familiares y complementos para garantizar cuantías mínimas a las pensiones, se comprenderá, que aunque en estos años se ha avanzado bastante por el camino de la universalización de la protección social, todavía se está lejos de la meta deseada. Como se comprenderá también que unas administraciones públicas sumamente endeudadas y un país con una presión fiscal que se aproxima al 50 por 100 del PIBpm no están en la situación más adecuada para asumir los compromisos de tal universalización. Con todo, las cotizaciones sociales ya no tienen la fuerte presencia que tenían en los primeros años del período objeto del presente estudio; si bien, salvo en 1995, han llegado holgadamente para cubrir todas las prestaciones menos las sanitarias, más todos los gastos de administración y demás gastos corrientes.

También se comprende por los datos del mismo cuadro que la parte que el Estado aporta para la financiación de los regímenes de seguros sociales está destinada no a cubrir déficit derivados de

mala gestión o de imprevisión en cuanto a la fijación del contingente que ha de financiarse a través de cotizaciones sociales, sino a cubrir una parte de la protección de naturaleza no contributiva que realizan los regímenes contributivos. Como se comprende asimismo que las rebajas en los tipos de cotización a la Seguridad Social que se han venido produciendo desde 1979 han respondido, combinadas con los aumentos de las aportaciones del Estado, a la pretensión de acercarse en lo posible al objetivo del reparto de la carga entre lo contributivo y lo no contributivo. Aunque los procedimientos para ello no hayan sido siempre ni los más claros ni los más acertados.

VII. COMPARACION DE LOS GASTOS Y LOS INGRESOS DE PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA CON LOS DE LOS PRINCIPALES PAISES DE LA ACTUAL UNION EUROPEA

La comparación de los gastos y los ingresos de protección social en el tiempo, que se ha realizado a lo largo del presente trabajo, parece que debería completarse con una comparación en el espacio. Es decir, en lo que se ha dado en llamar el «espacio social europeo».

Vaya por delante el reparo que ha de hacerse a la propensión de los organismos de la Unión Europea a tomar la parte por el todo, y hablar de Europa cuando tan sólo se habla de la parte de Europa que está integrada en dicha Unión.

También se habrán de oponer serios reparos a la propensión de ciertos medios españoles, sobre todo políticos y periodísticos, a hablar de Europa como si España estuviese en otro continente. Lo que se va a intentar aquí no es una comparación *con Europa,* sino una comparación de España con algunos otros países europeos.

7.1. Posibilidades y límites de la comparación de la protección social española con la de otros países europeos

Las posibilidades de comparación realmente válida de la protección social española con la de otros países europeos, aun en el campo reducido de los gastos y de los ingresos, no son muy grandes [106]. Esto es una realidad, a pesar de que en el ámbito de las anteriores

[106] *Cf.* a este propósito, Barrada, A.: *La protección social en la Unión Europea, de 1981 a 1994,* Bilbao, Fundación BBV, marzo 1997. Lo que aquí se vaya a decir es tributario de este trabajo, en el que se someten a crítica las posibilidades reales de comparación en esta materia y se intentan las más viables.

Comunidades Europeas y en el de la actual Unión existen, desde hace treinta años, unas estadísticas específicamente dedicadas a lograr esta comparación. Para esto fue creado en 1981 el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros), de cuya sección española es deudora este trabajo, y a cuya Base de Datos se ha tenido que hacer continua referencia en el mismo. El Seepros venía a modificar un sistema de Cuentas Sociales de las Comunidades Europeas, con el que se elaboraron estadísticas desde 1967 [107]. Pese a estos esfuerzos, las dificultades técnicas que presenta la preparación de estadísticas internacionales y la inclinación a la rutina de algunas administraciones hacen que las posibilidades de comparación internacional que dichas estadísticas ofrecen sean muy limitadas, en relación sobre todo con lo costoso de su elaboración.

La principal ventaja teórica del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social es la de ofrecer un método que permita dar homogeneidad a los datos de los distintos países. El rigor de este método resulta útil incluso a escala nacional, ya que permite clasificar adecuadamente y de modo uniforme prestaciones que en los distintos regímenes reciben a veces nombres distintos. La aplicación de este método ha resultado de gran utilidad en la elaboración del presente trabajo. Su principal laguna es la de no incluir entre las funciones de protección social la de enseñanza.

Lo que podría llamarse la tozudez de las instituciones ha restado, sin embargo, gran eficacia a efectos comparativos a las estadísticas del Seepros. El ejemplo clásico es el de la medición de la protección de las situaciones de vejez, incluso en un campo tan concreto como el de la protección de la vejez por pensiones. El examen de este tema en el presente trabajo ha obligado a realizar complejas distribuciones y estimaciones con el fin de distinguir en qué medida las pensiones de vejez, jubilación o retiro, las de invalidez permanente y las de supervivencia cubren a personas de sesenta y cinco años de edad y más y a personas de menos de sesenta y cinco años. Este problema, no afrontado adecuadamente por el Seepros, lleva a que no se puedan establecer comparaciones satisfactorias entre países en un campo tan importante como el de la protección

[107] Sobre la metodología del Seepros y sobre las empleadas anteriormente por las Comunidades Europeas, así como sobre la de la Encuesta sobre el Costo y el Alcance de la Protección de la Seguridad Social, que elabora la OIT, con datos desde 1949, y sobre la de Datos Sociales de la OCDE, con información desde 1960, *cf.* Barrada, A.: «El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros): Antecedentes, metodología inicial y criterios para su revisión», en *Gizarte babeserako estatistika bateratuen sistema europarra*, Vitoria-Gasteiz, Euskal Estatistika-Erakundea, 1995; pp. 15-131.

de la vejez, que representa en algunos casos más de la mitad de todo el gasto de protección social de un país.

Existen además dos temas esenciales en materia de comparación internacional que no quedan satisfactoriamente resueltos con el Seepros. Son los de la extensión y la intensidad de la protección. A efectos de comparaciones internacionales no interesa tanto saber cuánto gasta cada país en protección social como qué parte de la población que se encuentra en una cierta situación de necesidad está protegida frente a ella (es decir, cuál es la *extensión* de la protección) y hasta qué punto está protegida (es decir, cuál es la *intensidad* de la protección).

Frente a temas tan interesantes, el saber a qué porcentaje del PIBpm equivale el gasto de protección social de un país resulta casi secundario. Pero éste es el dato que habitualmente se maneja cuando se hacen comparaciones internacionales sobre protección social, y se hace ineludible acudir a él.

7.2. Comparación de los gastos de protección social

Pese a tratarse de un dato de segundo orden, resulta ineludible, como se acaba de decir, acudir al indicador que es el porcentaje del PIBpm, cuando se intenta comparar a escala internacional gastos de protección social de manera global. En estas comparaciones se suele traducir a porcentajes del PIBpm la suma de gastos corrientes relativos a prestaciones, a gastos de administración y a otros gastos corrientes. Con datos en los términos del Seepros y, por lo tanto, con exclusión de los gastos relativos a la función de enseñanza, se ofrece esta información en el cuadro siguiente.

Entre las limitaciones que tiene este indicador hay que señalar las que a continuación se mencionan: Primeramente, en cuanto a las comparaciones en el espacio, hay que advertir que cuanto más rico es un país más parte de su PIBpm puede dedicar a protección social; por lo tanto, un mayor porcentaje del PIBpm dedicado a ello sólo indica un mayor esfuerzo del país en este terreno cuando se comparan países de similar PIBpm por habitante. En segundo lugar, en cuanto a las comparaciones en el tiempo, no se puede olvidar que con dicho indicador se está midiendo no sólo la evolución de la protección social, sino también la de la economía general del país; por ello, una subida del gasto de protección social expresado en porcentaje del PIBpm lo mismo puede significar una subida real de la protección social que una bajada del importe del producto bruto del país. Y viceversa. Así, en el cuadro adjunto se observa un descenso del gasto

Evolución del gasto corriente de protección social (excluida la enseñanza) en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En porcentaje del PIBpm

Estado	1970	1974	1980	1985	1991	1993	1994
Europa-12 . .	:	:	24,3	26,0	26,5	28,8	28,6
Dinamarca . .	19,6	24,0	28,7	27,8	30,9	33,3	33,7
Países Bajos .	19,7	24,0	30,1	31,7	32,3	33,4	32,3
Alemania . . .	21,5	24,7	28,8	28,4	28,8	31,0	30,8
Francia	19,2	20,5	25,4	28,8	28,4	30,9	30,5
Reino Unido .	14,3	18,8	21,5	24,3	25,3	27,8	28,1
Bélgica	18,7	21,1	28,0	29,3	27,4	27,0	27,0
Italia	:	:	19,4	22,6	24,1	25,7	25,3
Luxemburgo .	15,6	16,2	26,5	23,1	23,6	24,6	24,9
España	8,8	10,3	18,1	19,9	21,8	24,5	23,6
Irlanda	13,8	17,8	20,6	23,6	20,5	21,5	21,1
Portugal . . .	:	:	12,8	14,1	17,3	18,5	19,5
Grecia	:	:	9,7	15,4	15,3	15,8	16,0

FUENTES: Eurostat: *Statistiques rapides. Population et conditions sociales*, núm. 2, Luxembourg, 1989; *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996. Las cifras de España para 1970 y 1974, proceden de los datos del presente estudio. Los datos de Alemania anteriores a 1991 se refieren solamente a la Alemania occidental.

de protección social, medido en porcentaje del PIBpm, de 1993 a 1994, en los Países Bajos, Alemania, Francia, Italia, España e Irlanda. Sin embargo, expresado el gasto en prestaciones de protección social por habitante en unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC) a los precios constantes de 1986, en todos estos países menos España y los Países Bajos dicho gasto creció de 1993 a 1994.

En el cuadro siguiente se presenta la evolución del gasto en prestaciones de protección social (no de todo el gasto corriente de protección social, sino solamente de las prestaciones) por habitante, expresado en unidades de PPC a los precios constantes de 1986.

La comparación de los datos del cuadro que figura en la página siguiente con los del cuadro anterior resulta sumamente instructiva. En primer lugar se advierte que no siempre el país cuyo gasto en protección social es mayor en los términos del PIBpm es el que procura una mayor protección por habitante. Así, Luxemburgo, cuyo gasto en porcentaje del PIBpm fue, en 1993, prácticamente igual al de España, es, desde 1991, el país en el que el importe de las prestaciones por habitante, medido en unidades de Paridad de Poder de Compra, alcanza una cifra mayor; es decir, el que parece procurar el mayor nivel de satisfacción con sus prestaciones, o el que logra mayor intensidad en su protección social. En 1993, Luxemburgo, dedicando a protección social un importe igual, en porcentaje del PIBpm, al de España, conseguía un nivel de satisfacción media por habitante que duplicaba largamente el español.

Evolución del gasto en prestaciones de protección social por habitante en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En unidades de PPC a los precios de 1986

Estados	Año 1980		Año 1985		Año 1991		Año 1993		Año 1994	
	Importe	Indice	Importe	Indice	Importe	Indice	Importe	Indice	Importe	Indice
Europa-12 .	2.290	100	2.602	114	3.162	138	3.392	148	3.441	150
Dinamarca	3.011	100	3.275	109	3.923	130	4.285	142	4.523	150
Países Bajos	3.277	100	3.411	104	3.934	120	4.033	123	3.967	121
Alemania .	3.358	100	3.410	102	3.943	117	4.005	119	4.077	121
Francia . .	2.748	100	3.233	118	3.711	135	3.981	145	4.015	146
Reino Unido	2.042	100	2.507	123	2.909	142	3.305	162	:	:
Bélgica . .	2.981	100	3.067	103	3.506	118	3.514	118	3.606	121
Italia	1.802	100	2.331	129	3.195	177	3.321	184	3.328	185
Luxemburgo	2.999	100	3.111	104	4.446	148	4.948	165	5.173	172
España . .	1.264	100	1.435	114	2.062	163	2.305	182	2.258	179
Irlanda . .	1.258	100	1.480	118	1.669	133	1.884	150	1.957	156
Portugal . .	660	100	723	110	1.323	200	1.492	226	1.589	241
Grecia . .	627	100	996	159	1.032	165	1.037	165	1.075	171

FUENTES: Elaborado con datos procedentes de las del cuadro anterior.

Los datos de ambos cuadros muestran las grandes diferencias que hay entre los Estados miembros de la Unión Europea en lo tocante a protección social. Estas diferencias son, en buena medida, consecuencia de las grandes diferencias existentes en sus respectivos niveles de desarrollo económico.

Expresado en Unidades Europeas de Cuenta (ECU), el PIBpm por habitante fue, en 1994, de 29.249,4 ECU en Luxemburgo, y de 7.355,1 en Portugal. Esto es, casi cuatro veces mayor. En ese mismo año, el gasto de Portugal en prestaciones de protección social por habitante fue de 1.589 PPC, mientras el de Luxemburgo fue de 5.173 PPC; lo cual significa que multiplicaba al de Portugal por el factor 3,25. Es decir, que en proporción a su producto bruto por habitante, realizaba un mayor esfuerzo de protección social Portugal que Luxemburgo.

Ambos cuadros permiten comprobar también que los países más pobres y más atrasados en protección social son, por lo general, los que han hecho un mayor esfuerzo para mejorar su situación en este campo. Así, en el promedio de los doce países incluidos en el último cuadro, los mayores crecimientos en el importe de sus prestaciones de protección social por habitante en términos reales se han registrado en esos países. De 1980 a 1994, en el conjunto de los doce países (de once en 1994), el gasto en prestaciones de protección social por habitante expresado en unidades de PPC de 1986 se ha incrementado en un 50 por 100. Pero se han registrado incrementos mayores en Portugal, Italia, España, Luxemburgo, Grecia e Irlanda, por este orden. A excepción de Luxemburgo, son los países que se encontraban peor colocados en 1980.

España, que en 1980, con un gasto de protección social equivalente al 18,1 por 100 del PIBpm (6,2 puntos por debajo del promedio de los doce), distribuía 1.264 unidades de PPC por habitante en prestaciones (54,2 por 100 del promedio de los doce), en 1993, con el 24,5 por 100 del PIBpm (4,3 puntos por debajo del promedio de los doce), distribuyó 2.305 unidades de PPC por habitante en prestaciones (68 por 100 del promedio de los doce). El crecimiento con respecto a 1980 fue, como se ve, muy grande. Pero las medidas adoptadas por entonces hicieron que en 1994 se descendiera a cotas más bajas.

Una vez vistas las grandes diferencias que existen entre los distintos países de la Unión Europea en lo que respecta al importe total de las prestaciones de protección social por habitante, conviene ahora examinar, con respecto a varios años, la distribución porcentual del importe global del gasto corriente de protección social, con detalle del peso de las distintas clases de prestaciones. Es decir, con distinción entre prestaciones en especie y prestaciones en dinero, y, dentro de éstas, entre pensiones, subsidios, asignaciones familiares y otras prestaciones en dinero. Los años elegidos son los de 1981, 1986 y 1991, para los que se dispone de información suficiente sobre dicha distribución. Trátase, como antes, de datos del Seepros, por lo que falta la función de enseñanza.

Distribución del gasto corriente de protección social entre las principales formas de prestaciones y otros gastos corrientes en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En 1981 — En porcentajes del gasto en prestaciones

Estado	Total	Prestaciones en dinero					Prestaciones en especie	Gastos de administración y otros corrientes
		Subtotal	Pensiones	Subsidios	Asignaciones familiares	Otras prestaciones		
Europa-12 . . .	100	68,92	46,26	11,23	6,57	4,86	26,79	4,29
Dinamarca . . .	100	59,85	27,34	23,76	2,55	6,20	37,62	2,53
Países Bajos . .	100	73,31	44,05	17,54	6,26	5,46	23,05	3,64
Alemania occ. .	100	68,08	47,20	11,96	6,70	2,22	29,09	2,83
Francia	100	65,61	44,90	8,86	8,22	3,63	28,99	5,40
Reino Unido . .	100	69,24	42,20	10,72	7,57	8,75	26,80	3,96
Bélgica	100	75,47	47,60	14,60	10,07	3,20	19,44	5,09
Italia	100	71,04	53,16	6,50	4,85	6,53	23,17	5,79
Luxemburgo . .	100	73.09	58,98	6,37	6,47	1,27	20,96	5,95
España	100	71,72	45,60	17,64	1,81	6,67	24,24	4,04
Irlanda	100	64.46	35,79	17,65	9,79	1,23	31,04	4,50
Portugal	100	64,77	44,93	7,85	5,26	6,73	26,06	9,17
Grecia	100	76,68	64,89	3,08	4,21	4,50	18,50	4,82

FUENTE: Barrada, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, cuadro III; elaborado a partir de datos de Eurostat.

Los datos que figuran en los tres cuadros que acompañan a este texto permiten comprobar en qué medida la distribución española de los gastos de protección social en términos Seepros coincide o se separa del promedio de los doce países que integraban las Comunidades Europeas al finalizar la década de los ochenta e iniciarse la década de los noventa. Por lo general, la distribución española es muy semejante a la media de esos doce países. Las principales diferencias se refieren al peso de los subsidios y al peso de las asignaciones familiares.

Distribución del gasto corriente de protección social entre las principales formas de prestaciones y otros gastos corientes en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En 1986 — En porcentajes del gasto en prestaciones

Estado	Total	Prestaciones en dinero					Prestaciones en especie	Gastos de administración y otros corrientes
		Subtotal	Pensiones	Subsidios	Asignaciones familiares	Otras prestaciones		
Europa-12 . . .	100	68,42	48,50	10,69	5,27	3,96	27,24	4,34
Dinamarca . . .	100	59,39	29,38	20,40	1,83	7,78	37,77	2,84
Países Bajos . .	100	73,71	44,58	18,06	5,21	5,86	22,08	4,21
Alemania occ. .	100	66,49	47,75	11,73	5,00	2,01	30,20	3,31
Francia	100	65,13	46,64	7,79	7,36	3,34	29,71	5,16
Reino Unido . .	100	67,36	44,55	12,19	7,01	3,61	28,79	3,85
Bélgica	100	74,54	49,11	13,07	8,51	3,85	20,73	4,73
Italia	100	72,58	58,51	5,32	2,50	6,25	22,16	5,26
Luxemburgo . .	100	74,12	59,91	6,63	6,50	1,08	21,99	3,89
España	100	73,06	48,54	16,83	0,85	6,84	22,94	4,00
Irlanda	100	67,25	34,32	19,09	12,32	1,52	28,46	4,29
Portugal	100	64,32	48,64	7,20	5,02	3,46	28,85	6,83
Grecia	100	75,59	68,64	2,82	2,05	2,08	17,03	7,38

FUENTE: Barrada, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, cuadro III; elaborado a partir de datos de Eurostat.

En lo que respecta a los subsidios, su peso en España es muy superior al promedio. La explicación es clara: el peso de los subsidios es comparativamente elevado debido a que entre ellos figuran los de desempleo, y España, ya en 1981, era el país europeo con mayor tasa de desempleo. Pero otros países con altas tasas de desempleo, como Irlanda, o con tasas bastante altas y elevada protección, como Dinamarca, Bélgica o los Países Bajos, también registran un peso de los subsidios bastante superior al promedio. Sólo Italia, entre los países con altas tasas de desempleo, presenta, sorprendentemente, un peso de los subsidios inferior a la media. También es bien claro el caso de las asignaciones familiares. El peso de éstas ha descendido en el conjunto de los doce países de 1981 a 1991, bajando desde el 6,57

por 100 de los gastos corrientes, en 1981, al 5 por 100 de 1991. Es un descenso suave, coherente con el descenso de la natalidad. Pero el porcentaje de España era del 1,81 por 100 en 1981 y descendió al 0,44 por 100 en 1991; aquí se juntan dos efectos: el del fortísimo descenso de las tasas españolas de natalidad y el de la larga congelación de las cuantías de las prestaciones.

Distribución del gasto corriente de protección social entre las principales formas de prestaciones y otros gastos corrientes en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En 1991 — En porcentajes del gasto en prestaciones

Estado	Total	Prestaciones en dinero					Prestaciones en especie	Gastos de administración y otros corrientes
		Subtotal	Pensiones	Subsidios	Asignaciones familiares	Otras prestaciones		
Europa-12/90*	100	66,81	47,85	9,67	5,00	4,29	28,73	4,46
Dinamarca . .	100	60,07	28,24	19,91	3,33	8,59	37,23	2,70
Países Bajos .	100	73,64	46,70	15,74	3,65	7,55	22,10	4,26
Alemania occ.	100	65,17	46,15	10,88	5,44	2,70	31,35	3,48
Francia	100	63,99	45,40	8,26	6,31	4,02	31,13	4,88
Reino Unido .	100	63,78	44,12	8,99	7,44	3,23	31,62	4,60
Bélgica	100	73,21	49,61	12,31	6,86	4,43	22,11	4,68
Italia	100	69,92	58,02	3,56	2,98	5,36	24,79	5,29
Luxemburgo .	100	72,70	56,20	5,84	7,73	2,93	23,74	3,56
España	100	71,15	45,87	18,19	0,44	6,65	24,60	4,25
Irlanda	100	64,19	35,76	15,81	12,34	0,28	31,31	4,50
Portugal . . .	100	65,36	47,85	7,12	3,80	6,59	28,93	5,71
Grecia	100	77,64	71,01	3,71	0,91	2,01	15,56	6,80

* La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.
FUENTE: Barrada, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, cuadro III; elaborado a partir de datos de Eurostat.

7.21. *La comparación en materia de prestaciones sociales en dinero*

Entrando en un examen algo más detallado de las prestaciones sociales en dinero, se observará que en España su peso se sitúa por encima del promedio de los doce países, fundamentalmente por el peso que en ellas tienen los subsidios. En efecto, el peso de las pensiones es muy similar al promedio, y el de las asignaciones familiares, muy inferior.

7.211. Las pensiones

En España las pensiones representaron el 45,6 por 100 del gasto corriente de protección social (excluida la función de enseñanza) en 1981, para elevarse al 48,5 por 100 en 1986 y descender otra

vez al 45,9 por 100 en 1991. Curiosamente, este mismo movimiento ascendente-descendente se registró en el conjunto de los doce países, en cuyo conjunto estos porcentajes fueron, respectivamente, del 46,3, 48,5 y 47,9 por 100. Pero el descenso no fue, como se ve, tan marcado como en el caso español.

7.211.1. Las pensiones de vejez, jubilación o retiro

La Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) publicó en 1992 una monografía sobre la función de vejez en el Seepros, cuyos datos actualizó en 1996 [108]. En estas monografías se ofrecen datos muy prolijos sobre los importes de las prestaciones y sobre el número de sus beneficiarios, desde 1980, en los Estados miembros. Sometidos a análisis dichos datos, se llega a la conclusión de que defectos metodológicos muy graves impiden establecer comparaciones válidas [109]. Un simple ejemplo basta para comprender esta dificultad: en 1986, el número de pensiones de vejez superaba al de la población de sesenta y cinco años y más en un 73,5 por 100 en Francia, en un 71,0 por 100 en Bélgica, en un 40,2 por 100 en Italia y en un 35,2 por 100 en Grecia. Como mera referencia se puede decir que, según se infiere de los datos de dicha monografía, la cuantía media anual de la pensión española de vejez, jubilación o retiro equivaldría en 1986 al 84 por 100 de la cuantía media de los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Otra publicación de Eurostat fue dedicada en 1993 a medir las tasas de sustitución de las pensiones de vejez en el momento de la jubilación [110]. En el cuadro siguiente se resumen dichas tasas.

Como se ve por este cuadro, las tasas de sustitución en algunos países son inverosímilmente altas, mientras que otros que dedican altos porcentajes de su PIBpm a pensiones de este tipo aparecen con tasas de sustitución increíblemente bajas. La exclusión del cómputo de las pensiones complementarias no obligatorias produce estos resultados. En un análisis crítico de dicho estudio se llega a la conclusión de que la tasas de sustitución de España solamente alcanzarían al 17,5 por 100 de las pensiones [111].

---

[108] Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. I, *Old Age*, Luxembourg, 1992; *Old Age and Survivors: An Update*, Luxembourg, 1996.

[109] Se ha intentado este análisis en Barrada, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, marzo 1996, especialmente en su cuadro XII, y en Barrada, A.: *La protección social en la Unión Europea, de 1981 a 1994*, ya citado.

[110] Eurostat: *Taux de remplacement vieillesse*, vol. I, *Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993.

[111] Barrada, A.: «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros seis países de las Comunidades Europeas», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, números 15-16, enero-junio de 1992, pp. 260-298.

Tasas netas * de sustitución de las pensiones de jubilación de un trabajador del Régimen General con cónyuge a cargo en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1990

Estado	Gasto en la función «vejez» en 1990, en % del PIBpm	Tasas netas de sustitución de la pensiones de jubilación de 1990, en porcentajes del salario neto del año 1989					
		Con salario equivalente a 2/3 del de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al doble de un trabajador medio de la industria manufacturera	
		Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa
Grecia . . .	8,88	125	132	84	114	71	99
Portugal . .	4,97	58	95	58	98	59	103
España . . .	6,50	75	96	73	98	71	97
Italia	11,19	56	91	57	89	57	94
Francia . . .	9,92	51	94	46	83	47	73
Bélgica . . .	8,28	39	91	43	80	38	62
Dinamarca .	10,57	102	104	76	77	48	48
Luxemburgo	6,92	45	85	44	77	39	65
Alemania occ.	7,82	29	66	31	69	24	55
Países Bajos	9,77	90	90	67	67	37	37
Irlanda . . .	4,41	84	84	62	62	35	35
Reino Unido	9,09	40	73	34	59	27	39

* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.

FUENTES: Eurostat: *Taux de remplacement vieillesse*, volume I. *Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993; *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

7.2.1.1.2. Las pensiones de invalidez

La monografía estadística de Eurostat sobre la función de invalidez [112] adolece de los mismos defectos metódicos que la dedicada a la de vejez. En estas condiciones, como mera referencia se puede decir que, de los datos de esta monografía se infiere que, en 1986, la cuantía anual de la pensión media de invalidez permanente en España equivalía al 81,1 por 100 de la cuantía media de los doce países de las Comunidades Europeas.

[112] Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 2. *Invalidity/Disability*, Luxembourg, 1992.

7.211.3. Las pensiones de supervivencia

Tanto la monografía estadística dedicada por Eurostat en 1993 a la función de supervivencia como su actualización en 1996 [113] merecen críticas similares a las de las demás funciones. Con las mismas reservas que se han hecho anteriormente se puede decir que, en 1986, la cuantía media anual de la pensión española de supervivencia equivalía al 70,3 por 100 de la cuantía media de la misma pensión en el conjunto de los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas.

7.212. Los subsidios

Las monografías estadísticas de Eurostat referentes a las funciones de enfermedad, de maternidad y de desempleo procuran información sobre los subsidios de incapacidad temporal y de desempleo, lastrada por una metodología no suficientemente elaborada [114].

7.212.1. Los subsidios por incapacidad temporal

Con los datos de las monografías mencionadas se pueden elaborar indicadores que permitan analizar el alcance de lo representado por el importe gastado en estos subsidios en los Estados miembros de la actual Unión Europea. Para los subsidios de incapacidad temporal por enfermedad o accidente no laboral, el gasto total de cada país, convertido a unidades de Paridad de Poder de Compra constantes de 1986, se ha dividido por la cifra de la población ocupada. Para los subsidios de maternidad dicho importe se ha dividido por el número de mujeres asalariadas. En el cuadro siguiente se ofrecen estos indicadores para los años 1981, 1986 y 1991.

Esta información, más que para establecer comparaciones válidas, sirve para comprobar la dificultad de conseguirlas. Antes de nada hay que decir que casi todos los países que figuran en ese cuadro tienen suscritas las partes del Convenio número 102 de la OIT o del Código Europeo de Seguridad Social relativas a prestaciones monetarias por enfermedad y a maternidad. Las excepciones son las siguientes (en cuanto al Código Europeo): Francia e Italia, en lo que respecta a las prestaciones monetarias por enfermedad; Irlanda y el Reino Unido, en lo que atañe a maternidad. Los dos primeros países registran efectivamente tasas muy bajas en enfermedad; pero las de Irlanda no son muy bajas en maternidad, sobre todo en 1986 y en 1991.

---

[113] Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 3. *Survivors*, Luxembourg, 1993; *Old Age and Survivors: An Update*, Luxembourg, 1996.

[114] Eurostat: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 7. *Unemployment*, Luxembourg, 1994; *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, tome 5. *Maladie*, Luxembourg, 1994; Tome 6. *Maternité*, Luxembourg, 1995. Estos dos últimos volúmenes no dan cifras sobre número de beneficiarios.

Evolución de los subsidios de incapacidad temporal en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

Estado	Año 1981				Año 1986				Año 1991			
	Enfermedad		Maternidad		Enfermedad		Maternidad		Enfermedad		Maternidad	
	PPC-1986 por persona ocupada	Tasa	PPC-1986 por mujer asalariada	Tasa	PPC-1986 por persona ocupada	Tasa	PPC-1986 por mujer asalariada	Tasa	PPC-1986 por persona ocupada	Tasa	PPC-1986 por mujer asalariada	Tasa
Europa-12 .	305,0	100	116,2	100	288,6	100	96,0	100	306,9	100	99,9	100
Dinamarca .	400,0	131	:	:	288,4	100	239,4	249	272,9	89	83,3	283
P. Bajos . .	940,1	308	67,6	58	719,9	249	51,6	54	748,7	244	55,8	56
Alemania oc.	544,2	178	142,5	123	530,2	184	91,7	96	592,7	193	100,6	101
Francia . . .	182,8	60	145,4	125	181,7	63	133,2	139	180,0	592	136,3	136
R. Unido . .	251,9	82	52,8	45	302,5	105	41,9	44	264,8	86	45,2	45
Bélgica . . .	400,2	131	33,0	28	320,7	111	29,4	31	327,1	107	140,6	141
Italia	138,8	46	219,6	189	81,9	28	177,0	184	71,5	23	162,5	163
Luxemburgo	308,4	101	166,7	143	312,1	108	193,3	201	379,6	124	296,1	296
España . . .	208,6	68	69,2	60	208,1	72	71,2	74	294,8	96	56,7	57
Irlanda . . .	414,5	136	63,0	54	449,4	156	83,6	87	280,6	91	73,2	73
Portugal . .	75,4	25	53,5	46	66,7	16	30,5	32	98,1	32	43,7	44
Grecia . . .	33,9	11	41,4	36	30,3	10	44,2	46	24,1	8	43,6	44

FUENTE: Barrada, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, Cuadros VII, X y XVI; elaborado a partir de datos de Eurostat. La tasa indica la relación del indicador de cada país con la media de los doce países.

Justificadas, pues, las bajas tasas de Francia e Italia en enfermedad y del Reino Unido en maternidad, y explicadas por su bajo nivel de protección las de Portugal y Grecia, quedan sin explicación las altísimas tasas de los Países Bajos en enfermedad, acompañadas de tasas muy bajas en maternidad. Parte de la explicación esté tal vez en la dificultad para separar las prestaciones de ambas funciones. Concretamente, en España, desde que la prestación de maternidad está separada de la de enfermedad y accidente no laboral, se ha podido comprobar que la parte de maternidad estaba subestimada. Otra explicación de las tasas de enfermedad de los Países Bajos puede estar en la inclusión en esta función de las prestaciones equivalentes a las españolas de invalidez provisional. En España, estas últimas prestaciones están incluidas en invalidez, y no en enfermedad.

Las tasas de España con respecto al promedio de los doce países son congruentes con su nivel de protección social. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los bajos niveles de protección de la incapacidad temporal en enfermedad de dos países de los más poblados de los doce coloca dicho promedio en un nivel más bajo que el que hubiera resultado de excluir a estos dos países del cómputo.

7.212.2. Los subsidios por desempleo

Ya se ha visto que en la distribución porcentual de los gastos de protección social en los términos del Seepros el grupo de los subsidios tiene en España un peso superior a la media debido a los subsidios de desempleo del país con las tasas más altas de paro de la Unión Europea.

En esta materia, la comparación más interesante que se puede hacer es la relativa a las tasas de sustitución de la prestación por desempleo total con respecto a los salarios de activo. En el cuadro adjunto se presenta un resumen de dichas tasas, según un estudio realizado por un centro de investigación de La Haya. Los datos se refieren al 1 de julio de 1993. Para la obtención de la tasa neta media de sustitución se ha tenido en cuenta no sólo la cuantía de la prestación, sino también el tiempo máximo de duración de la protección. Por ello, España, que fue el país que en dicho año destinó a estas prestaciones el mayor porcentaje del PIBpm, registró, sin embargo, una tasa neta media de sustitución de las más bajas: del 59 por 100.

Tasas netas * de sustitución de la prestación por desempleo total en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1993

Estado	Gasto en la función «desempleo» en 1993 en % del PIB pm	Tasa neta de sustitución en porcentaje del salario neto en activo, a 1 de julio de 1993									
		Tasa neta media	Obrero soltero, con el salario mínimo interprofesional			Obrero soltero, con ingresos medios			Obrero con esposa que no trabaja y dos hijos, con ingresos medios		
			Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses
Dinamarca	4,09	90	95,4	95,4	95,4	79,6	79,6	79,6	96,8	96,8	96,8
Países Bajos.	2,93	78	84,8	84,8	84,8	74,2	56,8	56,8	99,5	99,5	99,5
Luxemburgo.	0,20	77	89,3	79,4	79,4	85,2	45,2	45,2	101,8	91,8	91,8
Francia . .	1,88	75	89,3	80,3	62,5	80,4	73,0	46,7	90,0	88,9	88,2
Alemania .	1,57	68	78,6	78,6	78,6	61,1	54,8	54,8	111,8	111,8	111,8
Irlanda . . .	2,97	67	72,5	72,5	72,5	43,8	43,8	43,8	115,4	115,4	115,4
Bélgica . . .	2,51	66	77,0	64,6	64,6	67,1	46,9	46,9	80,8	85,3	85,3
Reino Unido.	1,64	63	79,7	79,0	79,0	41,4	41,1	41,1	86,1	86,1	86,1
Italia	0,56	61	79,4	42,5	42,5	55,5	27,7	27,7	86,8	86,8	86,8
España . . .	4,77	59	106,5	106,5	46,8	83,7	71,1	23,2	105,9	105,9	81,3
Portugal . .	0,85	44	112,4	78,7	0,0	78,7	41,6	0,0	111,1	111,1	9,8
Grecia . . .	0,50	28	79,2	11,9	11,9	47,6	7,1	7,1	89,3	16,4	16,4

* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.
FUENTES: Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996; Centraal Planbureau: *Replacement Rates [of the Unemployment Compensation]*. A Transatlantic View, Working Paper Núm. 80, The Hague, September 1995.

7.213. Las asignaciones familiares

De la insignificancia progresiva de las asignaciones familiares en España ya se ha hablado bastante. Pero para hacerse cargo más precisamente de lo que esta insignificancia ha venido representan-

do bueno es convertir a unidades de PPC de 1986 sus importes y dividirlos por la población menor de quince años de edad. Las asignaciones familiares no dan, por lo general, lugar a confusiones graves. Por ello, la referencia a la población de menos de quince años da una medida bastante satisfactoria del nivel de la protección. Como se ve por el cuadro adjunto, las diferencias de protección entre los países de la Unión Europea son muy grandes. Los países meridionales son los que menor protección otorgan.

Evolución comparada de las asignaciones familiares en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

Estado	Año 1981		Año 1986		Año 1990	
	PPC-1986 por persona menor de 15 años	Tasa	PPC-1986 por persona menor de 15 años	Tasa	PPC-1986 por persona menor de 15 años	Tasa
Europa-12	769,8	100,0	772,7	100,0	826,1	100,0
Luxemburgo	1.209,7	157,2	1.402,1	181,4	1.957,8	237,0
Bélgica	1.600,3	207,9	1.503,2	194,5	1.468,6	177,8
Alemania occ. . . .	1.348,0	175,1	1.254,9	162,4	1.337,3	161,9
Francia	1.128,6	146,6	1.250,1	161,8	1.238,7	149,9
Reino Unido	827,4	107,5	973,5	126,0	1.004,9	121,6
Países Bajos	996,6	129,5	983,0	127,2	838,6	101,5
Irlanda	455,6	59,2	707,3	91,5	787,3	95,3
Dinamarca	385,2	50,0	330,8	42,8	741,6	89,8
Italia	484,2	62,9	342,9	44,4	434,7	52,6
Portugal	162,0	21,0	179,2	23,2	203,5	24,6
Grecia	144,5	18,8	112,6	14,6	62,4	7,6
España	94,3	12,3	55,9	7,2	45,7	5,5

FUENTE: Elaboración propia, a partir de datos de Eurostat: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, tome 4. *Famille*, Luxembourg, 1993.

Pero, dentro de los países meridionales, destaca España. En 1990, el importe de las asignaciones familiares de España, dividido por la población de menos de quince años, equivalía al 5,5 por 100 del promedio de estos doce países. Y el país de mayor protección, Luxemburgo, multiplicaba por 42,8 la cifra de España. Es de señalar que en este mismo año, Irlanda, país con PIBpm por habitante similar al de España, otorgaba una protección sólo ligeramente inferior al promedio de los doce países.

7.214. Las demás prestaciones en dinero

Las demás prestaciones sociales en dinero constituyen un aglomerado heterogéneo en el que no tienen sentido las comparaciones. En el conjunto de los doce países estudiados y en los tres años objeto de análisis, estas prestaciones han representado en torno al 4 por 100 de todos los gastos corrientes. En España ha estado siempre por encima del 6,6 por 100.

7.22. *La comparación en materia de transferencias sociales en especie*

Según los datos del Seepros utilizados para este análisis, las prestaciones en especie representan en torno al 27 por 100 del gasto corriente en el conjunto de los doce países estudiados. En el cuadro adjunto se informa sobre la evolución comparada de estos gastos.

Evolución comparada de los gastos en transferencias sociales en especie en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

Estado	Año 1981			Año 1986			Año 1991		
		En % del PIBpm			En % del PIBpm			En % del PIBpm	
	En % del gasto corriente total	Asistencia sanitaria en la función de enfermedad	Resto	En % del gasto corriente total	Asistencia sanitaria en la función de enfermedad	Resto	En % del gasto corriente total	Asistencia sanitaria en la función de enfermedad	Resto
Europa-12 .	26,79	4,80	1,95	27,24	4,88	2,08	28,73	5,22	2,25
Dinamarca .	37,62	5,47	5,85	37,77	4,61	5,48	37,23	4,64	6,88
Países Bajos .	23,05	3,96	3,25	22,08	3,75	3,10	22,10	3,88	3,28
Alemania occ.	29,09	5,90	2,71	30,20	5,97	2,53	31,35	5,61	2,82
Francia . . .	28,99	5,87	1,87	29,71	6,37	2,10	31,13	6,56	2,26
Reino Unido.	26,80	3,74	2,62	28,79	3,61	3,39	31,62	4,06	3,73
Bélgica . . .	19,44	4,58	1,26	20,73	4,84	1,26	22,11	4,90	1,17
Italia	23,17	4,25	0,64	22,16	4,39	0,57	24,79	5,50	0,59
Luxemburgo	20,96	4,94	0,96	21,99	4,25	0,60	23,74	4,54	1,07
España . . .	24,24	3,90	0,87	22,94	3,75	0,81	24,60	4,39	0,94
Irlanda . . .	31,04	5,34	1,27	28,46	4,75	1,82	31,31	4,24	2,18
Portugal . .	26,06	3,14	0,65	28,85	3,63	0,48	28,93	3,88	1,14
Grecia . . .	18,50	1,57	0,57	17,03	1,34	1,43	15,56	1,50	1,04

FUENTES: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Tome 5. *Maladie*, Luxembourg, 1994; *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

Al tratarse de datos del Seepros, falta en este cuadro la parte relativa a enseñanza. Por otro lado, sólo se registra, teóricamente al menos, el gasto en prestaciones de asistencia sanitaria por enfermedad común y accidente no laboral, pero no el correspondiente a las funciones de «invalidez-incapacidad», «accidente de trabajo, enfermedad profesional» ni «maternidad». En España, estos gastos se han computado en las funciones correspondientes, pero en muchos países han quedado englobados en la función de enfermedad.

7.221. La asistencia sanitaria

En el conjunto de los doce países de la Unión Europea que figuran en el cuadro anterior, el gasto en prestaciones de asistencia sanitaria de la función «enfermedad» (es decir, por enfermedad común y accidente no laboral) ha venido representando en torno al 5 por 100 de PIBpm. Con respecto a este promedio, si se prescinde de Grecia, país que por una interpretación errónea del Seepros infravalora su protección en materia sanitaria [115], las desviaciones de este promedio no son muy marcadas. En los tres años considerados, han registrado siempre porcentajes superiores al 5 por 100 Francia y Alemania, países en donde la protección se realiza por el sistema de que las instituciones de seguridad social reembolsen los gastos realizados por los beneficiarios en establecimientos y consultorios concertados. España y el Reino Unido, que tienen sistemas de asistencia muy similares, con predominio de la producción pública de los servicios, registran porcentajes más bajos, y semejantes.

7.222. La enseñanza

Al quedar la enseñanza excluida del Seepros no es posible ofrecer sobre esta función información que se pueda considerar homogénea con la de las demás funciones. El resumen que se ofrece a continuación procede, su mayor parte, de la estadística de gastos sociales de la OCDE. En estas cifras se suele incluir la totalidad de los gastos corrientes y de capital de las administraciones públicas en la función de enseñanza. Como contraste se ha de decir que, en España, los gastos computados en el presente estudio como de transferencias sociales en enseñanza representaron los siguientes porcentajes del PIBpm: en 1964, el 0,76 por 100; en 1967, el 1,02 por 100; incluyendo además subvenciones de explotación, formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos: en 1970, el 1,74 por 100; en 1974, el 1,75 por 100; en 1980, el 2,81 por 100; en 1985, el 3,39 por 100; en 1992, el 4,21 por 100. En estos porcentajes no se incluyen gastos de administración general ni transferencias de capital.

A juzgar por los datos de este cuadro, sólo a partir de 1985 el gasto público en enseñanza en España ha comenzado a estar en consonancia con el de los países de su entorno.

---

[115] Según se explica en Barrada, A.: *La protección social en la Unión Europea, de 1981 a 1994*, cit., p. 25.

Evolución comparada del gasto en enseñanza en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En porcentaje del PIBpm

Estado	1964	1967	1970	1974	1980	1985	1992
Dinamarca	:	:	7,06	7,98	7,84	7,18	6,7
Países Bajos . . .	5,68	6,46	6,66	7,17	7,07	5,48	5,0
Alemania occ. . .	2,93	3,70	4,12	5,11	5,16	4,44	4,9
Francia	:	:	:	5,80	5,66	6,06	5,9
Reino Unido . . .	4,32	4,97	5,31	5,98	5,52	4,92	4,1
Bélgica	5,06	5,83	6,00	6,81	7,91	7,48	:
Italia	3,81	4,23	4,47	4,63	4,91	4,95	:
Luxemburgo . . .	:	:	:	:	6,15	:	:
España	*1,50*	*1,57*	*1,64*	*1,83*	2,78	3,96	5,2
Irlanda	4,08	4,50	5,15	5,70	5,98	6,13	5,7
Portugal	:	:	:	:	3,89	:	5,2
Grecia	1,84	1,99	1,89	1,90	1,82	2,78	:

FUENTES: OECD: *The OECD Social Data Bank*, 1989, y OCDE: *Regards sur l'éducation, 1995*. El dato de Francia que figura en la columna del año 1974 corresponde, en realidad, al año 1975. Los datos de España de 1970 y 1974 proceden de Barea, J.: «La enseñanza», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, número 3 (marzo 1989); los de 1964 y 1967 son de estimación propia, teniendo en cuenta Ministerio de Educación y Ciencia: *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, 1969.

7.223. Los servicios sociales

En el cuadro dedicado a transferencias sociales en especie, en términos del Seepros, lo no destinado a asistencia sanitaria se puede considerar *grosso modo* como transferencias relativas a servicios sociales. En esta hipótesis, en el conjunto de los doce países de la Unión Europea considerados, el gasto en servicios sociales se cifra aproximadamente en el 2 por 100 del PIBpm. Pero hay grandes diferencias de unos países a otros, pues en la mitad de ellos, mitad en la que figura España, dicho porcentaje se sitúa en torno al 1 por 100 del PIBpm. En cambio, en Dinamarca el porcentaje supera al representado por la asistencia sanitaria. Lo cual parece exagerado. Fuera de este caso extraño, en los países mejor colocados en este campo, el porcentaje rara vez rebasa el 3 por 100. Aparte de Dinamarca, los países en que dichos servicios (o más bien la rúbrica de «resto») significan mayores porcentajes del PIBpm, son los Países Bajos y el Reino Unido, también con porcentajes próximos al de asistencia sanitaria.

7.3. Comparación de la financiación de los gastos de protección social

Dada la falta de homogeneidad de los datos referentes a enseñanza con los considerados por el Seepros y teniendo en cuenta además que los gastos públicos en enseñanza no se financian, en su mayor parte, con cotizaciones sociales, la comparación que se va a hacer

con otros países se limitará a la financiación de los gastos corrientes de protección social en los términos del Seepros.

En el Seepros, los ingresos corrientes de protección social se clasifican según la naturaleza de los recursos y según el sector de procedencia de los mismos. Primeramente se ofrece la distribución porcentual de dichos ingresos según su naturaleza, en 1980 y en 1994.

Distribución de los ingresos corrientes de protección social según las distintas clases de recursos en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En 1980 — En porcentajes del total

Estado	Total ingresos corrientes	Cotizaciones sociales						Aportaciones públicas corrientes	Otros ingresos corrientes
		Subtotal	Reales del empleador	Ficticias del empleador	De los asalariados	De los autónomos	De otras personas		
Europa-12 .	100	67,35	32,59	12,79	16,88	2,38	2,72	27,94	4,71
Francia . .	100	79,78	44,79	10,73	19,12	4,54	0,61	17,27	2,95
Grecia . . .	100	89,04	31,39	26,42	31,23	:	:	4,72	6,24
Alemania .	100	69,40	24,77	16,64	20,49	1,12	6,39	27,05	3,55
Bélgica . . .	100	62,25	34,07	10,39	13,66	3,71	0,43	33,98	3,77
España . . .	100	82,34	49,18	14,02	10,12	4,39	4,64	16,14	1,52
Países Bajos	100	68,05	31,93	5,12	23,63	2,16	5,20	20,45	11,50
Italia	100	73,83	40,46	19,48	10,00	3,89	:	23,77	2,40
Portugal . .	100	71,90	45,00	8,18	17,58	1,05	0,09	25,41	2,69
Luxemburgo	100	58,80	26,81	8,62	19,73	3,02	0,62	32,84	8,36
Reino Unido	100	48,05	25,28	8,16	13,75	0,53	0,32	43,21	8,74
Irlanda . . .	100	35,71	15,18	9,37	10,97	0,19	:	63,29	1,00
Dinamarca .	100	12,34	3,01	7,01	2,29	0,02	0,00	82,91	4,75

FUENTE: Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1992*, Luxembourg, 1994.

En ambos cuadros se han ordenado los países según el peso decreciente que tenían en ellos en 1994 las cotizaciones sociales. De este modo, los países que en el cuadro relativo a 1980 aparecen «descolocados» son los que ha experimentado cambios mayores en la estructura de la financiación de la protección social en este lapso de tiempo. Se comprueba así cómo, mientras los cuatro últimos países, de Luxemburgo a Dinamarca, han conservado sus posiciones en el conjunto, en los demás se han producido cambios, debidos a que en ellos ha variado de modo diferente el peso de los distintos recursos. Los cambios estructurales de estos catorce años han tenido como resultado un acortamiento de las distancias entre la mayoría de países que financia su protección social fundamentalmente a base de cotizaciones, y la minoría que la financia con los recursos generales de las administraciones públicas. Así, Grecia, que en 1980 financiaba estos gastos en un 89 por 100 por cotizaciones y en menos de un 5 por 100 con aportaciones públi-

cas, en 1994 lo hacía en un 72 por 100 por cotizaciones y en un 19 por 100 con aportaciones públicas; en cambio, Dinamarca aumentó el peso de sus cotizaciones, desde el 12 por 100 de 1980 hasta el 19 por 100 de 1994.

Distribución de los ingresos corrientes de protección social según las distintas clases de recursos en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1994 — En porcentajes del total

Estado	Total ingresos corrientes	Cotizaciones sociales						Aportaciones públicas corrientes	Otros ingresos corrientes
		Subtotal	Reales del empleador	Ficticias del empleador	De los asalariados	De los autónomos	De otras personas		
Europa-12*	100	64,11	28,43	10,65	25,03	:	:	30,20	5,69
Francia . .	100	76,53	39,59	9,50	22,11	4,46	0,87	21,52	1,95
Grecia . . .	100	72,37	27,60	18,11	26,66	:	:	19,16	8,47
Alemania .	100	70,36	26,19	12,17	22,59	1,05	8,36	26,66	2,98
Bélgica . . .	100	69,63	33,83	9,26	24,10	1,43	1,02	20,59	9,78
España . . .	100	68,28	39,84	10,43	9,29	4,54	4,17	29,61	2,11
Países Bajos	100	67,95	14,32	5,79	37,08	1,94	8,83	16,27	15,78
Italia	100	62,86	32,30	14,22	10,35	5,99	:	34,96	2,18
Portugal . .	100	55,72	29,49	4,92	18,79	2,16	0,36	37,41	6,87
Luxemburgo	100	51,35	22,28	7,19	18,53	2,67	0,69	42,59	6,06
Reino Unido*	100	41,72	18,91	7,19	14,53	0,68	0,42	43,85	14,43
Irlanda . . .	100	38,18	15,37	7,66	13,69	1,46	:	61,01	0,81
Dinamarca .	100	19,30	4,94	4,23	10,14	:	:	75,64	5,06

* Según datos del año 1993.
FUENTE: Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

Salvo dos países, Alemania y los Países Bajos, en que la variación de peso del conjunto de las cotizaciones sociales no ha sido muy marcada, en los demás las modificaciones son, por lo general, notables. Los mayores descensos en el peso de las cotizaciones los han registrado Grecia (–16,7 puntos porcentuales), Portugal (–16,2 puntos), España (–14,1 puntos) e Italia (–11,0 puntos). Más suaves han sido los descensos de Luxemburgo (–7,5 puntos) y el Reino Unido (–6,3 puntos). Y mucho más ligero el de Francia (–3,3 puntos). Entre los países en que han aumentado el peso de las cotizaciones figura en primer lugar Bélgica (+7,4 puntos). Desde niveles muy bajos, Dinamarca ha aumentado sensiblemente su peso (+7,0 puntos), como lo ha aumentado también Irlanda (+2,5 puntos).

Todos estos cambios se han hecho a expensas o en beneficio de las aportaciones de las administraciones públicas, que, en el conjunto de estos doce países han elevado su peso desde el 27,9 por 100 de 1980 al 30,2 de 1994, mientras que en España se ha pasado del 16,1 al 29,6 por 100.

En cuanto a los demás recursos corrientes, han tenido siempre poca importancia, salvo en los Países Bajos y en el Reino Unido. En los Países Bajos estos recursos, que en 1980 supusieron el 11,5 por 100 de los recursos corrientes, en 1994 se elevaron al 15,8 por 100. En el Reino Unido pasaron del 8,7 al 14,4 por 100. En estos crecimientos hay que ver un desarrollo de los regímenes complementarios de pensiones financiados por el sistema de capitalización.

También se han producido cambios importantes en la distribución interior de las cotizaciones sociales, en el sentido de disminuir el peso de las reales y ficticias del empleador a expensas de las reales de las personas protegidas. Para el conjunto de los doce países, el peso de las primeras ha bajado del 45,4 al 39,1 por 100, mientras que las de las personas protegidas han subido del 22 al 25 por 100. En España, el peso de las reales y ficticias de los empleadores, que fue del 63,2 por 100 en 1980, bajó al 50,3 por 100 en 1994, mientras que las de las personas protegidas pasaron del 19,2 al 18,0 por 100.

Otro aspecto muy interesante de la financiación es el de la distribución de la carga entre los sectores institucionales. En los dos cuadros siguientes se presenta esta distribución en 1980 y en 1994. En ellos, el peso sobre cada sector se expresa en porcentaje del PIBpm, y los países se ordenan según el peso decreciente soportado por el sector de las empresas en 1994. En ambos casos España ocupa la sexta posición, aunque los Países Bajos, que en 1994 figuran por debajo de España, en 1980 ocupaban el primer puesto, mientras que el Reino Unido, que en 1980 estaba detrás de España, en 1994 está delante.

Para hacerse cargo de lo que estas cifras significan es preciso tener en cuenta que, en el caso de los recursos patrimoniales de las instituciones de protección social, las rentas procedentes de dividendos e intereses de sus activos se anotan como procedentes del sector empresarial si dichos activos consisten en acciones, obligaciones o bonos de empresas, y se anotan como procedentes del sector de las administraciones públicas si se trata de títulos de las deuda, bonos del tesoro y otros instrumentos de financiación del déficit de estas administraciones. Es decir, que, en el caso de las empresas, no se cuentan solamente las cotizaciones sociales, sino también operaciones que no implican ninguna carga para las mismas. Por lo mismo, entre los recursos procedentes de las administraciones públicas se cuentan cotizaciones sociales reales y ficticias, aportaciones públicas a las instituciones de protección social y rentas e intereses generados por sus pasivos financieros.

Distribución de los ingresos corrientes de protección social según el sector de procedencia en doce Estados miembros de la actual Unión Europea

En 1980 — En porcentajes del PIBpm

Estado	Sectores institucionales							
	Todos	Empresas	Administración central	Administraciones locales	Administraciones de seguridad social	Hogares	Instituciones privadas sin fines de lucro	Resto del mundo
Italia	21,25	10,22	6,24	1,43	0,13	3,22	:	:
Alemania . .	30,22	10,43	8,70	1,99	0,06	8,87	0,17	0,01
Bélgica . . .	27,94	10,17	11,27	1,10	0,07	5,26	0,05	0,02
Reino Unido	25,52	8,16	11,28	2,30	0,04	3,74	0,00	:
Francia . . .	26,46	10,18	6,30	1,47	0,65	7,80	0,05	:
España . . .	18,40	9,01	4,38	0,79	0,50	3,69	0,03	0,01
Países Bajos	36,29	12,39	9,74	2,45	0,10	11,41	:	0,20
Luxemburgo	28,11	8,33	11,93	1,01	0,06	6,74	0,04	0,01
Grecia . . .	13,49	:	:	:	:	:	:	:
Portugal . .	12,93	5,69	4,63	0,06	0,04	2,51	0,00	:
Irlanda . . .	21,03	2,96	13,98	1,57	0,00	2,36	0,03	0,13
Dinamarca .	30,65	1,67	16,59	10,22	:	0,71	1,45	0,00

FUENTE: Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1992*, Luxembourg, 1994.

Por estos cuadros se advierte que los recursos para la financiación de la protección social proceden principalmente de las empresas, de la Administración central y de los hogares. Excepcionalmente, en Dinamarca revisten suma importancia las aportaciones de la Administración local (en Alemania, las aportaciones de los *Länder* se anotan en la Administración central; pero, en España, las de las Comunidades autónomas se anotan en el sector de la Administración local).

En 1980, los recursos corrientes para la financiación de la protección social procedentes del sector empresarial superaban el 12 por 100 del PIBpm en los Países Bajos; en otros cuatro países (Alemania, Italia, Francia y Bélgica) rebasaban el 10 por 100 del PIBpm. En 1994, sólo dos países, Italia y Alemania, rebasaban este porcentaje. Por el otro extremo, en los dos países más próximos al modelo Beveridge, Dinamarca e Irlanda, los recursos procedentes del sector empresarial no llegaban al 3 por 100 del PIBpm. La patria de Lord Beveridge, en cambio, aparece más bien en una posición intermedia, entre este modelo y el de Bismarck.

En cuanto a la Administración central como fuente de recursos, en 1980 suministraba más del 16 por 100 del PIBpm en Dinamarca, casi el 14 por 100 en Irlanda y más del 11 por 100 en Luxemburgo, el Reino Unido y Bélgica; en España, en cambio, sus aportaciones apenas llegaban al 4,4 por 100 del PIBpm; menos que en cualquier

Distribución de los ingresos corrientes de protección social según el sector de procedencia en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1994 — En porcentajes del PIBpm

Estado	Sectores institucionales							
	Todos	Empresas	Administración central	Administraciones locales	Administraciones de seguridad social	Hogares	Instituciones privadas sin fines de lucro	Resto del mundo
Italia	26,83	10,32	10,12	1,80	0,11	4,48	:	:
Alemania . .	31,86	10,15	8,26	2,55	0,08	10,59	0,21	0,00
Bélgica . . .	29,86	9,97	9,78	0,76	0,07	9,22	0,04	0,03
Reino Unido *	30,57	9,86	14,92	0,96	0,02	4,82	:	:
Francia . . .	29,86	9,79	8,54	1,65	0,80	9,02	0,05	:
España . . .	23,12	9,24	7,95	0,94	0,49	4,48	0,02	0,00
Países Bajos	36,69	8,37	8,88	0,83	0,06	17,83	:	0,72
Luxemburgo	26,61	6,63	12,70	1,11	0,06	6,04	0,05	0,01
Grecia . . .	17,59	:	:	:	:	:	:	:
Portugal . .	19,22	6,03	7,77	0,33	0,08	4,67	0,34	0,00
Irlanda . . .	21,03	2,89	13,43	1,31	0,00	3,19	0,04	0,19
Dinamarca .	37,53	2,22	16,94	12,67	:	3,80	1,90	:

* Según datos del año 1993.
FUENTE: Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

otro país. En 1994, este sector continuaba aportando más del 16 por 100 del PIBpm en Dinamarca; el segundo puesto lo ocupaba el Reino Unido, con casi el 15 por 100 del PIBpm y el tercero Irlanda, con el 13,4 por 100; Luxemburgo llegaba al 12,7 por 100 e Italia, al 10,1 por 100. Bélgica, Francia y Alemania habían reducido sus aportaciones, en términos del PIBpm con respecto a 1980. En España, en cambio, las aportaciones de la Administración central se habían elevado considerablemente con respecto a las del año 1980, situándose en el 7,95 por 100 del PIBpm, y ya no ocupaba España el último puesto, sino el penúltimo; en el último había sido relevada por Portugal, con el 7,77 por 100 del PIBpm.

Tanto en 1980 como en 1994, eran los Países Bajos los que hacían descargar en el sector de los hogares el peso más fuerte de la financiación de la protección social. En 1980 significó más del 11,4 por 100 del PIB, y en 1994, más del 17,8 por 100 (porcentaje del PIBpm próximo al que representó toda la protección social española en términos del Seepros en 1980). En este terreno el segundo puesto lo ocupa Alemania, aunque a gran distancia de los Países Bajos: casi el 10,6 por 100 del PIBpm en 1994. En España, la aportación de los hogares no llegó al 3,7 por 100 del PIBpm en 1980 ni al 4,5 por 100 en 1994. Porcentajes similares presentan Italia, Portugal y el Reino Unido, y porcentajes menores, Dinamarca e Irlanda.

CONCLUSION

En este trabajo se ha pasado revista a lo que ha significado el gasto público de bienestar social en España a lo largo de casi un tercio de siglo, tanto desde el punto de vista de las instituciones que lo han regulado como desde el punto de vista de su magnitud en términos reales, de su distribución y de su financiación. Para evitar divagaciones, se han acumulado datos concisos, pero precisos, tanto en lo que respecta a la regulación como en lo que atañe a los importes gastados en las distintas áreas, al número de los beneficiarios de las prestaciones y a las cuantías de éstas. Por ello, al finalizar esta tarea, conviene concluir con un resumen en que se subrayen algunos de los rasgos más característicos de los fenómenos observados.

Así, ante todo, conviene recordar que el desarrollo de la protección social y de lo que se ha llamado el Estado del Bienestar ha sido una consecuencia de la revolución industrial [116]. En las sociedades predominantemente rurales anteriores a la revolución industrial, la subsistencia de los individuos quedaba confiada básicamente a los hogares; pero el fuerte desarrollo urbano, derivado de ella, condujo a una multiplicación de los obstáculos para hacer frente a las necesidades en un medio progresivamente alejado de lo natural y obligó a buscar soluciones más enérgicas y eficaces que las de la caridad y la beneficencia tradicionales.

La solución ideada en la patria de la revolución industrial para hacer frente a esta cuestión, que se convirtió en la «cuestión social» por antonomasia, no fue precisamente un modelo de humanidad. La Ley de Pobres de 1834, que vino a sustituir en el Reino Unido a

---

[116] Un estudio teórico del tema de la relación entre revolución industrial y seguridad social, en Barrada, A.: «Justicia social y seguridad social», en *Revista de Seguridad Social*, núm. 15 (julio-septiembre 1982), pp. 105-150.

las promulgadas por Isabel I, da testimonio de ello. En consonancia con actitudes frecuentes en la Inglaterra retratada por Dickens y por la señora Gaskell, el diputado español señor Calderón Collantes llegó a decir en las Cortes de 1844, sin escándalo de nadie, que la pobreza «es signo de estupidez» [117].

La solución correcta vino de un país que se había incorporado algo tarde a la revolución industrial, pero que, por lo mismo, procuró hacerla más rápidamente. En 17 de noviembre de 1881, un Mensaje del Emperador, obra de Bismarck, a la Dieta Imperial alemana anunciaba la intención de crear seguros de enfermedad, de invalidez y de accidentes del trabajo. Dos años después, por Ley de 15 de junio de 1883, se estableció en Alemania el Seguro de Enfermedad; al año siguiente, por Ley de 6 de julio de 1884, se creaba el de Accidentes del Trabajo; poco más adelante, por Ley de 22 de junio de 1889, el Invalidez y Vejez. Es decir, que, en menos de una década, los propósitos del Mensaje Imperial de 1881 se hicieron realidad.

En España, en el año 1883, el mismo en el que se promulgó en Alemania la Ley del Seguro de Enfermedad, por Real Decreto de 5 de diciembre, se creó una Comisión, luego llamada de Reformas Sociales, con el fin de hacer frente a los mismos problemas. Pero hasta treinta y ocho años después no se dictó el Reglamento de aplicación de uno de los primeros seguros sociales obligatorios españoles, el del Retiro Obrero. Lo cual no puede menos de recordar la expresión cínica según la cual, cuando se quiere que algo no se resuelva, se nombra una comisión. Sin embargo, la Comisión de Reformas Sociales realizó a todo lo largo de su historia una obra meritísima, como tal comisión. Pero la ejecución de sus propuestas no era cosa suya.

Ni tampoco la sociedad española estaba madura para ello. Por esto, todas las buenas intenciones se estrellaban frente a la realidad. También el Instituto Nacional de Previsión, desde su creación en 1908, realizó doctísimos estudios para la implantación en España de seguros sociales que tardaron muchos años en llegar.

De la misma manera que en el Reino Unido, en las durísimas condiciones de la II Guerra Mundial, se encomendó a Beveridge la preparación de los informes que llevan su nombre, publicados en 1942 y en 1944, también en la España de los años cuarenta se hicieron esfuerzos en este sentido, entre los que destaca, en 1942, la promulgación de la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad,

---

[117] Citado por Comellas, J. L.: *Historia de España contemporánea*, Madrid, Ediciones Rialp, S. A., 1988; p. 161.

y, en 1944, el Decreto de 23 de diciembre, por el que se fijaron las bases para el establecimiento de un seguro social de alcance total; la comisión nombrada al efecto redactó prontamente el Anteproyecto de la Ley de Seguro Total [118], pero este anteproyecto no fue adelante.

En realidad, la seguridad social española se fue desarrollando, desde comienzos de los años cuarenta, a través de un desdoblamiento de la acción protectora entre la encomendada al Instituto Nacional de Previsión y la acogida al amparo de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo, que se manifestó en una doble vertiente: la de las Mutualidades Laborales y la del Plus Familiar. Este desarrollo se debió, en buena medida, al tesón don José Antonio Girón de Velasco (Herrera de Pisuerga, 1911-Fuengirola, 1995), Ministro de Trabajo de 1941 a 1957. De la paralización ocurrida tras de su cese, no se salió realmente, pese a la promulgación y desarrollo de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, hasta que otro Ministro de Trabajo, don Licinio de la Fuente (nacido en Noez en 1923), llevó a las Cortes la que fue Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento del Régimen General de la Seguridad Social.

Resulta sintomático que, pese a los tempranos intentos de hacer frente a la «cuestión social», el Estado del Bienestar sólo comenzara a ser una realidad en España después de que, a mediados de los años sesenta, se consumara en este país la revolución industrial. En efecto, la cifra de la población española ocupada en la industria logró superar, por primera vez, a la de la ocupada en agricultura y pesca en 1965; y en 1971, por primera vez, el gasto público corriente en transferencias sociales fue mayor que el resto del gasto corriente de las administraciones públicas.

Hay que decir, sin embargo, que si bien se puede hablar de Estado del Bienestar cuando más del 50 por 100 de todo el gasto público se dedica a estas atenciones, y esto fue así en España desde comienzos de la década de los setenta, tal Estado del Bienestar fue al principio muy débil, ya que, al ser muy reducido, en términos del PIBpm, el gasto de las administraciones públicas, difícilmente se podía ir muy lejos por este camino. En 1971, el gasto total, corriente y de capital, de dichas administraciones no llegaba a equivaler al 24 por 100 del PIBpm. En estas condiciones, por mucha parte que se dedicara a protección social, no se podían hacer grandes cosas. Sólo en 1979 llegó la totalidad del gasto público a representar más del 30 por 100 del PIBpm.

---

[118] Los textos del Decreto de 23 de diciembre de 1944 y del Anteproyecto de Ley de Seguro Total se pueden ver en la *Revista de Seguridad Social*, núm. 15 (julio-septiembre 1982), pp. 389-433.

En 1981 ya se dedicaba cerca del 19 por 100 del PIBpm a transferencias sociales; pero para entonces el gasto de las administraciones públicas se acercaba al 36 por 100 del PIBpm. Son los momentos en los que se dedicará más parte del gasto público a tales operaciones. En los años posteriores crecerá mucho el gasto público, pero a ritmo mucho menor el de bienestar social. Este último, en los últimos años, contando con las subvenciones de explotación en enseñanza, rebasa el 25 por 100 del PIBpm. Pero sorprende comprobar que esto es lo que gasta la mayor parte de los Estados de la Unión Europea en los términos del Seepros; es decir, sin enseñanza. Y hay países que, sin contar la enseñanza, llegan en protección social al 33 por 100 del PIBpm.

Otro tema muy importante en esta evolución es no ya el del volumen del gasto destinado a estos menesteres, sino el de la racionalidad y coherencia del sistema de protección. Esta racionalidad y esta coherencia son muy difíciles de lograr, debido, sobre todo, a la forma parcial en que la protección se ha ido estableciendo.

En la evolución de las medidas de protección social, éstas han ido desde la protección inicial de los trabajadores asalariados más modestos de la industria y los servicios, a la protección de todos los trabajadores, y luego, a la protección de todos los ciudadanos y aun a la de todos los habitantes del territorio del Estado, con independencia de su nacionalidad. Pero esto no se ha hecho global y sistemáticamente, sino por partes inconexas.

En el campo de la *asistencia sanitaria,* aunque el Seguro Obligatorio de Enfermedad comenzó a funcionar en 1944, en 1964 aún no cubría a la totalidad del campo de aplicación de los seguros sociales: quedaban excluidos los afiliados del primer grupo de la tarifa de cotización y los trabajadores autónomos; entre los funcionarios públicos, hasta la creación, a finales de los años setenta, de las mutualidades generales de funcionarios del Estado, unos estaban protegidos y otros no. Y por procedimientos diversos. Y cuando la Ley General de Sanidad de 1986 postuló la universalización de la asistencia sanitaria, lo hizo de manera incompleta y complicada, mediante un procedimiento mixto de financiación por cotizaciones y por aportaciones públicas arbitrario e injusto. Un sistema sometido además a la onerosa servidumbre de los intereses de las multinacionales de la industria farmacéutica y de la corporación de las oficinas de farmacia.

En materia de *enseñanza,* una ley de 1857 que declaraba la enseñanza primaria obligatoria de los seis a los doce años, gratuita para quienes careciesen de medios, no había logrado erradicar el anal-

fabetismo un siglo después de su promulgación. Sólo hacia 1980, a los diez años de haber entrado en vigor la Ley General de Educación de 1970 y de haberse desarrollado en toda su plenitud, se logró la escolarización real de la población de los seis a los catorce años. Pero concepciones pedagógicas olvidadas de la realidad, con dominio hegemónico de la «optatividad» (la expresión es de la LOGSE, art. 20.3) asociada a la «troncalidad», y la conversión de los libros de texto y los cuadernos de clase en «materiales curriculares» (Real Decreto 388/1992), ha generado una enseñanza cara y de baja calidad. Otro de los problemas en este campo es el de la demanda de enseñanza universitaria, moderada en la década de los sesenta, pero creciente en los años posteriores, con temas tan mal resueltos como el de la libre elección de carrera, coartada por la falta de planificación adecuada y por la práctica de la «selectividad». Papel similar al de la industria farmacéutica en el área de la sanidad es el que desempeñan en el de la enseñanza las editoriales de libros de texto.

Los *servicios sociales,* en la medida en que se conoce su extensión real, parecen insuficientemente desarrollados. Existe turismo para la «tercera edad», pero no suficientes residencias de ancianos; faltan, sobre todo, las específicamente destinadas a quienes no se pueden valer por sí mismos. Este problema se agravará además hacia el futuro, debido al alargamiento medio de la vida humana. Es también muy fuerte la necesidad de establecimientos suficientes de asistencia a minusválidos, así como a toxicómanos. También aquí existen, aunque no como grupos de presión poderosos, entidades que se lucran de los servicios sociales: son, sobre todo, ciertas entidades que conciertan sus servicios con las administraciones públicas y que de vez en cuando aparecen en las páginas de sucesos de los periódicos.

El sector de las *pensiones* es el que más ha progresado desde los años sesenta. Al comienzo del período sólo disfrutaba de pensiones decorosas parte de los funcionarios públicos (pero no sus supervivientes). En el área de la Seguridad Social, las cuantías de las pensiones del SOVI eran casi insignificantes, y las complementarias de las mutualidades laborales, que al abandonar Girón el Ministerio de Trabajo se calculaban prácticamente sobre salarios reales, se fueron empobreciendo bajo la égida de tecnócratas de talante a un tiempo liberal y planificador, al establecerse «bases tarifadas» de cotización alejadas de los salarios reales y determinantes de las cuantías de las pensiones. Hasta la promulgación de la Ley 24/1972 no comenzó a mejorar netamente la situación. En cualquier caso, el requisito de estar en alta o en situación asimilada al alta para causar la mayor parte de las prestaciones hacía que personas que habían cotizado durante años no pudiesen acceder

a una pensión. Este problema se veía paliado por la vía de las pensiones del SOVI, a las que podían, y pueden, acceder quienes, habiendo cumplido en su día los requisitos de cotización de dicho régimen, no tuviesen derecho a ninguna pensión pública. La Ley 26/1985, al tiempo que alargaba el período mínimo de cotización exigible para acceder a pensión, reguló la posibilidad de obtenerla, en ciertas condiciones, sin estar en alta ni en situación asimilada a ella. Desde el comienzo del período existieron los Auxilios para Ancianos y Enfermos, con cuantías que no podían rebasar el 80 por 100 de la menor del SOVI. Estas prestaciones mejoraron algo con el tiempo, pero terminarán por ser sustituidas por las de modalidad no contributiva de la Seguridad Social, creadas por la Ley 26/1990; estas últimas tienen el carácter de garantía de ingresos mínimos, por lo que si el beneficiario tiene otros ingresos, se reduce la cuantía de la pensión. Hasta la Ley 26/1985, la actualización de las cuantías de las pensiones quedaba a la discreción del Gobierno. Desde hace más de veinte años, la Seguridad Social fija cuantías mínimas para las distintas pensiones y para los subsidios de invalidez provisional, de manera que quienes tienen pensiones muy bajas y carecen de otros ingresos ven completada su pensión hasta esa cuantía mínima. En este caso, la picaresca ha llevado a que quienes tienen tales ingresos, no los declaren, hasta que una adecuada informatización permita su detección. Otra práctica abusiva, facilitada por la regulación legal de los regímenes, ha sido la de lo que se ha llamado «compra de pensiones». Ejemplo de esta práctica es la de afiliarse el Régimen Especial de Empleados de Hogar, sin ejercer actividad de este tipo, y cotizar durante el tiempo mínimo para poder acceder a una pensión insignificante que, con el complemento para garantía de mínimos, se convierte no en una pensión alta, pero sí menos insignificante de lo que correspondería al período de cotización acreditado.

Entre los *subsidios* destacan los de incapacidad temporal y los de desempleo. En los primeros, mientras existieron bases tarifadas de cotización, los alicientes para el fraude no eran grandes, ya que el 75 por 100 de la base de cotización no daba para mucho. Pero después de la entrada en vigor de la Ley 24/1972 y de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales, el absentismo remunerado empezó a ser más atractivo. Por ello, cuando se llegó al desarrollo de lo previsto por dicha ley, hubo de bajarse el porcentaje para el cálculo de la prestación en las contingencias y momentos más propicios al abuso. Ya en la década de los noventa se ha producido un incremento de los gastos por este concepto que no se logra dominar y que últimamente no puede tener más explicación que el fraude.

En cuanto a la protección de las situaciones de desempleo, existente desde antes del comienzo del período aquí estudiado, cons-

tituyó un grave problema cuando, a partir de 1975, empezó a crecer de modo alarmante el paro. Desde finales de 1980, además de las prestaciones de carácter contributivo, existen las de carácter asistencial. Aunque en España no hay, como en Bélgica, protección indefinida en las situaciones de desempleo, desde finales de los años ochenta, las personas en paro mayores de ciertas edades pueden, en determinadas circunstancias, prolongar la percepción del subsidio de desempleo hasta el momento en que tengan derecho a una pensión. Existen además ayudas equivalentes a jubilación anticipada, que, en realidad, constituyen también protección frente al desempleo. La magnitud del paro hace muy costosa la cobertura de esta situación. Y la propia regulación legal, con la lenidad ante el rechazo de ofertas de empleo adecuado, ha propiciado los abusos, haciendo más gravosa aún la financiación. Con todo, las drásticas medidas adoptadas en torno a 1993 han reducido de modo muy importante el gasto.

Al filo de la década de los noventa se han ido estableciendo en las Comunidades autónomas subsidios asistenciales denominados por lo general ingresos mínimos de inserción. Estas prestaciones, que también se han ido generalizando en los demás países de la Unión Europea, tienden a cubrir situaciones de pobreza no tipificadas por la seguridad social. En la medida en que se conceden a personas adultas que no son ancianas ni minusválidas ni incapacitadas temporales, constituyen una nueva modalidad de subsidios de desempleo.

Las *asignaciones familiares* han venido a convertirse en la cenicienta de la protección social española. Al principio del período, por increíble que parezca, estas asignaciones absorbían más recursos que las pensiones. Luego, la congelación de sus cuantías desde 1971 las ha colocado al borde de la consunción. A partir de la Ley 26/1990, sus cuantías se han elevado considerablemente, pero se ha reservado el acceso a las mismas a personas con rentas muy bajas.

En los medios de comunicación social es tan frecuente leer u oír quejas sobre los fuertes gastos en protección social como lamentaciones por el bajo nivel de España en este terreno, en comparación con otros países europeos. En estos casos, las comparaciones se suelen hacer, no con los países más semejantes a España en renta por habitante, sino con Alemania o con otros países del norte de Europa. Con la entrada de España en la actual Unión Europea se ha producido el espejismo de creer que todos los Estados miembros de ésta son económicamente iguales. En realidad, el único Estado con el que puede España compararse, desde el punto de vista de su nivel de renta, es Irlanda. Todos los demás,

salvo dos, son mucho más ricos. Y éstos dos, Portugal y Grecia, son bastante más pobres. Pues bien, en comparación con Irlanda, no hay tanta diferencia en materia de bienestar social. El gasto por habitante en prestaciones de protección social, expresado en unidades de Paridad de Poder de Compra, es muy similar; hacia 1980 era más alto el de Irlanda; en los últimos años es más alto el de España; pero en todo caso ambos países se mueven en magnitudes de un orden similar.

Lo cierto es que Europa, desde hace bastantes años, entiende que parte de la renta que los países generan con sus actividades económicas ha de ser redistribuida de modo que se garantice a sus habitantes la satisfacción de ciertas necesidades básicas. Estas necesidades son la de asistencia sanitaria, para todos; la de enseñanza, para los más jóvenes; la de servicios sociales diversos para quienes se encuentran en ciertas situaciones especiales; la de pensiones para los más viejos y para los que padecen incapacidad permanente; la de subsidios temporales para quienes no pueden temporalmente trabajar por razones biológicas (maternidad, enfermedad, accidente) o por razones sociales (desempleo); la de asignaciones familiares para quienes tienen personas a su cargo. Existe además una cuestión muy grave a la que no se ha encontrado solución satisfactoria: es el problema de la vivienda.

El procedimiento para asegurar la cobertura de todas estas necesidades consiste en detraer parte de la renta nacional y redistribuirla. Esta redistribución, al generar o mejorar rentas, reduce los niveles de pobreza, sostiene la demanda agregada, aminora los efectos depresivos de los ciclos de la actividad económica y, con todo ello, garantiza la estabilidad social. Los dos instrumentos principales para realizar esa detracción son las cotizaciones sociales obligatorias y los impuestos. Aunque la financiación de estas acciones a través de impuestos directos progresivos parece la más justa, la historia de la protección social ha hecho que la mayor parte de los países las financien principalmente a través de cotizaciones. En la Unión Europea solamente Dinamarca (cinco millones de habitantes) y, en menor, medida Irlanda (tres millones y medio de habitantes) financian su protección social predominantemente a través de impuestos. En los últimos años se observa una cierta aproximación entre uno y otro sistema: ha disminuido el peso de las cotizaciones sociales en los países en las que éstas tienen un mayor predominio y ha aumentado su peso en los más inclinados a la financiación por vía fiscal. Entre los primeros figura destacadamente España.

Dada la plausible pretensión de que ninguna situación grave de necesidad quede sin cobertura solidaria, la parte de la renta nacio-

nal que se viene redistribuyendo por la vía de la protección social es cada vez mayor [119]. Por ello es importante no dilapidar esfuerzos ni recursos.

Uno de los peligros del Estado del Bienestar es que, por la manera de estar organizado, genere «profesionales» del mismo. Estos «profesionales» pueden ser los propios beneficiarios, cuando se aprovechan fraudulentamente del sistema, como los trabajadores que trabajan, pero cobran además el subsidio de desempleo. Pero «profesionales» del Estado del Bienestar no se encuentran solamente entre los destinatarios de las prestaciones. Los mayores «profesionales» son las multinacionales de la industria farmacéutica y los editores de libros de texto, con presencia importante asimismo en este último grupo de empresas multinacionales. Junto a estos dos grandes bloques hay que citar también a los empresarios que utilizan en su provecho los resquicios que la legislación social ofrece, manteniendo en precariedad a trabajadores que sirven puestos fijos, periódicamente enviados a un paro subsidiado, o beneficiándose de desatentadas medidas de fomento del empleo, o empleando en actividades de economía sumergida a personas que ya tienen cobertura de protección social. Y tampoco sólo los empresarios: también los políticos que utilizan la protección social con fines electorales y gastan los caudales públicos en mantener clientelas políticas mediante subsidios o mediante actividades del tipo del turismo social.

Ante el volumen de recursos que se redistribuyen a través de las acciones públicas de bienestar social, hay quienes abogan por su privatización, por su reducción al mínimo, o, incluso, por su supresión. Es evidente que su supresión o su reducción al mínimo no sería tolerada por una sociedad muy consciente de sus ventajas. Y su privatización no reduciría sus costes, ya que el mayor volumen del gasto consiste en transferencias de recursos que se administran con costes de gestión fundamentalmente módicos. Por otro lado, como se acaba de indicar, del Estado del Bienestar se benefician no solamente los perceptores de prestaciones, sino todo un sistema económico que ve sostenida la demanda por el efecto anticíclico de las prestaciones sociales y que encuentra una cómoda espita para dar salida al exceso de personal empleado a través de instituciones como los subsidios de desempleo o las jubilaciones anticipadas. Por ello, lo que se ha de pedir del Estado del Bienestar es una mayor racionalidad, una mayor disciplina y un cuidado extremo en evitar los abusos.

---

[119] Sobre este tema debe verse la importante obra de Alvarez Aledo, C., Ayala Cañón, L., Iriondo Mujika, I., Martínez López, R., Palacio Morena, J. I., Ruiz-Huerta Carbonell, J.: *La distribución funcional y personal de la renta en España. Un análisis de sus relaciones*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996; especialmente, su capítulo V: «De la distribución individual de las rentas primarias a la distribución de la renta familiar disponible».

APENDICE LEGISLATIVO

No se recogen en este Apéndice legislativo los Reales Decretos de transferencias de competencias, funciones y servicios a las Comunidades autónomas que ya figuran en los cuadros dedicados a estas materias en el texto del presente trabajo. Tampoco se recogen aquí las disposiciones por las que se actualizaron las cuantías de las pensiones de la Seguridad Social ni por las que se fijan a éstas cuantías mínimas, que también figuran en cuadros incluidos en el texto.

1761 Real Cédula de 20 de abril, por la que se aprueba el Reglamento orgánico del Montepío Militar.

1763 Real Decreto de 12 de enero, por el que se crea el Montepío de Ministerios.

1766 Real Provisión de 2 de mayo, sobre repartimiento de tierras baldías y concejiles labrantías de la provincia de Extremadura.

1770 Real Provisión de 20 de mayo, sobre repartimiento de tierras de Propios y Arbitrios o concejiles a los labradores bajo las reglas que se expresan.

1774 Real Cédula de 27 de abril, por la que se crea el Montepío de las Reales Oficinas.

1778 Real Cédula de 29 de agosto, por la que se crea el Montepío de las Minas de Almadén.

1785 Real Decreto de 22 de diciembre, por el que se crea el Montepío de Correos y Caminos.

1790 Real Decreto de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Montepío de Corregidores y Alcaldes Mayores.

1793 Real Decreto de 28 de abril, sobre repartimiento de terrenos incultos y declaración de las dehesas de pasto y labor de la provincia de Extremadura.

1794 Real Orden de 16 de octubre, por la que se crea el Montepío del Cuerpo de Oficiales de Mar de la Real Armada.

1798 Real Decreto de 7 de febrero, sobre venta de casas de Propios y Arbitrios e imposición de su producto a censo sobre la Renta del tabaco.

1812 Constitución de la Monarquía Española, de 19 de marzo.

1813 Decreto de las Cortes generales y extraordinarias reunidas en Cádiz de 4 de enero, sobre reducir los baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular: suertes concedidas a los defensores de la patria y a los ciudadanos no propietarios.

1818 Real Decreto de 5 de agosto, por el que se determinan los medios de satisfacer la deuda y consolidar el crédito del Estado.

1820 Orden de las Cortes de 8 de noviembre, sobre medidas para la ejecución del repartimiento de terrenos baldíos y de propios de los pueblos.

Decreto de las Cortes de 1 de octubre, sobre supresión de órdenes monacales y reforma de regulares.

1822 Decreto de las Cortes de 29 de junio, sobre repartimiento de terrenos baldíos y realengos y de Propios y Arbitrios del Reino.

1835 Real Decreto de 11 de octubre, por el que se suprimen todos los monasterios de órdenes monacales.

1836 Real Decreto de 19 de febrero, declarando en venta todos los bienes que hayan pertenecido a las suprimidas corporaciones religiosas (Desamortización de Mendizábal).

1837 Ley de 29 de julio, extinguiendo en la Península, islas adyacentes y posesiones de España en Africa todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos.

1838 Real Decreto de 25 de octubre, sobre establecimiento en Madrid de una caja de ahorros y previsión.

1839 Real Orden de 17 de abril, sobre fundación de al menos una caja de ahorros por provincia.

1841 Real Decreto de 2 de septiembre, por el que se consideran bienes nacionales las propiedades del clero secular, y se declaran en venta (Desamortización de Espartero).

1847 Real Decreto de 17 de marzo, Orgánico de Sanidad.

1849 Ley de 20 de junio, de Beneficencia Pública y Privada: los establecimientos públicos de beneficencia se clasifican en generales, provinciales y municipales (art. 2.°); son establecimientos provinciales por su naturaleza las Casas de Maternidad y de Expósitos y las de Huérfanos y Desamparados (art. 3.°).

1852 Real Decreto de 14 de mayo de 1852, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Beneficencia Pública y Privada.

1853 Real Decreto de 20 de junio, por el que se dispone el establecimiento de cajas de ahorro en todas las capitales de provincia donde no las haya.

1855 Ley de 1 de mayo, declarando en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censo y foros pertenecientes al Estado, al clero &c. y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas (Desamortización general de Madoz).

Ley de 28 de noviembre, Orgánica de Sanidad, reguladora de la Sanidad pública.

1857 Ley de 9 de septiembre (Ley Moyano), de Instrucción Pública: declara obligatoria la enseñanza primaria elemental y la escolarización de los niños de seis a doce años (art. 7.°); esta primera enseñanza elemental se dará gratuitamente en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no puedan pagarla (art. 9.°).

Real Decreto de 20 de julio de 1859, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Instrucción Pública.

1873 Ley de 24 de julio (Ley Benot), sobre el trabajo de niños: no admite al trabajo a los menores de diez años.

1883 Real Decreto de 5 de diciembre, por el que se crea, en el ámbito del Ministerio de la Gobernación, una Comisión, luego denominada de Reformas Sociales.

1885 Real Decreto de 27 de enero, por el que se aprueba la Instrucción para la organización, régimen, gobierno y administración superior de los Establecimientos de Beneficencia general.

1887 Ley de 30 de junio, de Asociaciones: hace posible la constitución de las de trabajadores para la defensa de sus intereses profesionales.

1894 Real Decreto de 9 de agosto, por el que se crea el Servicio de Estadísticas del Trabajo.

1900 Ley de 30 de enero, de Accidentes de Trabajo: establece la responsabilidad objetiva del patrono y regula su aseguramiento voluntario frente a estos riesgos.

Ley de 13 de marzo, por la que se regulan las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños.

Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de agosto, por la que se establece un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes del trabajo.

1903 Real Decreto de 23 de abril, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales.

1904 Real Decreto de 12 de enero, por el que se aprueba la Instrucción General de Sanidad: para el servicio de asistencia a los enfermos pobres, tendrán todos los Ayuntamientos un Médico titular y un practicante titulado, al menos, por cada 300 familias indigentes (art. 91).

Ley de 3 de marzo, de Descanso Dominical.

1906 Real Decreto de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Inspección del Trabajo.

1907 Ley de 21 de diciembre, sobre Emigración.

1908 Ley de 27 de febrero, por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión.

Ley de 19 de mayo, de Conciliación y Arbitraje Industrial.

Ley de 19 de mayo, de Tribunales Industriales.

1909 Ley de 27 de abril, sobre Huelgas y Coligaciones.

1911 Ley de 12 de junio, de Casas Baratas.

Real Decreto de 25 de agosto, por el que se integra a los maestros en dos escalafones, uno de maestros y otro de maestras.

1912 Ley de 20 de febrero (Ley de la Silla), por la que se establece la obligación de proveer de asiento a las mujeres empleadas en tiendas y almacenes.

Real Decreto de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento provisional de la Ley de Casas Baratas.

Ley de 11 de junio, por la que se prohíbe el trabajo nocturno de la mujer.

1918 Ley de 22 de julio, de Bases de los Empleados Públicos.

Ley de 27 de julio, sobre derechos pasivos del Magisterio.

Real Decreto de 31 de diciembre, por el que se desarrolla la base 9.ª de la Ley de 22 de julio, sobre clases pasivas del Estado: prevé la continuidad del régimen de pensiones a cargo del Tesoro público para los funcionarios que hubiesen desempeñado destino con anterioridad al 4 de marzo de 1917 y el establecimiento de un régimen que habrá de concertarse con el Instituto Nacional de Previsión para los funcionarios no comprendidos en el grupo anterior.

1919 Real Decreto-ley de 11 de marzo, sobre Bases para la formación del Seguro Obligatorio de Vejez.

Real Decreto de 3 de abril, por el que se fija en ocho horas al día, o en cuarenta y ocho semanales, la jornada máxima legal en todos los trabajos.

Real Decreto de 3 de julio, por el que se eleva a 4.000 pesetas anuales el tope máximo de los emolumentos modestos de la Ley de 12 de junio de 1911.

Real Decreto de 10 de octubre, por el que se crea la Caja Central del Crédito Marítimo, con objeto de fomentar el crédito entre la clase pescadora.

Real Decreto de 15 de octubre, por el que se impone a los navieros la obligación de asegurar a sus dotaciones contra los accidentes de mar.

1920 Ley de 29 de abril, de Presupuestos Generales del Estado para el año económico 1920-1921: autoriza a conceder matrículas gratuitas a quienes revelen capacidad para los estudios y carezcan de medios económicos.

Real Decreto de 8 de mayo, por el que se crea el Ministerio de Trabajo.

1921 Real Decreto de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Obligatorio de Retiro Obrero.

Real Decreto de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de las entidades aseguradoras de gestión complementaria del Seguro Obligatorio de Retiro Obrero.

Ley de 10 de diciembre, por la que se da nueva regulación al régimen de Casas Baratas.

1922 Real Decreto de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de la Ley de Casas Baratas de 1921.

Real Decreto de 5 de octubre, por el que se regulan los Comités Paritarios, para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo.

1924 Real Decreto de 2 de junio, por el que se refunde el Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

Real Decreto-ley de 10 de octubre, por el que se da nueva regulación al régimen de Casas Baratas.

1925 Real Decreto-ley de 29 de julio, por el que se establece el régimen de Casas Económicas.

1926 Real Decreto-ley de 23 de agosto, por el que se aprueba el Código del Trabajo: fija la mayoría de edad laboral en los 18 años.

Real Decreto-ley de 22 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de Clases Pasivas del Estado.

Real Decreto-ley de 26 de noviembre, sobre Organización Corporativa Nacional.

1927 Real Decreto de 30 de octubre, por el que se encomienda a la Caja Central del Crédito Marítimo la misión de desarrollar la acción social marítima en todos sus aspectos.

Real Decreto de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación del Estatuto de Clases Pasivas del Estado.

1928 Real Decreto de 21 de diciembre, por el que se regula la Formación Profesional.

1929 Real Decreto-ley de 22 de marzo, por el que se crea el Seguro Obligatorio de Maternidad: se puso en práctica el 1 de octubre de 1931.

1930 Real Decreto de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro Obligatorio de Maternidad.

Real Decreto de 26 de febrero, por el que se dispone que la Caja Central del Crédito Marítimo pase a denominarse Instituto Social de la Marina.

1931 Decreto de 24 de mayo, por el que se crea en el Instituto Nacional de Previsión una Caja Nacional contra el Paro Forzoso.

Decreto-ley de 12 de junio, de Bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo: establece el aseguramiento obligatorio.

Decreto-ley de 4 de julio, sobre Sociedades Cooperativas.

Decreto de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura.

Ley de 21 de noviembre, de Contrato de Trabajo: no admisión al trabajo de los menores de catorce años.

Ley de 27 de noviembre, sobre Jurados Mixtos del Trabajo Industrial y Rural.

Ley de 27 de noviembre, por la que se crea el Servicio Nacional de Colocación, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión.

Constitución de la República Española, de 9 de diciembre.

1932 Ley de 8 de abril, sobre Asociaciones Profesionales de Patronos y de Obreros.

Ley de 8 de abril, por la que se ratifica el Convenio número 18 de la OIT, sobre enfermedades profesionales, adoptado en Ginebra el 10 de junio de 1925.

Ley de 4 de julio, de Bases de Accidentes de Trabajo en la Industria.

Decreto-ley de 8 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación de Accidentes de Trabajo en la Industria: se establece el aseguramiento obligatorio, sea en la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, en mutualidad patronal o en compañía de seguros.

1933 Decreto de 5 de enero, por el que se eleva a 8.000 pesetas anuales el tope máximo de emolumentos modestos de la legislación de Casas Baratas.

Decreto de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria.

1934 Ley de 11 de julio, de Coordinación Sanitaria, para la más perfecta organización y eficacia de los servicios sanitarios y benéfico-sanitarios de Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

Orden del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión de 29 de septiembre, por el que se constituye el Cuerpo de Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria, en el que se integra el de Médicos titulares-Inspectores Municipales de Sanidad.

1935 Ley de 25 de junio (Ley Salmón), de medidas para combatir el paro y para el fomento de la construcción de viviendas de alquiler con rentas limitadas.

Decreto de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento provisional de los Hospitales Militares.

1936 Ley de 13 de julio, de Bases de Enfermedades Profesionales (sin desarrollo ulterior).

Decreto de 20 de diciembre, por el que se crea el Patronato Nacional Antituberculoso.

1937 Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de febrero, por la que se regula el Auxilio de Invierno (luego Auxilio Social).

Decreto-ley de 23 de agosto, por el que se crea el Servicio Nacional de Trigo.

1938 Decreto de 9 de marzo, por el que se promulga el Fuero del Trabajo: declaración de derechos laborales y sociales.

Decreto de 13 de mayo, por el que se crean las Magistraturas de Trabajo: el Estado asume, en materia de resolución de conflictos laborales y sociales, competencias antes atribuidas a Comités Paritarios y Jurados Mixtos.

Ley de 8 de julio, de Bases del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares.

Ley de 20 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Estudios del Bachillerato.

Decreto de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares: implantado el 1 de febrero de 1939.

1939 Ley de 10 de marzo, por la que se crea la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, que sustituye al anterior Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes.

Ley de 19 de abril, por la que se crea el Instituto Nacional de la Vivienda.

Ley de 1 de septiembre, por la que se establece el Subsidio de Vejez, que sustituye al Régimen Obligatorio del Retiro Obrero.

Decreto de 8 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional de la Vivienda.

Ley de 23 de septiembre, por la que se extienden los beneficios del Régimen de Subsidios Familiares a las viudas y huérfanos de los trabajadores; esta disposición no entró en vigor hasta 1941.

1940 Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de enero, por la que se aprueba el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Orden del Ministerio de Trabajo de 2 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento del Subsidio de Vejez.

Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril, por la que se excluye del campo de aplicación del Subsidio de Vejez a los trabajadores incluidos en el de los Montepíos exceptuados del Régimen de Retiro Obrero por el Real Decreto de 24 de julio de 1921.

Decreto de 17 de mayo, por el que se aprueban las normas de actuación del Auxilio Social.

Orden del Ministerio de Marina de 14 de noviembre, por la que se regula la asistencia médica familiar al personal de la Armada y sus familias.

Ley de 6 de diciembre, de Bases de la Organización Sindical.

Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de diciembre, por la que se integra en el Montepío Marítimo Nacional, con efectos de 1 de enero siguiente, al personal de la marina civil o mercante, salvo el personal de la Compañía Ibarra, de la Naviera Aznar y de la Compañía Trasmediterránea, que tenían montepíos exceptuados.

1941 Ley de 21 de enero, por la que se crea la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe).

Decreto de 22 de febrero, por el que se duplica la cuantía de las prestaciones del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares.

Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de junio, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de 23 de septiembre de 1939.

Ley de 1 de agosto, por la que se crea el régimen de Protección a las Familias Numerosas.

Decreto de 3 de septiembre, por el que se establece el Seguro Obligatorio de Silicosis.

Decreto de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Familias Numerosas.

Ley de 6 de diciembre, de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social.

Decreto de 6 de diciembre, por el que se eleva a 9.000 pesetas anuales el tope de ingresos para inclusión en el campo de aplicación del Régimen del Subsidio de Vejez, con efectos del 1 de enero siguiente.

1942 Ley de 23 de enero, sobre el Fondo de Garantía de la Caja Nacional de Accidentes en la Industria y la Agricultura.

Ley de 16 de octubre, de Reglamentaciones Nacionales de Trabajo; derogada por la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores.

Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de noviembre, por la que se aprueba el Reglamento del Seguro Obligatorio de Silicosis.

Decreto de 11 de diciembre, por el que se dispone que el personal dependiente de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire cesarán de depender, en lo que se refiere al Subsidio Familiar, del Ministerio de Trabajo y de la Caja Nacional de Subsidios Familiares.

Ley de 14 de diciembre, por la que se establece el Seguro Obligatorio de Enfermedad: se puso en práctica el 1 de septiembre de 1944.

1943 Decreto de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Subsidios Familiares y de Vejez en la Agricultura.

Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de abril, por la que se excluye del régimen de Subsidios Familiares al personal de la Policía Armada y de Tráfico y se crean, para este personal, las indemnizaciones por hijos.

Decreto de 27 de julio, por el que se modifican las cuantías de las prestaciones del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares.

Ley de 29 de julio, de Ordenación Universitaria.

Decreto de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Ley de 13 de diciembre, por la que se da nueva regulación al régimen de Protección a las Familias Numerosas.

Ley de 13 de diciembre, por la que se da nueva regulación al Patronato Nacional Antituberculoso.

1944 Decreto de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Protección a las Familias Numerosas de 13 de diciembre de 1943.

Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de abril, por la que se crea una Comisión para el Estudio de la Renta Nacional.

Recomendación número 67 de la OIT, adoptada en Filadelfia el 12 de mayo, sobre la seguridad de los medios de vida.

Decreto de 7 de julio, por el que se crea el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo.

Ley de 19 de julio, reguladora de la Protección Escolar: mediante becas, matrículas de honor, donación o préstamo de libros, asistencia sanitaria y otras medidas.

Ley de 19 de julio, por la que se extendió al personal del servicio doméstico el beneficio de los seguros y subsidios sociales: este precepto no se aplicó hasta el 1 de octubre de 1959.

Decreto de 23 de diciembre, por el que se crea una comisión encargada de redactar, en el plazo de tres meses, un proyecto de ley en el que se establecerán las normas fundamentales en materia de previsión social obligatoria, y que será tramitado con carácter de urgencia (la comisión elaboró y presentó, dentro de plazo, un anteproyecto que nunca fue presentado a las Cortes ni tramitado como proyecto de ley).

Ley de 25 de diciembre, de Bases para la Organización de la Sanidad Nacional.

1945 Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de enero, por la que se aprueba el Plan Nacional de Instalaciones del Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de junio, por la que se generaliza en la Industria y el Comercio el Plus de Cargas Familiares, ya establecido en algunas Reglamentaciones Nacionales de Trabajo.

Ley de 17 de julio, por la que se aprueba el Fuero de los Españoles.

Ley de 17 de julio, de Educación Primaria.

1946 Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de febrero, por la que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones complementarias relativas al Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de marzo, por la que se da nueva regulación al Plus de Cargas Familiares.

Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de marzo, por la que se aprueba el Texto refundido del Reglamento del Seguro Obligatorio de Silicosis.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de octubre, por la que se crea el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de octubre, por la que se reduce de dieciséis a catorce años el límite de edad para la inclusión en el campo de aplicación del Régimen del Subsidio de Vejez.

Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo.

Decreto de 13 de diciembre, por el que se dispone que el Seguro Obligatorio de Enfermedad sustituya al Seguro Obligatorio de Maternidad; con efectos desde el 1 de enero de 1948.

1947 Decreto de 10 de enero, por el que se establece el Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales.

Decreto de 18 de abril, por el que se establece el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), en el que se integra el Régimen del Subsidio de Vejez.

Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de junio, por la que se desarrolla lo dispuesto por el Decreto de 18 de abril.

Orden del Ministerio de Trabajo de 22 de julio, por la que se encomienda a la Clínica de Enfermedades Profesionales del Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo la asistencia residencial de las afecciones óseas y articulares del Seguro Obligatorio de Enfermedad en la provincia de Madrid.

Ley de 27 de diciembre, por la que se habilitan créditos para la construcción, establecimiento, ampliación, adaptación y reparación de sanatorios, preventorios y dispensarios del Patronato Nacional Antituberculoso.

1948 Decreto de 9 de julio, por el que se derogan las disposiciones reguladoras del Seguro Obligatorio de Maternidad creado por el Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929.

Orden del Ministerio de Trabajo de 22 de diciembre, por la que se aprueba el Reglamento de Previsión de los Trabajadores Portuarios.

Decreto de 29 de diciembre, por el que se unifica y simplifica la afiliación y cotización a los Seguros Sociales Obligatorios Unificados (Vejez e Invalidez, Enfermedad y Subsidio Familiar), y se eleva a 18.000 pesetas anuales el tope para la inclusión en su campo de aplicación: en vigor desde el 1 de julio de 1949.

1949 Decreto de 7 de julio, por el que se establece una cotización del trabajador del 1 por 100 del salario, además de la cotización patronal del 3 por 100, al Seguro de Vejez e Invalidez; con efectos desde el 1 de julio,

Ley de 16 de julio, por la que se establece el Bachillerato Laboral.

Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de julio, por la que se aprueba el Reglamento del Seguro de Enfermedades Profesionales.

1950 Decreto de 3 de febrero, por el que se dispone la integración del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo en el Instituto Nacional de Previsión.

Decreto de 15 de julio, por el que se reorganiza el Instituto Nacional de Previsión.

Ley de 18 de diciembre, sobre devengos militares, por la que se regula la indemnización familiar en favor del personal militar, con efectos de 1 de enero siguiente.

1951 Ley de 15 de marzo, por la que se establece una paga extraordinaria a devengar en el mes de diciembre en favor de los funcionarios civiles y militares y clases pasivas del Estado.

Orden del Ministerio de Trabajo de 6 de octubre, por la que se establece el Seguro Obligatorio del Nistagmus de los Mineros.

1952 Decreto de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, en el que se establece la asistencia médico-farmacéutica en favor de este personal y sus familias.

Convenio número 102 de la OIT, adoptado en Ginebra el 28 de junio, sobre norma mínima de seguridad social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de octubre, por la que, al tiempo que se mejoran sus prestaciones, el Plus de Cargas Familiares pasa a denominarse Plus Familiar.

1953 Decreto de 23 de enero, sobre inversiones de las Mutualidades y Montepíos Laborales.

Decreto de 20 de febrero, por el que se unifica la cotización a los Seguros Sociales Obligatorios Unificados y a los Montepíos y Mutualidades Laborales: en práctica desde el 1 de octubre.

Ley de 23 de febrero, por la que se aprueba el Plan de Estudios del Bachillerato.

Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de abril, por la que se desarrolla lo dispuesto en el Decreto de 20 de febrero anterior.

Decreto-ley de 10 de julio, por la que se establece una paga extraordinaria a devengar en el mes de julio para los funcionarios civiles y militares y clases pasivas del Estado.

Ley de 17 de julio, sobre establecimiento del Seguro Escolar.

Orden conjunta de los Ministerios de Educación Nacional y Trabajo de 11 de agosto, por la que se aprueban los Estatutos de la Mutualidad del Seguro Escolar.

1954 Decreto de 8 de enero, por el que se eleva a 30.000 pesetas anuales el tope máximo para la inclusión en el campo de aplicación de los Seguros Sociales Unificados, con efectos desde el 1 de enero.

Decreto de 16 de junio, por el que se establece el Seguro Obligatorio de Paro Tecnológico.

Ley de 15 de julio, por la que se establece la Ayuda Familiar en favor de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, con efectos del 1 de agosto siguiente.

Decreto de 10 de agosto, por el que se regulan las Instituciones de Previsión Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de septiembre, por la que, en desarrollo del decreto anterior, se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Laboral, en el que se sistematizan las prestaciones siguientes: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Larga Enfermedad, Viudedad, Orfandad, en Favor de Familiares; Subsidios de Viudedad, en Favor de Familiares, Defunción, Nupcialidad y Natalidad; Prestaciones Extrarreglamentarias, Prórroga de Larga Enfermedad, Créditos Laborales y Acción Formativa. Parte estas prestaciones son complementarias de la de los Seguros Sociales Obligatorios Unificados.

Orden del Ministerio del Aire de 9 de octubre por la que se regula la asistencia médica al personal del Ejército del Aire y sus familias.

1955 Orden del Ministerio de Trabajo de 20 de abril, por la que se integra a los trabajadores por cuenta ajena de la pesca de bajura en la Mutualidad Nacional de Previsión de los Pescadores de Bajura.

Ley de 20 de julio, de Formación Profesional.

Decreto-ley de 2 de septiembre, por el que se amplían las prestaciones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

Ley de 22 de diciembre, por la que se unifica el Seguro de Accidentes de Trabajo de la Agricultura con el de la Industria.

1956 Decreto-ley de 23 de marzo, por el que se autoriza un crédito extraordinario para aportaciones del Estado destinadas a compensar la reducción de la cuota empresarial y mantener las prestaciones de los seguros sociales en vigor.

Decreto de 8 de junio, por el que se dispone que las empresas podrán establecer libremente, sin autorización previa del Ministerio de Trabajo, condiciones superiores a las generales y mínimas fijadas en las Reglamentaciones de Trabajo.

Decretos de 22 de junio, por los que se aprueban el Texto refundido de la legislación de Accidentes de Trabajo y el Reglamento para su aplicación.

Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de julio, por la que se aprueba, con carácter provisional, el Estatuto de las Universidades Laborales.

Ley de 17 de julio, por la que se crea el Instituto Español de Emigración.

Decreto de 26 de julio, sobre Universidades Laborales.

Decreto de 14 de septiembre, por el que se extiende el Seguro Escolar a los estudiantes de las escuelas técnicas y profesionales de grado medio.

Decreto de 30 de noviembre, por el que se establece derecho a asistencia médico-farmacéutica gratuita en favor de las Clases Pasivas de la Administración Local, con efectos de 1 de enero siguiente.

Ley de 27 de diciembre, por la que se crea la Ayuda Familiar en favor de los empleados de la Administración Local, con efectos del 1 de enero siguiente.

1957 Decreto-ley de 25 de febrero, de reorganización de la Administración central del Estado: crea el Ministerio de la Vivienda.

Decreto de 14 de junio, por el que se encomienda al Instituto Nacional de Previsión la preparación de un Plan Nacional de Seguridad Social (la comisión elaboró y presentó un anteproyecto de ley de bases que no prosperó).

Decreto de 23 de diciembre, sobre inversiones de Mutualidades y Montepíos Laborales.

1958 Decreto de 21 de marzo, por el que se dispone que las retribuciones voluntarias otorgadas por los patronos queden exentas de cotización por Seguros Sociales, Mutualismo Laboral y Fondo del Plus Familiar, siempre que así lo apruebe y haga público la empresa al concederlas.

Ley de 24 de abril, de Convenios Colectivos Sindicales.

Ley de 17 de mayo, por la que se promulgan los Principios del Movimiento Nacional.

1959 Decreto 385/1959, de 17 de marzo, por el que se crea el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, que da cumplimiento a la Ley de 19 de julio de 1944: en vigor desde el 1 de octubre siguiente.

Ley 40/1959, de 11 de mayo, reguladora de las Universidades Laborales.

Decreto 1251/959, de 17 de julio, por el que se fija la paridad con el dólar estadounidense en 60 pesetas.

Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica, por el que se autoriza la convertibilidad de la peseta y se aprueba un plan de liberalización y estabilización de la economía.

Decreto 1354/1959, de 23 de julio, por el que se regula la organización del Instituto Español de Emigración.

1960 Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

Decreto 1167/1960, de 23 de junio, por el que se aplican los beneficios del Mutualismo Laboral a los trabajadores autónomos.

Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro, a saber: Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (a su financiación se afecta el rendimiento de la Contribución General sobre la Renta), Fondo Nacional de Asistencia Social (financiado con un recargo del Impuesto de Derechos Reales en adquisiciones que individualmente rebasen los diez millones de pesetas), Fondo Nacional de Protección al Trabajo (a su financiación se afecta el rendimiento del Impuesto sobre Negociación y Transmisión de Valores Mobiliarios) y Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Mobiliaria (se fomenta mediante exenciones tributarias a las operaciones por las que se conceden estos créditos). Posteriormente, disposiciones *ad hoc* hacían revertir al Tesoro los excedentes que se producían en cada ejercicio.

Decreto-ley 18/1960, de 15 de diciembre, por el que se dispone la concesión de un crédito extraordinario para compensar la totalidad de los déficit originados al Instituto Nacional de Previsión desde 1956 hasta fin de 1959 por los Seguros y Subsidios Unificados; dispone además que las insuficiencias que se produzcan en el año en curso y sucesivos se cubrirán con una aportación anual del Estado de 200 millones de pesetas.

1961 Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, se dispone la integración del Seguro de Enfermedades Profesionales en el de Accidentes de Trabajo con efectos de 1 de enero de 1962 y se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales y la lista de trabajos con riesgo de producirlas.

Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se establece el Seguro Nacional de Desempleo.

Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de noviembre, por la que se regulan las prestaciones complementarias, previstas en la Ley 62/1961, tendentes a hacer efectivos los derechos reconocidos a indemnizaciones y seguridad social en caso de que un trabajador, en situación de desempleo involuntario, no pueda hacerlos efectivos por insolvencia del deudor.

Decreto 1719/1961, de 6 de septiembre, por el que se extiende el Seguro Escolar a los alumnos de las Escuelas Oficiales de Náutica y Máquinas.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de octubre, por el que se aprueba el Plan de la Vivienda para el período 1961-1976.

Ley 85/1961, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1962-1963: su artículo 27 dispone que las cuantías de las pensiones que se concedan con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social no podrán exceder del 80 por 100 de las de menor cuantía del SOVI.

1962 Ley 11/1962, de 14 de abril, por la que se autorizan las Secciones Filiales de los Institutos de Enseñanza Media.

Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de mayo, por la que se aprueba el Reglamento del Decreto 792/1961.

Orden del Ministerio de Marina 1784/1962, de 29 de mayo, por la que se extiende la asistencia médica a niños menores de cinco años de familias del personal de la Armada.

Decreto 1315/1962, de 14 de junio, por el que se establecen, con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social, los Auxilios a Ancianos y Enfermos (pensiones asistenciales).

Decreto 1718/1962, de 5 de julio, por el que se extiende el Seguro Escolar a los alumnos del Curso Preuniversitario, Escuelas Superiores de Bellas Artes y grados superiores de los Conservatorios de Música.

Ley 37/1962, de 21 de julio, de Hospitales. Crea la Comisión Central de Coordinación Hospitalaria. Según su art. 11, los enfermos o sus representantes legales sólo vendrán obligados a satisfacer los gastos ocasionados por la asistencia prestada «cuando no existiendo otra entidad obligada al pago, tengan una capacidad económica que será fijada reglamentariamente».

1963 Decreto 55/1963, de 17 de enero, por el que se fija, por vez primera, el Salario Mínimo Interprofesional: en vigor desde el 1 de enero de este año.

Decreto 56/1963, de 17 de enero, por el que se fijan, por vez primera, «bases tarifadas de cotización a la Seguridad Social», con lo que va a generarse un distanciamiento progresivo entre los salarios reales y las bases de cotización, reguladoras además de las cuantías de las prestaciones; suprime el límite salarial para la afiliación al Subsidio de Vejez e Invalidez, pero fija el de 66.000 pesetas anuales para la afiliación al Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Decreto 90/1963, de 17 de enero, por el que se regulan las Secciones Filiales de los Institutos de Enseñanza Media.

Decreto 94/1963, de 17 de enero, por el que se extiende el Seguro Escolar a los alumnos de las Escuelas de Peritos Navales.

Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de la Administración local.

Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial.

Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

1964 Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de abril, por la que se crea la Gerencia del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO).

Código Europeo de Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril.

Ley 27/1964, de 29 de abril, por la que se declara obligatoria para todos los españoles la asistencia a cursos regulares en centros docentes desde los seis a los catorce años de edad.

Decreto 1403/1964, de 30 de abril, sobre regulación de los estudios en las Escuelas de Asistentes Sociales.

Ley 40/1964, de 11 de junio, de Arrendamientos Urbanos.

Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario.

Orden del Ministerio de Trabajo de 15 de julio, por la que se fija la cuantía mínima de las pensiones del SOVI en 500 pesetas mensuales, con dos pagas extraordinarias, para quienes no tuviesen derecho a pensiones del Mutualismo Laboral.

Decreto 2786/1964, de 27 de agosto, por el que se extiende el Seguro Escolar a los alumnos de Bachillerato Superior y escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios.

Orden del Ministerio del Ejército de 19 de diciembre, por la que se regula la asistencia médica al personal del Ejército de Tierra y sus familias.

Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

1965 Ley 30/1965, de 4 de mayo, sobre derechos pasivos de los funcionarios civiles del Estado.

Ley 31/1965, de 4 de mayo, de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Decreto 2592/1965, de 11 de septiembre, sobre normas de coordinación estadística, por el que se dispone que el Instituto Nacional de Estadística elaborará periódicamente la contabilidad nacional.

Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre, sobre personal interino del Estado.

Decreto-ley 11/1965, de 23 de septiembre, por el que se crea, como organismo autónomo del Estado, la entidad Ferrocarriles Españoles de Vía estrecha (FEVE).

Orden del Ministerio del Aire 2490/1965, de 2 de diciembre, por la que se crea el Servicio Médico de Urgencia del Hospital del Aire de Madrid.

1966 Decreto-ley 1/1966, de 12 de enero, por el que se prorroga hasta el 30 de abril el plazo para la aprobación de los textos articulados de la Ley 193/1963.

Decreto 575/1966, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo de Hospitales de España que constituyen la Red Hospitalaria Nacional, referido a 31 de diciembre de 1963.

Ley 11/1966, de 18 de marzo, de ordenación orgánica del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Orden del Ministerio de la Gobernación de 19 de abril de 1966, por la que se publica el Catálogo de Hospitales de España aprobado por el Decreto 575/1966.

Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado I de la Ley de la Seguridad Social. El sistema de la Seguridad Social, establecido por la Ley de Bases de 1963 y desarrollado por este texto, se puso en práctica el 1 de enero de 1967, y vino a sustituir, por vía de integración, al de los Seguros Sociales Obligatorios Unificados, administrados por el Instituto Nacional de Previsión (y, en su campo específico, por el Instituto Social de la Marina), al del Mutualismo Laboral y al del Plus Familiar.

Decreto 909/1966, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado II de la Ley de la Seguridad Social, sobre procedimiento laboral.

Decreto 1120/1966, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Ley 38/1966, de 31 de mayo, por la que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de octubre, por la que se dispone la integración de la Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura en el Montepío Marítimo Nacional.

Decreto 2945/1966, de 24 de noviembre, por el que se fijan nuevas cuantías para las prestaciones familiares.

Decreto 3157/1966, de 23 de diciembre, por el que se regula la dispensación de especialidades farmacéuticas en la Seguridad Social: libre prescripción de medicamentos por parte del médico; la participación del beneficiario en el precio no podrá exceder de 50 pesetas.

Decreto 3157/1966, de 23 de diciembre, por el que se regula la prestación farmacéutica en el Régimen General de la Seguridad Social.

Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Prestaciones Económicas en el Régimen General de la Seguridad Social.

Ley 112/1966, de 28 de diciembre, por la que se regulan los derechos pasivos del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada.

1967 Decreto 193/1967, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Enseñanza Primaria.

Decreto 309/1967, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de mayo, por la que se da nueva regulación a las prestaciones complementarias por desempleo en caso de insolvencia del deudor.

Decreto 2180/1967, de 19 de agosto, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Representantes de Comercio.

Decreto 1495/1967, de 6 de julio, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios.

Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el Régimen General de la Seguridad Social.

Decreto 2731/1967, de 19 de noviembre, por el que se fija la paridad con el dólar estadounidense en 70 pesetas.

1968 Decreto 161/1968, de 1 de febrero, por el que se crea el Servicio Nacional de Cereales, que sustituye al Servicio Nacional del Trigo.

Orden del Ministerio de Justicia de 11 de mayo, por la que se encomienda a la Agrupación Mutuo-Benéfica de Funcionarios de la Administración de Justicia la gestión de las prestaciones de asistencia médico-quirúrgica, sanatorial y farmacéutica a dicho personal y a sus familias.

Ley 26/1968, de 20 de junio, por la que se crea el Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA).

Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial; comenzó a regir el 1 de enero siguiente.

Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, por el que se establece el Servicio Social de Asistencia a Menores Subnormales, como Servicio Común de la Seguridad Social.

Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de Bases de Funcionarios de la Administración Local.

Decreto 3160/1968, de 26 de diciembre, por el que se unifican las cuantías de las prestaciones de Ayuda Familiar o Indemnización Familiar en favor de las clases activas y pasivas de la Administración Civil y Militar del Estado, con efectos de 1 de enero siguiente.

1969 Decreto 384/1969, de 17 de marzo, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón.

Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico (luego denominado de Empleados de Hogar).

Ley 116/1969, de 30 de diciembre, reguladora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

1970 Decreto 635/1970, de 12 de marzo, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Artistas.

Orden de Ministerio de Trabajo de 19 de marzo, por la que se crea el Servicio Social de Asistencia a los Ancianos.

Decreto 1076/1970, de 9 de abril, por el que el Servicio Social de Asistencia a Menores Subnormales y pasa a llamarse Servicio Social de Asistencia a Subnormales.

Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de mayo, por la que se publica el Texto refundido que regula el Servicio Social de Asistencia a Subnormales.

Decreto 1867/1970, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Decreto 2309/1970, de 23 de julio por el que se desarrolla lo dispuesto en el artículo 37.4 de la Ley 116/1969, reguladora del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, sobre reducción de edades mínimas para causar pensión de jubilación.

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, por el que se regula la determinación de la condición de minuválido, así como la adopción de medidas para la recuperación, formación y empleo de personas afectadas de minusvalidez, que estarán a cargo del Servicio Social de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos como Servicio Común de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de agosto, por la que se establecen los sistemas de recaudación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de agosto, sobre coeficientes reductores de la edad mínima de jubilación en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de septiembre, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Decreto 3262/1970, de 29 de octubre, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Escritores de Libros.

Ley 41/1970, de 22 de diciembre, por la que se perfecciona la acción protectora y se modifica la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social

1971 Decreto 55/1971, de 9 de enero, por el que se eleva la cuantía de las prestaciones de protección a la familia del Régimen General de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de enero por la que se mejoran las prestaciones por muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de mayo, por la que se regula el sistema especial de Frutas y Hortalizas del Régimen General de la Seguridad Social.

Ley 25/1971, de 19 de junio, por la que se modifica la regulación del régimen de Protección a las Familias Numerosas.

Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 19 de junio, por la que las Secciones Filiales de los Institutos de Enseñanza Media podrían transformarse en centros de Bachillerato o de Educación General Básica.

Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración; otorga al Instituto Español de Emigración la consideración jurídico-administrativa de Entidad Gestora de la Seguridad Social y de organismo gestor del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de las leyes reguladoras del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de septiembre, por la que se regulan prestaciones de empleo transitorio con carácter comunitario en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario.

Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se crea el Servicio Nacional de Productos Agrarios (Senpa), que sustituye al Servicio Nacional de Cereales.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de noviembre, por la que se regula, ya con este nombre, el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.

Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1971, de Protección a las Familias Numerosas.

1972 Decreto 1211/1972, de 13 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada.

Decreto 1600/1972, de 8 de junio, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Toreros.

Decreto 1599/1972, de 15 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación del Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada.

Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social: establece la supresión progresiva del sistema de cotización sobre «bases tarifadas» para retornar a la cotización sobre salarios reales, con la consiguiente elevación de las cuantías de las prestaciones que se calculan sobre la base de cotización, así como numerosas mejoras en la acción protectora y, entre ellas, la extensión de la asistencia sanitaria por enfermedad común y accidente no laboral a todos los trabajadores por cuenta ajena (los del grupo 1.º de cotización estaban excluidos).

Decreto 1646/1972, de 23 de junio, para la aplicación de la Ley 24/1972 en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social.

Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el nuevo texto del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Decreto-ley 13/1972, de 29 de diciembre, por el que se crea, como organismo autónomo del Estado, la Administración Institucional de la Sanidad Nacional (Aisna).

1973 Decreto 298/1973, de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón.

Orden del Ministerio de Trabajo del 3 de abril, para aplicación y desarrollo del Decreto 298/1973.

Decreto 1417/1973, de 10 de mayo, sobre prestación farmacéutica de la Seguridad Social.

Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación y régimen de retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado.

Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de septiembre, por la que se regula el sistema especial de la Industria Resinera del Régimen General de la Seguridad Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de septiembre, por la que se regula el sistema especial de Servicios Extraordinarios de Hostelería del Régimen General de la Seguridad Social.

Decreto 3206/1973, de 21 de diciembre, por el que se crea el Servicio de Acción Formativa (SAF) de la Seguridad Social, en el que se integra el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO).

1974 Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de enero, por la que se igualan las prestaciones familiares de los trabajadores de los grupos 2.° y 3.° del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar a las de los del grupo 1.° del mismo régimen.

Orden del Ministerio de Trabajo de 13 de febrero, por la que se regula el sistema especial de la Industria de Conservas Vegetales del Régimen General de la Seguridad Social.

Decreto 731/1974, de 21 de febrero, por el que se dispone la fusión del Servicio Social de Asistencia a Subnormales y del Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos con el nombre de Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (Serem).

Decreto 986/1974, de 5 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de la Gobernación y se crea el Instituto Nacional de Asistencia Social, que sustituye al Servicio Nacional de Auxilio Social.

Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de abril, por la que se regula el Servicio Social de Asistencia a Pensionistas (antes, de Asistencia a los Ancianos).

Decreto 1716/1974, de 23 de abril, por el que se reestructuran los regímenes de previsión voluntaria.

Decreto 1304/1974, de 2 de mayo, sobre Auxilios a Ancianos y Enfermos.

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Ley 19/1974, de 27 de junio, por la que se dispone la mejora de las pensiones de las clases pasivas del Estado.

Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de julio, por la que se modifican los porcentajes de aportación en los gastos de farmacia del personal de la Administración Local.

Decreto 2164/1974, de 20 de julio, por el que se elevan las cuantías de las prestaciones de Ayuda e Indemnización Familiar, con efectos de 1 de julio.

Decreto 2824/1974, de 9 de agosto, por el que se da nueva regulación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios.

Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de las leyes reguladoras del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras.

Decreto 3475/1974, de 20 de diciembre, por el que se eleva a 1.500 pesetas mensuales, con 14 mensualidades, la cuantía de los Auxilios a Ancianos y Enfermos, con efectos de 1 de enero del mismo año.

1975 Decreto-ley 1/1975, de 22 de marzo, sobre reorganización de los Servicios de Empleo: el Servicio de Acción Formativa se convierte en Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF) y se encarga de las oficinas de colocación, llevadas hasta entonces por la Organización Sindical.

Ley 20/1975, de 2 de mayo, por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

Real Decreto 2133/1975, de 24 de julio, por el que se da nueva regulación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Artistas.

Decreto 2409/1975, de 23 de agosto, por el que se da nueva regulación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Representantes de Comercio.

1976 Decreto 843/1976, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.

Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, que sustituye a la Ley de Contrato de Trabajo: crea el Fondo de Garantía Salarial, para cubrir los salarios de los trabajadores en caso de insolvencia de los patronos.

Decreto 825/1976, de 22 de abril, por el que se regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de julio, por la que se regula el sistema especial de Manipulado y Empaquetado de Tomate Fresco del Régimen General de la Seguridad Social.

Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre Viviendas de Protección Oficial.

Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se da nueva regulación al Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, con el nombre de Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Orden del Ministerio de Trabajo de 17 de septiembre (BOE del 30), por la que se modifica el número 9 de la disposición transitoria 1.ª de la Orden de 18 de enero de 1976 (BOE del 26), en el sentido de ampliar a todos los trabajadores por cuenta ajena que en 1 de enero de 1967 o en cualquier otra fecha anterior hubieran tenido la condición de mutualistas de cualquier Mutualidad Laboral de Trabajadores por cuenta ajena, el derecho a pensión de jubilación desde los sesenta años de edad, con aplicación de coeficientes reductores, derecho que en la disposición original se limitaba a los trabajadores que, en 1 de enero de 1967, fuesen cotizantes al Mutualismo Laboral y tuviesen cumplidos los cincuenta años de edad.

Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Texto refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial.

1977 Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de enero, por la que se desarrolla lo dispuesto en la norma segunda de la disposición transitoria tercera del Reglamento General de la Ley 116/1969 sobre Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (jubilaciones anticipadas).

Ley 9/1977, de 4 de enero, por la que se mejoran las pensiones extraordinarias causadas por los funcionarios inutilizados o fallecidos en acto de servicio.

Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria: su art. 148 dispone que el Estado unirá a los Presupuestos Generales del Estado el presupuesto-resumen de la Seguridad Social.

Real Decreto 317/1977, de 4 de marzo, por el que se regula el Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).

Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de marzo, por la que se da nueva redacción a los artículos 20 y 22 de la Orden de 3 de abril de 1973, reguladora del Régimen Especial para la Minería del Carbón.

Real Decreto 1074/1977, de 23 de abril, por el que se da nueva redacción al artículo 27 del Decreto 2530/1970, por el que se regula el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de mayo, por la que se igualan las prestaciones familiares a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario a las de los trabajadores por cuenta ajena del mismo régimen.

Real Decreto 1899/1977, de 23 de julio, por el que se dispone la implantación de las prestaciones de la Muface con efectividad desde el 1 de agosto.

Real Decreto 2398/1977, de 29 de septiembre, por el que se regula la Seguridad Social del Clero.

Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, por el que se suprime la sindicación obligatoria y la Organización Sindical.

1978 Orden de la Presidencia del Gobierno de 26 de enero, por la que se establecen en la Muface préstamos para la adquisición de vivienda.

Real Decreto 833/1978, de 27 de marzo, por el que se da nueva regulación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Toreros.

Real Decreto 945/1978, de 14 de abril, sobre participación de los beneficiarios en el precio de los productos farmacéuticos dispensados por la Seguridad Social: se fija esta participación en el 30 por 100 (la participación es muy reducida para crónicos y gratuita para pensionistas y subsidiados por invalidez provisional, así como en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional).

Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia.

Real Decreto 1774/1978, de 23 de junio, por el que se incluye la prestación de incapacidad laboral transitoria como mejora voluntaria en la acción protectora del Régimen General de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Instrumento de 22 de julio, de adhesión a la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951.

Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, por el que se establece el cómputo recíproco de cotizaciones entre la Munpal y diversos regímenes de la Seguridad Social.

Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la Tesorería General de la Seguridad Social.

Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 2332/1978, de 29 de septiembre, por el que se dispone la implantación de las prestaciones del Isfas a partir del 1 de octubre.

Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, de normas sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de Viviendas de Protección Oficial.

Real Decreto 3283/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Mutualidad General Judicial.

Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla lo dispuesto por el Real Decreto-ley 31/1978.

Real Decreto-ley 34/1978, de 16 de noviembre, por el que se da nueva regulación al Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).

Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. En su virtud se suprimen, entre otros organismos, el Instituto Nacional de Previsión, el Servicio del Mutualismo Laboral y las entidades gestoras de estructura mutualista, el Servicio de Empleo y Acción Formativa y las Universidades Laborales. Para sustituirlos se crean, como Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los organismos siguientes: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), para la gestión de las prestaciones en dinero; el Instituto Nacional de la Salud (Insalud), para la gestión de los servicios sanitarios; el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social. Como Organismos Autónomos del Estado, se constituyen el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas (que, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia se hace cargo de las antiguas Universidades Laborales) y el Instituto Nacional de Empleo, al que se encomienda la gestión de las prestaciones de desempleo (que desempeñaba el Instituto Nacional de Previsión) y en el que se integran el Servicio de Empleo y Acción Formativa de la Seguridad Social y la Obra de Formación Profesional de la extinta Organización Sindical. Como Entidad Gestora de la Seguridad Social sobrevive el Instituto Social de la Marina y como Servicio Común, la recién creada Tesorería General de la Seguridad Social.

Constitución Española, de 27 de diciembre.

1979 Real Decreto 439/1979, de 20 de febrero, por el que se regula el Instituto Nacional de Empleo (Inem).

Real Decreto 1135/1979, de 4 de mayo, por el que se igualan las prestaciones por jubilación, muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario a las de los trabajadores por cuenta ajena del mismo régimen.

Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo, por el que se encomienda a la Tesorería General de la Seguridad Social la recaudación de sus cuotas.

Real Decreto 1856/1979, de 30 de julio, por el que se regula el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso).

Decreto 2615/1979, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Real Decreto 2806/1979, de 7 de diciembre, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de Jugadores Profesionales de Fútbol.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

1980 Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 8 de enero, por la que se crea la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que sustituye a la Ley de Relaciones Laborales: fija la edad mínima de admisión al trabajo en los dieciséis años.

Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de abril, por la que se interpreta que las prestaciones familiares deben quedar sometidas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a las correspondientes retenciones a cuenta del Impuesto.

Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 17 de junio, por la que se regula el sistema especial del Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores fijos discontinuos que prestan servicios en las empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiestas.

Real Decreto 1605/1980, de 31 de julio, por el que se modifican tipos de cotización y se eleva al 40 por 100 la participación del beneficiario en el precio de venta al público de los medicamentos, con efectos desde el 1 de septiembre siguiente.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, por el que se crea el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, por la que se regulan conjuntamente tanto las medidas para el fomento del empleo como las prestaciones por desempleo.

Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre, por el que se modifican los artículos 2.° y 3.° del Decreto 2530/1970, que regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, por el que se regula la financiación del Programa de Construcción de Viviendas 1981-1983.

Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981; dispone la supresión de los Fondos Nacionales creados por la Ley 45/1960.

1981 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Real Decreto 1024/1981, de 22 de mayo, por el que se da nueva regulación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Toreros.

Real Decreto 1469/1981, de 19 de junio, sobre prestaciones por desempleo de trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo del Régimen Especial Agrario.

Real Decreto 2620/1981, de 24 de junio, por el que se da nueva regulación a las Ayudas a Ancianos y Enfermos.

Real Decreto 1839/1981, de 20 de agosto, por el que se crea, con rango orgánico de Subdirección General, un Programa Nacional de atención y seguimiento de los afectados por el «síndrome tóxico».

Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre, por el que se regula un conjunto de prestaciones en favor de los afectados por el síndrome tóxico, con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social.

Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, por el que se suprime la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, encargándose de sus funciones el Servicio Nacional de Productos Agrarios (Senpa).

Real Decreto 3325/1981, de 29 de diciembre, por el que se incorpora al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos a los religiosos y religiosas de la Iglesia Católica.

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Asturias.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

1982 Orden del Ministerio de Administración Territorial de 23 de febrero, por la que elevan las cuantías de las pensiones extraordinarias causadas por los asegurados a la Munpal que se inutilicen o fallezcan en acto de servicio.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (Lismi), por que se establece, en favor de los minusválidos con insuficiencia de recursos, los subsidios de garantía de ingresos mínimos, por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación de gastos de transporte, así como la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica.

Real Decreto-ley 9/1982, de 30 de abril, por el que se modifica el Texto refundido de la legislación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas de reconversión industrial.

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias.

Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, por la que se transfieren a la Comunidad autónoma de Canarias determinadas competencias de titularidad estatal.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramineto del Régimen Foral de Navarra.

Real Decreto 1405/1982, de 25 de junio, por el que se crea en la Presidencia del Gobierno el Plan Nacional para el Síndrome Tóxico.

Real Decreto 4097/1982, de 29 de diciembre, sobre implantación de las prestaciones de la Mugeju.

1983 Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley 4/1983, de 29 de junio, por la que se fija la jornada máxima legal en cuarenta horas y las vacaciones anuales mínimas en treinta días.

Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983; dispone se mantengan las cuantías alcanzadas por las pensiones en 1982 cuando rebasen la cantidad de 187.950 pesetas mensuales.

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 17 de noviembre, por la que se desarrolla el Decreto 2309/1970 sobre reducción de edades mínimas para causar pensión de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, de 22 de noviembre, por la que se declara inconstitucional el párrafo 2.° del artículo 160 de la Ley General de la Seguridad Social (no discriminación de viudos en orden a pensiones de supervivencia).

Real Decreto 3241/1983, de 14 de diciembre, por el que se establecen las prestaciones sanitarias previstas por la legislación reguladora de la Munpal, con efectos de 1 de enero siguiente.

Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, por el que se aprueba la financiación de las actuaciones protegibles del Programa Cuatrienal de la Vivienda 1984-1987.

Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero.

Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984; fija como cuantía máxima de las pensiones que se reconozcan en adelante, solas o en concurrencia con otras, la de 187.950 pesetas mensuales.

Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, por el que se suprimen las prestaciones de empleo de carácter comunitario en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario y se establece un subsidio de desempleo en favor de los de aquellas Comunidades Autónomas donde el paro estacional sea superior a la media nacional.

1984 Real Decreto 43/1984, de 4 de enero, sobre ampliación de la acción protectora de cobertura obligatoria en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se aprueba el régimen de prestaciones de la Ley 13/1982.

Real Decreto 335/1984, de 8 de febrero, por el que se regulan los Fondos de Promoción de Empleo.

Orden del Ministerio de Administración Territorial de 15 de febrero, por la que se modifican los Estatutos de la Munpal de 1975.

Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social y se le asigna la gestión en materia de afiliación de trabajadores e inscripción de empresas.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley Básica de Empleo y se amplía dicha protección.

Ley 32/1984, de 2 de agosto, por la que se modifica el Estatuto de los Trabajadores y se regulan diversas modalidades de contrato de trabajo: en prácticas, para la formación, de relevo y a tiempo parcial, así como el contrato temporal como medida de fomento del empleo.

Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado.

Real Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre, por el que se da nueva regulación a las prestaciones de desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de Andalucía y Extremadura.

Real Decreto 2366/1984, de 26 de diciembre, sobre reducción de la edad de jubilación de determinados grupos profesionales incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero.

Orden del Ministerio de Administración Territorial de 27 de diciembre, por la que se modifican los Estatutos de la Munpal de 1975.

Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985; autoriza al Gobierno para dictar un texto refundido en materia de clases pasivas del Estado; mantiene la cuantía máxima de las pensiones en el tope fijado por la Ley 9/1983.

1985 Real Decreto 415/1985, de 27 de marzo, por el que se reorganiza el Ministerio de la Presidencia y se crea la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico.

Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica: suprime la prórroga forzosa de los contratos de arrendamientos urbanos.

Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único como medida de fomento del empleo.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social: suprime el requisito de estar en alta para causar derecho a pensiones de jubilación e invalidez por contingencias comunes, alarga de diez a quince años el período mínimo de cotización exigible para causar derecho a pensiones de jubilación, alarga de dos a ocho años el período para el cálculo de las bases reguladoras de las pensiones de jubilación y de invalidez permanente por enfermedad común, con actualización, por el índice de precios de consumo, de las bases de cotización de los seis primeros años, y establece la revalorización anual de las pensiones citadas de acuerdo con el índice de precios de consumo previsto para el año.

Real Decreto 1433/1985, de 1 de agosto, por el que se da nueva regulación al Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso).

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, para la aplicación de la Ley 26/1985 en materia de racionalización de las pensiones de jubilación e invalidez permanente.

Real Decreto 2248/1985, de 20 de noviembre, sobre integración en la Seguridad Social de las entidades que actúan como sustitutorias de aquélla.

Real Decreto 2364/1985, de 18 de diciembre, por el que se crea en la Seguridad Social un complemento por menores ingresos de la asignación familiar por hijo a cargo.

Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos.

Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986; prorroga el régimen de subvenciones a Centros privados de Educación General Básica, Formación Profesional de 1.° y 2.° grados y Educación Especial y de Bachillerato Unificado Polivalente y Curso de Orientación Universitaria procedentes de antiguas Secciones Filiales; mantiene, para la cuantía máxima de las pensiones, el tope fijado por la Ley 9/1983.

1986 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; modifica el texto de la Ley 11/1960, creadora de la Munpal.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales.

Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración local.

Real Decreto 2531/1986, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la Recaudación de las Cuotas de la Munpal.

Real Decreto 2539/1986, de 5 de diciembre, por el que se dispone que la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico pase a depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (integrada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre).

Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 9 de diciembre, por la que se modifican los Estatutos de la Munpal de 1975.

Orden del Ministerio de las Administraciones Públicas de 9 de diciembre, por la que se fija el tipo de cotización de los funcionarios de la Administración local a la Munpal.

Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987; modifica la Ley 25/1971, de Protección a las Familias Numerosas; mantiene, para la cuantía máxima de las pensiones, el tope fijado por la Ley 9/1983.

Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 26/1986, se integran en el Régimen General de la Seguridad Social los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios, de Jugadores Profesionales de Fútbol, de Representantes de Comercio, de Artistas y de Toreros, y en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Ajena o Autónomos, el Régimen Especial de Escritores de Libros.

1987 Real Decreto 187/1987, de 23 de enero, por el que se suprime el organismo autónomo del Estado Administración Institucional de la Sanidad Nacional (Aisna).

Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas.

Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

Orden del Ministerio para la Administraciones Públicas de 29 de julio, por la que se establece en la Muface la ayuda económica para la adquisición de vivienda, con efectividad desde el 1 de enero siguiente.

Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, por el que se da nueva regulación a las actuaciones protegibles futuras en materia de vivienda a partir del 1 de enero de 1988.

Ley 28/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988; mantiene, para la cuantía máxima de las pensiones, el tope fijado por la Ley 9/1983.

1988 Instrumento de 17 de mayo, por el que se ratifica el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 102, de 1952, relativo a la norma mínima de la seguridad social, en sus partes relativas a asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo y prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Instrumento de 24 de junio, por el que se ratifica Acuerdo Europeo sobre colocación «au pair»: entrada en vigor, el 12 de septiembre siguiente.

Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, por el que se crea el Ministerio de Asuntos Sociales, al que se asignan, entre otras, las funciones atribuidas hasta entonces al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de servicios sociales y acción social, excepto la gestión de las prestaciones económicas no contributivas.

Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; deroga la Ley 51/1974.

1989 Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso de maternidad, cubierto con subsidio de incapacidad laboral transitoria, subsidio que, en determinadas circunstancias, puede disfrutar el padre en lugar de la madre.

Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, que deroga y sustituye al Real Decreto 1494/1987.

Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 15 de marzo, por la que se crea en el Inserso el Servicio de Termalismo Social.

Orden del Ministerio de Defensa 27/1989, de 17 de marzo, por la que se establece en el Isfas una ayuda para adquisición de vivienda, con efectividad del 1 de abril.

Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, sobre medidas adicionales de carácter social, en favor de desempleados que tuviesen más de 45 años en la fecha de agotamiento de la prestación por desempleo y en favor de los mayores de 52 años que hubiesen cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acreditasen reunir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión de jubilación, los cuales disfrutarán del subsidio de desempleo hasta que accedan a dicha pensión.

Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 23 de mayo, por la que se modifica el tipo de cotización de los funcionarios de la Administración local a la Munpal.

Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se reconoce el derecho a las prestaciones de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los españoles que tengan establecida su residencia en territorio nacional y carezcan de recursos económicos suficientes.

1990 Circular de la Asamblea general de la Mugeju de 3 de septiembre, por la que se comunica el establecimiento de ayuda para la adquisición de primera vivienda.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, del Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas de invalidez y de jubilación (esta última sin necesidad de haber trabajado nunca) y se modifica el régimen de prestaciones por hijo a cargo, con modalidades contributiva y no contributiva, limitado a personas con pocos recursos, salvo que se trate de hijo minusválido.

1991 Ley 2/1991, de 7 de enero, por la que se obliga a los empresarios a entregar a los sindicatos copia de todos los contratos de trabajo que celebren y que se deban formalizar por escrito.

Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 26/1990 en materia de prestaciones por hijo a cargo.

Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 26/1990 en materia de pensiones no contributivas.

Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, sobre calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.

Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, sobre requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general.

Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la financiación del Plan de vivienda 1992-1995.

Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992; dispone queden sin vigencia para los funcionarios civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administración de Justicia las prestaciones de ayuda familiar y las demás prestaciones de protección a la familia; dispone asimismo que la Mutualidad Nacional de Previsión Social de la Administración Local se integre en el Régimen General de la Seguridad Social.

1992 Tratado de 7 de febrero (Tratado de Maastricht).

Real Decreto-ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo: se alarga a doce meses la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo; se subvenciona con cantidades del orden de 500.000 pesetas la conversión en contratos por tiempo indefinido de determinados contratos de trabajo de carácter temporal; se modifican ciertos artículos de la Ley 31/1984, alargándose de 180 a 360 días el período mínimo de cotización exigible para tener derecho a la prestación por desempleo y reduciéndose del 80 al 70 por 100 el tipo para determinar la cuantía de la prestación en los primeros 180 días de cobertura.

Real Decreto 388/1992, de 15 de abril, sobre materiales curriculares.

Real Decreto 532/1992, de 22 de mayo, sobre pago de cantidades adeudadas por las Corporaciones locales a la Munpal.

Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo: incorpora las medidas sobre los mismos temas del Real Decreto-ley 1/1992.

Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, sobre medidas presupuestarias urgentes: se modifica la regulación del subsidio por incapacidad laboral transitoria de la Seguridad Social derivada de enfermedad común o accidente no laboral, en el sentido de que ésta abonará el subsidio desde el decimosexto día de la baja en adelante, estando a cargo de empresario el abono de la prestación desde el día cuarto al decimoquinto, ambos inclusive; se suprimen los Auxilios a Ancianos y Enfermos (pensiones asistenciales), aunque manteniéndose los ya concedidos o en tramitación.

Ley 28/1992, de 24 de noviembre, sobre medidas presupuestarias urgentes: incorpora las medidas sobre los mismos temas del Real Decreto-ley 5/1992.

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la que se dispone la ampliación de competencias a Comunidades autónomas.

Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993; reitera la disposición de que la Mutualidad Nacional de Previsión Social de la Administración Local se integre en el Régimen General de la Seguridad Social.

1993 Real Decreto 83/1993, de 22 de enero, por el que se regula la selección de medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud: exclusión de ciertas especialidades de la prestación farmacéutica.

Ley 4/1993, de 29 de marzo, por la que se modifica lo dispuesto por la Ley 26/1990 en materia de asignaciones económicas por hijo a cargo.

Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se dispone la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas acogidas al régimen de previsión social de la Administración Local.

Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 6 de abril, por la que se desarrolla el Real Decreto 83/1993; con efectos desde el 25 de julio: lista de especialidades excluidas e incluidas; el tope máximo de la aportación reducida por parte de beneficiarios no exentos para determinados medicamentos se fija en 400 pesetas.

Real Decreto 535/1993, de 12 de abril, por el que se modifica el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.

Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por la que se crea la pensión asistencial por ancianidad a la que tendrán derecho los emigrantes de 65 años o más que residan en el extranjero y carezcan de recursos suficientes. Estas prestaciones se venían otorgando con carácter graciable.

Real Decreto-ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación: autoriza, en ciertas condiciones, las agencias privadas de colocación y la cesión de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal; resucita el extinguido contrato de aprendizaje, para personas de dieciséis a veinticinco años, con duración de seis meses a tres años, remuneración no inferior al 70 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional y sin protección por desempleo ni por incapacidad laboral transitoria en contingencias no profesionales.

1994 Instrumento de 4 de febrero, por el que se ratifica el Código Europeo de Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964. Las partes ratificadas son las referentes a asistencia médica, indemnizaciones por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones en los casos de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, prestaciones en caso de maternidad y prestaciones en caso de invalidez; no se ratifican las partes correspondientes a prestaciones familiares ni a prestaciones de supervivencia; en vigor desde el 9 de marzo de 1995.

Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Asturias.

Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley 10/1994, de 19 de mayo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, que incorpora las medidas del Real Decreto-ley 18/1993.

Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifica el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social: entró en vigor el 1 de septiembre.

Real Decreto 1487/1994, de 1 de julio, por el que se modifica el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.

Real Decreto 2110/1994, de 28 de octubre, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, Agrario y de Empleados de Hogar.

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores: modalidades de contratos de duración determinada.

Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de carácter social: modifica el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, entre otros puntos, al reunir las prestaciones por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional en una única prestación por incapacidad temporal (duración: doce meses, prorrogables por otros seis; excepcionalmente, hasta treinta meses), al tiempo que configura como contingencia especifica la de maternidad (cuantía de la prestación: el 100 por 100 de la base reguladora); modifica asimismo la Ley 25/1971, de Protección a las Familias Numerosas y las leyes reguladoras de la Seguridad Social de los Funcionarios del Estado.

1995 Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 14/1994, de 1 de junio, reguladora de las empresas de trabajo temporal.

Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta.

Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Melilla.

Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad: modifica el Estatuto de los Trabajadores y otras leyes.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (incorpora las modificaciones de la Ley 4/1995).

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el se aprueba el Texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

Instrumento 173/1995, de 28 de abril, por el que se ratifica el Convenio de la OIT número 173, de 23 de junio de 1992, sobre protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador.

Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo, en desarrollo del art. 16.2 del Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores.

Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla lo dispuesto en la Ley 42/1994 sobre Familias Numerosas.

Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de lo Seguros Privados.

Real Decreto 1867/1995, de 17 de noviembre, sobre prestaciones a enfermos de SIDA por el Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración en la Gestión de la Seguridad Social.

Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula la financiación del Plan de Viviendas para el período 1996-1999.

Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, por el que se refunden los Organismos autónomos Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) y Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) en un nuevo Organismo autónomo de carácter comercial y financiero denominado Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

APENDICE ESTADISTICO

Método y fuentes

Introducción

El objetivo de este trabajo es estudiar la evolución del gasto público de bienestar social en España, de 1964 a 1995, dentro del contexto de todo el gasto público y de toda la economía nacional.

La naturaleza del fenómeno a estudiar obliga a trabajar dentro del panorama que ofrece la Contabilidad Nacional de España (CNE). A este respecto, uno de los problemas básicos que se plantea es el de lograr la máxima homogeneidad posible, ya que a lo largo del período a estudiar la CNE se ha elaborado sobre bases distintas. En efecto, para la etapa de 1964 a 1979 se utiliza una serie en la base de 1970 (CNE-1970); para la etapa de 1980 a 1984, una serie en la base de 1980 (CNE-1980); y de 1985 en adelante, la serie en la base de 1986 (CNE-1986). También existe una serie enlazada de la CNE en la base de 1986, desde 1964 en adelante, pero que solamente ofrece datos de los componentes principales del producto interior bruto a precios de mercado (PIBpm), a precios corrientes y a los precios constantes de 1986; en esta serie enlazada se dispone de las cifras del consumo público, pero no de las cifras de prestaciones sociales, esenciales para este trabajo. Con todo, esta serie enlazada de la CNE en la base de 1986 ha servido para vertebrar todo el tratamiento de los datos en esta investigación.

Hay dos puntos, sin embargo, en los que las series presentadas en este Apéndice estadístico se apartan de las de la Contabilidad Nacional.

El primero de ellos es el relativo al registro de las prestaciones del régimen del Plus Familiar, vigente hasta que, en 1 de enero de 1967, el recién creado sistema de la Seguridad Social se hizo cargo de la administración de las prestaciones de este tipo. Con anterioridad a este momento, existían en el mismo ámbito dos regímenes de prestaciones familiares: el del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares, establecido por la Ley de 8 de julio de 1938 y administrado por el Instituto Nacional de Previsión, y el del Plus Familiar, establecido con carácter general en la industria y en el comercio por Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de junio de 1945; en este último, las prestaciones estaban a cargo directo de los empleadores, que habían de dedicar un porcentaje de la masa salarial al pago de «puntos» a sus trabajadores según las personas que tuviesen a su cargo; dicho porcentaje se dividía entre el número total de «puntos» a pagar, por lo que la cuantía de éstos era variable (más alto en las empresas con pocos trabajadores con cargas familiares). La Contabilidad Nacional de España en la base de 1970 registra estas últimas prestaciones en los años 1964, 1965 y 1966 como satisfechas por las Administraciones de seguridad social, con lo que el importe total de las prestaciones de éstas resulta notablemente incrementado por encima de la realidad, ya que, aún en 1967, el importe de las asignaciones familiares pagadas por el sistema de la Seguridad Social (34.046,0 millones de pesetas) fue muy superior al importe de las pensiones (22.771,2 millones de pesetas), mientras que los importes de los Subsidios Familiares pagados de 1964 a 1966 por el Instituto Nacional de Previsión rebasaban escasamente cada año los mil millones de pesetas. Los importes de las prestaciones satisfechas en el régimen del Plus Familiar se estima que fueron de 21.449,2 millones de pesetas en 1964, de 25.364,0 millones en 1965 y de 30.395,3 millones en 1966. Asimismo, por razones de equilibrio, en estos tres años aparecen como percibidas por sector de las Administraciones de seguridad social unas cifras de cotizaciones sociales que, como es natural, no figuraban registradas en las cuentas de las unidades de este sector. En este Apéndice estadístico se ha procurado respetar la realidad institucional, con lo que de 1966 a 1967 se produce un salto importantísimo tanto en los ingresos como en los gastos de dichas administraciones. Pero este salto se produjo en la realidad al entrar en funcionamiento, en 1 de enero de 1967, el actualmente vigente sistema de la Seguridad Social. Es de subrayar, sin embargo, que este cambio, importantísimo en lo que respecta al volumen de los recursos manejados por las Administraciones de seguridad social, no fue vivido, sin embargo, como un cambio importante por los beneficiarios de la protección social, ya que, antes y después de esta fecha, percibían las asignaciones familiares junto con sus salarios; sólo que antes de dicha fecha las percibían como prestaciones directas de sus patronos y después, de manos de éstos, pero por

delegación de las instituciones de seguridad social. Con todo, en un estudio que no abarca a toda la protección social, sino sólo a la dispensada por las administraciones públicas, es necesario establecer la separación que aquí se hace.

Otro punto en el que las series de este Apéndice se apartan de las de la CNE-1970 se refiere al ejercicio de 1976. En el sistema de la Seguridad Social, hasta 1975, las partidas devengadas en diciembre y satisfechas en el ejercicio siguiente, se contabilizaban en el ejercicio en que habían sido devengadas (como era lo correcto); en 1976 se cambió de método y se pasó a contabilizar en cada ejercicio las partidas realmente satisfechas en el mismo (criterio de caja); mas como las partidas pagadas en este ejercicio, pero devengadas en el ejercicio anterior, se habían contabilizado en el de 1975, el ejercicio de 1976 aparece infravalorado en sus cuentas, ya que sus cifras representan aproximadamente el gasto de once meses. La CNE-1970 corrige los datos procedentes de las cuentas de la Seguridad Social para anotar un valor equivalente a los doce meses del año, pero aquí se ha preferido atenerse a éstas y advertir de la razón de la anomalía de la serie.

Por cierto que la pervivencia del criterio de caja en la anotación de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social y la aceptación de este criterio durante años por la CNE ha llevado finalmente a que ésta, en su edición de 1997, haya corregido la serie desde 1985 en adelante para acomodarla al criterio de devengo. En este Apéndice se han introducido también, en los cuadros ya elaborados, las modificaciones derivadas del cambio de criterio de la CNE; pero ello origina una ruptura con respecto a la serie de 1976 a 1984. Con este cambio, la CNE se adapta mejor a la metodología de las cuentas nacionales, ya que, según ella, «el momento de registro de las operaciones de distribución es el momento de la exigibilidad de los pagos, esto es, según un criterio de devengo» (SEC-1978, § 708). Sin embargo, el carácter incobrable de buena parte de las cotizaciones sociales devengadas y no ingresadas, a partir de la agudización de la crisis económica (es decir, poco más o menos, desde que la Seguridad Social adoptó el criterio de caja en el registro de sus operaciones), hace que el criterio de devengo pueda falsear la realidad.

Hechas estas observaciones de carácter preliminar, a continuación se exponen las líneas básicas que se han seguido en la elaboración los datos de este Apéndice estadístico.

Las administraciones públicas

Dado que el gasto que se trata de estudiar es el de las administraciones públicas, éstas deben estar claramente identificadas. La composición del sector institucional «Administraciones públicas» de la CNE no ha sido siempre la misma a lo largo de todo el período a investigar. Hay que distinguir a este respecto entre la CNE-1970, por un lado, y la CNE en las bases de 1980 y de 1986, por otro.

Como se verá en seguida, la diferente composición del sector «Administraciones públicas» en la CNE-1970 y en las de las bases de 1980 y de 1986 obliga a introducir algún cambio en aras de la homogeneidad de las series, cambio que comportará también, sin embargo, un cierto factor de heterogeneidad, aunque menos grave para los fines de este trabajo.

La composición del sector «Administraciones públicas» en la CNE-1970 es la que se ofrece en el cuadro adjunto. En cambio, en la CNE-1980 y en la CNE-1986, la composición del sector «Administraciones públicas» es el que se ofrece en el cuadro siguiente.

Aparentemente, desde 1980, la única novedad es la introducción del subsector «Comunidades autónomas». Sin embargo, la desaparición de ciertas entidades de la Seguridad Social y la aparición de otras genera los problemas que se comentarán.

El problema del tratamiento homogéneo de la serie se plantea como consecuencia de la desaparición del subsector «Otros organismos de la administración central». De estos organismos, la Secretaría General del Movimiento y la Organización Sindical desaparecieron en 1977; además, mientras existieron, estaban bien clasificados dentro del subsector «Administración central». El Instituto Español de Emigración tenía la consideración de entidad gestora de la Seguridad Social, pero desde 1978 pasa a ser un organismo autónomo del Estado, por lo que no hay grave inconveniente en que antes y después de 1980 siga clasificado en dicho subsector, máxime si se tiene en cuenta que aquí se trata al subsector «Administración central» en bloque. Distinto es el caso del Servicio de Empleo y Acción Formativa, que era un servicio común de la Seguridad Social y fue el antecedente del Instituto Nacional de Empleo, que la CNE-1980 y la CNE-1986 clasifican en el subsector «Administraciones de seguridad social». Por ello, para la continuidad institucional de las series, aquí se ha considerado pertinente incluirlo, desde su creación en 1964, como Gerencia del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO), en el subsector «Administraciones de seguridad social». También se

El sector «Administraciones públicas» en la CNE-1970

Sector	Subsector	Organismos
Administración central	Estado	
	Organismos autónomos administrativos	
	Otros organismos de la Administración central	– Secretaría General del Movimiento – Organización Sindical – Instituto Español de Emigración – Universidades Laborales – Servicio de Empleo y Acción Formativa
Corporaciones locales		– Diputaciones provinciales – Consejos insulares – Cabildos insulares – Ayuntamientos
Administraciones de seguridad social	Sistema de seguridad social	– Instituto Nacional de Previsión – Instituto Social de la Marina – Mutualidades Laborales – Otros organismos del sistema de la Seguridad Social
	Otras administraciones de seguridad social	– Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (desde 1964) – Instituto Social de las Fuerzas Armadas (desde 1978) – Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (desde 1978) – Mutualidad General Judicial (desde 1979)

incluye en este subsector a las Universidades Laborales, que, hasta su desaparición como tales en 1978, fueron financiadas con fondos de acción formativa de la Seguridad Social; tras su desaparición asumió sus funciones el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas, organismo autónomo del Estado, posteriormente suprimido, financiado con fondos de éste.

Por lo demás, como ya queda indicado, en la presente investigación las operaciones del sector «Administraciones públicas» se analizan fundamentalmente en sus subsectores básicos: «Administración central», «Administración territorial» (formado hasta 1979 solamente por el de «Corporaciones locales») y «Administraciones de seguridad social». Con todo, en este último subsector se distingue

El sector «Administraciones públicas» en la CNE-1980 y en la CNE-1986

Sector	Subsector	Organismos
Administración central	Estado	
	Organismos autónomos administrativos	
Administración territorial	Comunidades autónomas	
	Corporaciones locales	– Diputaciones provinciales – Consejos insulares – Cabildos insulares – Ayuntamientos
Administraciones de seguridad social	Sistema de seguridad social	– Sistema de la Seguridad Social – Fondo de Garantía Salarial – Instituto Nacional de Empleo
	Otras administraciones de seguridad social	– Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (hasta 1993) – Instituto Social de las Fuerzas Armadas – Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado – Mutualidad General Judicial

entre sistema de la Seguridad Social (prestaciones económicas, asistencia sanitaria y servicios sociales), Fondo de Garantía Salarial, Instituto Nacional de Empleo y Otras administraciones de seguridad social (mutualidades generales de funcionarios).

Las rúbricas del gasto

El horizonte dentro del que se realiza el presente estudio es el de los empleos del sector «Administraciones públicas» tal como aparecen de la CNE, en tanto que empleos de la Cuenta de Renta, de la Cuenta de Utilización de Renta y de la Cuenta de Capital, bajo las rúbricas que se expresan en el cuadro adjunto. De todas las rúbricas que figuran en él, las más importantes a efectos de las operaciones de protección social, porque representan el 90 por 100 o más del gasto total, son la de «prestaciones sociales» y la de «consumo final», esta última en la parte que en el SEC-1995 se denomina «consumo final individual efectivo». La suma de las

«prestaciones sociales» más el «consumo final individual efectivo» es lo que la cuarta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (1993) llama «transferencias sociales». Pero en las cuentas nacionales elaboradas por los métodos anteriores, todavía vigentes, no se divide la rúbrica de «consumo final» en sus dos componentes esenciales: «consumo final individual efectivo» y «consumo final colectivo efectivo». Por ello, una de las principales tareas de esta investigación ha consistido en evaluar lo que el «consumo final individual efectivo» de las Administraciones públicas españolas ha representado desde 1964. Pero aquí se han tenido en cuenta también todas las demás rúbricas de la CNE en la medida en que afectan a operaciones de protección social.

Las rúbricas del gasto del sector «Administraciones públicas» en la CNE

Cuenta de renta:
- Subvenciones de explotación
- Intereses efectivos
- Prestaciones sociales
- Transferencias corrientes entre administraciones públicas
- Cooperación internacional corriente
- Transferencias corrientes diversas

Cuenta de utilización de renta:
- Consumo final nacional

Cuenta de capital:
- Formación bruta de capital fijo
- Adquisiciones netas de terrenos
- Ayudas a la inversión / Otras transferencias de capital

En la CNE-1970, de 1976 a 1979, existe además, en la Cuenta de Renta del subsector «Administraciones de seguridad social», la rúbrica «Primas netas de seguro. Ramos no vida».

En este Apéndice estadístico dichas rúbricas se agrupan del modo que se indica en la página siguiente.

Sin embargo, además de los agrupamientos y desgloses de rúbricas reseñados, hay diferencias fundamentales en la distribución del gasto en la CNE y en la presentación de los datos que aquí se hace.

Por de pronto, los importes de las becas otorgadas a los hogares por las administraciones públicas, que la CNE, siguiendo los criterios anteriores a la cuarta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, ha venido clasificando, junto con otras transferencias a los hogares (como los premios de la lotería), bajo la rúbrica «transferencias corrientes diversas», aquí, de acuerdo con los criterios de esta cuarta revisión, se han restado de esta rúbrica y se han sumado a la de «prestaciones sociales».

Las rúbricas del gasto del sector «Administraciones públicas» en este Apéndice

Operaciones corrientes:
- Subvenciones de explotación
- Intereses efectivos
- Prestaciones sociales
- Otras operaciones corrientes, que agrupa:
  - Transferencias corrientes entre administraciones públicas
  - Cooperación internacional corriente
  - Transferencias corrientes diversas

  y, eventualmente,
  - Primas netas de seguro, ramos no vida
- Consumo final, con distinción entre:
  - Consumo final individual efectivo
  - Consumo final colectivo efectivo

Operaciones de capital:
- Formación bruta de capital fijo / Adquisiciones netas de terrenos
- Ayudas a la inversión / Otras transferencias de capital

Pero se han realizado además otros cambios, impuestos por la necesidad de lograr la mayor homogeneidad posible a lo largo de toda la serie.

Por de pronto, de 1964 a 1995, una vez realizada la estimación de lo que ha significado cada año en cada uno de los tres subsectores básicos del sector «Administraciones públicas» su «consumo final individual efectivo», la cifra resultante se ha restado del importe del consumo público según la serie enlazada de la CNE-1986. Para ello ha habido que estimar previamente, en los años anteriores al de 1985, el reparto de dicho consumo público entre los tres subsectores básicos del de las «Administraciones públicas».

Esta evaluación pugna con la distribución del gasto entre «prestaciones sociales» y «consumo final» hecha con los criterios de la CNE-1970 y la CNE-1980. En realidad, el criterio de esta última, como se verá, es el correcto, pero, por tener que trabajar con el «consumo final» de la serie enlazada de la CNE-1986 y por ser la base de 1986 la actualmente vigente, no ha habido más remedio que adaptarse a los criterio de ésta última.

En la CNE-1970, la asistencia facultativa y auxiliar primaria de la Seguridad Social (fundamentalmente, la del personal «remunerado por cartilla») se consideraba consumo privado de las familias y su coste se clasificaba como de «prestaciones sociales»; cuando, en realidad, se trata de un servicio producido por las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, que debe clasificarse, desde el lado de la oferta, como «producción de servicios no destinados a la

venta» y, del lado de la demanda, como «consumo público» («consumo final individual efectivo», en la nueva terminología). La consecuencia de este tratamiento es que la CNE-1970 sobreestima las «prestaciones sociales» y subestima el «consumo final».

En la CNE-1986 se cae en el defecto contrario al tratar como «consumo intermedio» de dichas instituciones la asistencia sanitaria prestada por éstas a sus beneficiarios mediante conciertos con entidades del sector privado: al no consumirse estos servicios en la producción de tales instituciones, dicha asistencia sanitaria debe clasificarse bajo la rúbrica «prestaciones sociales», tal como lo hacía la CNE-1980 y lo prescribe la metodología en los términos siguientes:

«El consumo intermedio de las unidades de producción residentes representa el valor de todos los bienes (excepto los de capital fijo) y servicios destinados a la venta consumidos, en el período considerado, para producir otros bienes y servicios» (SEC-1978, § 320).

«En el consumo intermedio es preciso incluir expresamente los gastos siguientes: (...) *c)* las compras de bienes y servicios efectuadas por las administraciones públicas y destinados a la producción de servicios no destinados a la venta, a excepción de las prestaciones sociales en especie otorgadas a los hogares por estas administraciones, en el marco de la seguridad social o de la asistencia social» (SEC-1978, § 323).

Sin embargo, aquí, por las razones que se acaban de explicar, ha habido que plegarse al criterio menos correcto. Para salvar este defecto, en el Apéndice estadístico, siempre que ello procede, se ofrecen los datos con los criterios de la CNE-1986 y con los de la CNE-1980.

Por lo tanto, para lograr una serie homogénea del conjunto de las «transferencias sociales», ha sido necesario redistribuir el gasto teniendo en cuenta todo lo que se acaba de indicar.

De este modo el contenido de las rúbricas de «prestaciones sociales», «otras operaciones corrientes» y «consumo final individual efectivo» del presente Apéndice estadístico tienen un contenido homogéneo de 1964 a 1995. En las demás rúbricas no se introduce modificación alguna con respecto a los datos de la CNE en las distintas bases.

El desglose de la rúbrica de «prestaciones sociales»

Con el fin de estudiar adecuadamente el gasto de bienestar social realizado por las administraciones públicas desde 1964, los importes de estas rúbricas se han desglosado del modo que se muestra a continuación.

La metodología de las cuentas nacionales clasifica las «prestaciones sociales» por regímenes. La distinción suprema a este respecto es la que hace entre «regímenes de seguros sociales» y «regímenes de asistencia social». Como la nota que distingue a estos dos grupos de regímenes es la presencia o la ausencia de cotizaciones sociales en la financiación de los mismos, también se puede hablar, como lo hace la CNE y también se hace aquí, de «prestaciones sociales ligadas a cotizaciones sociales» y «prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones sociales». Dentro de cada uno de estos grupos, el gasto se desglosa según se trate de prestaciones sociales en dinero o en especie y según el tipo de prestación.

Desglose de la rúbrica de «prestaciones sociales»

PRESTACIONES SOCIALES LIGADAS A COTIZACIONES:
- *Prestaciones sociales en dinero:*
  - Pensiones
  - Asignaciones familiares
  - Subsidios por incapacidad temporal
  - Subsidios por desempleo
  - Otras prestaciones en dinero
- *Prestaciones sociales en especie:*
  - De asistencia sanitaria:
    - Reembolsos por gastos de desplazamiento, prótesis, etc.
    - Suministros directos de farmacia por recetas
    - Suministros directos de asistencia sanitaria por el sector privado
  - De enseñanza:
    - Becas
  - De servicios sociales diversos:
    - Reembolsos
    - Suministros directos por el sector privado
    - Otras prestaciones en especie

PRESTACIONES SOCIALES NO LIGADAS A COTIZACIONES:
- *Prestaciones sociales en dinero:*
  - Pensiones
  - Asignaciones familiares
  - Subsidios por desempleo
  - Subsidios asistenciales diversos (ingresos mínimos de inserción, etc.)
- *Prestaciones sociales en especie:*
  - Becas
  - Otras prestaciones en especie

El desglose de la rúbrica de «consumo final individual efectivo»

Bajo esta rúbrica se recogen los importes de los gastos realizados por las administraciones públicas para la producción de servicios destinados a los hogares, una vez deducidos de estos gastos los importes de las ventas residuales. En principio se clasifican, lo mismo que las «prestaciones sociales en especie», según las funciones que cumplen: asistencia sanitaria, enseñanza o servicios sociales diversos. Esto es lógico, ya que también éstas son prestaciones en especie, con la diferencia, con respecto a las demás, de que los servicios que las cubren son producidos por las propias administraciones públicas. En este campo se ha distinguido, en el caso de asistencia sanitaria y de servicios sociales, entre los servicios dispensados por el propio subsector que los produce y los servicios dispensados por otros subsectores de dichas administraciones. Gracias a esta distinción es posible pasar de la presentación de los gastos en los términos de la Contabilidad Nacional a su presentación en los términos de las Cuentas de Protección Social. Un conjunto de cuadros de este Apéndice estadístico muestra las operaciones realizadas para lograr esta distinción. Las operaciones mediante las cuales los distintos subsectores de las administraciones públicas que dispensan a sus beneficiarios servicios producidos por otros subsectores compensan a éstos por la cesión de los mismos se registran en la CNE bajo la rúbrica de «transferencias corrientes entre administraciones públicas». Naturalmente que, cuando se presentan los datos del conjunto de las administraciones públicas, la subdistinción entre lo producido y lo dispensado por cada subsector desaparece. El esquema de esta clasificación se muestra en el cuadro adjunto.

Desglose de la rúbrica de «consumo final individual efectivo»

Asistencia sanitaria:
- Producida y dispensada por el subsector
- Producida por el subsector y dispensada por otras administraciones públicas
- Producida por otras administraciones públicas y dispensada por el subsector

Enseñanza

Servicios sociales diversos:
- Producidos y dispensados por el subsector
- Producidos por el subsector y dispensados por otras administraciones públicas
- Producidos por otras administraciones públicas y dispensados por el subsector

El desglose de la rúbrica de «subvenciones de explotación»

A diferencia de las «prestaciones sociales» y del «consumo final individual efectivo», que son «transferencias sociales» al sector de los «hogares», las «subvenciones de explotación» son transferencias a unidades dedicadas a la producción que sólo indirectamente revierten, y no siempre, en favor del sector de los «hogares». Por tanto, su naturaleza de gasto de protección social resulta, en principio, discutible. Ello no obsta, sin embargo, a que se hayan de tener en cuenta. A diferencia de lo que ocurre con las «prestaciones sociales» y con el «consumo final individual efectivo», aquí no se ha realizado una investigación específicamente dedicada a comprobar sus importes y destino, y la tarea se ha limitado a recoger y ofrecer en sendos cuadros las cifras de «subvenciones de explotación» que la CNE, en su clasificación de los empleos de las administraciones públicas por funciones, registra en las de «sanidad», «enseñanza» y «seguridad social y asistencia social». La única labor propia en este campo ha consistido en transformar las cifras en pesetas de cada año a pesetas a los precios constantes de 1986.

La clasificación por funciones de los empleos sólo abarca en la CNE a todo el conjunto del sector «Administraciones públicas» de 1985 en adelante; de la información relativa al subsector de la «Administración central» se dispone desde 1970; de la relativa al sector «Administraciones de seguridad social», desde 1980; del de la «Administración territorial», sólo desde 1985; para antes de 1970 no hay datos de ningún sector en la CNE.

A propósito de esta cuestión conviene advertir que las funciones que la CNE denomina de «sanidad», «enseñanza» y «seguridad social y asistencia social» no se pueden identificar sin más con las de «asistencia sanitaria», «enseñanza» y «servicios sociales diversos» que se emplean en este trabajo.

En efecto, lo que aquí se denomina «asistencia sanitaria» es el conjunto de las «transferencias sociales» en esta materia al sector de los «hogares», mientras que en la función «sanidad» de la CNE se incluye además la asistencia sanitaria que se dispensa en establecimientos militares y en establecimientos penitenciarios, así como los servicios públicos colectivos de sanidad y los gastos de administración general. De la asistencia sanitaria que se dispensa en los establecimientos militares solamente la que se concierta con el Instituto Social de las Fuerzas Armadas tiene el carácter de «transferencia social». Por lo tanto, el importe de los gastos de las administraciones públicas en la función «sanidad» es bastante mayor que el de la totalidad de la asistencia sanitaria dispensada a los hogares.

Con la rúbrica «enseñanza» ocurre algo parecido. En este trabajo, dicha rúbrica se emplea en sentido restringido, para designar «transferencias sociales» a los hogares, mientras que la función «enseñanza» de la CNE comprende además otros gastos: por de pronto, los de administración general.

Tampoco se puede identificar el contenido de la función «seguridad social y asistencia social» de la CNE con lo que aquí se llaman «servicios sociales diversos». En primer lugar, éstos son siempre *servicios* prestados al sector de los hogares, y nunca prestaciones sociales en dinero. La confusión se ha visto favorecida por el hecho de que el Instituto Nacional de Servicios Sociales, creado, en principio, en la Seguridad Social para la producción y dispensación de «servicios sociales», de carácter contributivo, complementarios de las llamadas «prestaciones económicas» (que es como la Seguridad Social denomina a sus prestaciones en dinero) ha satisfecho también desde el principio alguna prestación en dinero y se ha convertido, sobre todo desde la entrada en vigor de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en una unidad de prestaciones de carácter asistencial, en dinero, en especie y en servicios. Dentro de la noción internacional de «asistencia social» entra prácticamente toda la protección social que no se financia con cotizaciones sociales, consista en prestaciones en dinero, en especie o en servicios. Pero los «servicios sociales», en sentido estricto, son siempre *servicios*, y pueden tener tanto carácter contributivo como asistencial.

El desglose de la rúbrica de «formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos»

En este trabajo, como ya se ha dicho, se han reunido en una sola rúbrica las dos que la CNE denomina «formación bruta de capital fijo» y «adquisiciones netas de terrenos». En sendos cuadros se ofrecen, a precios corrientes y a precios constantes, los importes destinados por las administraciones públicas a estas operaciones en las funciones de «sanidad», «enseñanza» y «seguridad social y asistencia social», según la CNE. Esta información tiene las limitaciones temporales que ya se han señalado al tratar de las «subvenciones de explotación».

No se recoge, en cambio, la clasificación por funciones de las demás operaciones de capital (ayudas a la inversión / otras transferencias de capital), cuyas relaciones con la protección social no son nada claras y cuyo peso en el conjunto del gasto total de protección social es de escasa significación.

La presentación de los datos a precios corrientes y a precios constantes

Cualquier estudio acerca de la evolución de los gastos necesita manejar los datos en términos reales, para lo cual es imprescindible convertir sus importes en pesetas de cada año a importes a precios constantes. Dado que se trabaja fundamentalmente con la CNE en la base de 1986, los precios constantes habrán de ser los que usa la CNE-1986, es decir los del año 1986.

Los deflactores empleados para ello han sido los siguientes:

A) Para la rúbrica de «prestaciones sociales» se ha empleado el deflactor del «consumo privado nacional» de la serie enlazada de la CNE-1986. El empleo de este deflactor obedece al hecho de que la mayor parte de las «prestaciones sociales» son prestaciones en dinero. Por lo tanto, siempre que se desee averiguar la evolución de la intensidad de una prestación media en dinero habrá que ponerla en relación con su poder adquisitivo. De aquí que el deflactor más indicado sea el del consumo privado.

B) Para la rúbrica de «consumo final individual efectivo» el deflactor empleado ha sido el del «consumo público» de la serie enlazada de la CNE-1986, que parece también el más indicado.

C) Para la rúbrica «formación bruta de capital/adquisiciones netas de terreno», en la que el peso de las adquisiciones netas de terrenos es casi insignificante, se ha escogido el deflactor de la «formación bruta de capital fijo» de la misma serie enlazada, que también parece el más apropiado. Sin embargo, no estará de más dejar constancia de que la formación de capital de las administraciones públicas no ha tenido por qué experimentar exactamente las mismas vicisitudes que la formación de capital del conjunto nacional.

D) Para la rúbrica de «otras operaciones corrientes» se ha empleado el del «consumo público» de la serie enlazada de la CNE-1986. Esta elección puede parecer un tanto extraña. Se ha hecho así porque dentro de ella, en los tres subsectores de las administraciones públicas, el mayor volumen lo representan las «transferencias corrientes entre administraciones públicas». Y, aunque estas transferencias se anulan para el conjunto del sector, en el análisis por subsectores es conveniente emplear dicho deflactor, ya que la compensación entre ellos por servicios producidos por unos y dispensados por otros se efectúa mediante transferencias que se anotan en esta rúbrica.

E) Para el resto de las rúbricas, al no existir una razón que inclinase por uno u otro deflactor, se ha empleado el general del PIBpm, siempre en la serie enlazada de la CNE-1986.

Hay que advertir, sin embargo, que los servicios de asistencia sanitaria concertados con el sector privado por las instituciones de la Seguridad Social, que en la presentación de la serie en la base de 1986 figuran bajo la rúbrica de «consumo final individual efectivo», pero en la presentación en la base de 1980 lo están en la de «prestaciones sociales», se han deflactado en ambos casos con un mismo deflactor: el del «consumo público». Por otro lado, el importe de las becas, que se ha deducido de la rúbrica de «transferencias corrientes diversas» para ser sumado a la de «prestaciones sociales», se ha deflactado con el del «consumo privado nacional».

En los cuadros en que se presentan las cifras globales de ingresos y gastos de las administraciones públicas a precios constantes, no se ha empleado ningún deflactor específico para los ingresos: simplemente se ha convertido el total de éstos de modo que el saldo de necesidad o capacidad de financiación se mantenga el mismo en porcentaje del total de los gastos, que es lo que parece más razonable.

La presentación del gasto por habitante a precios constantes

En algunos cuadros, los datos se presentan por habitante y a precios constantes. En un estudio que abarca casi un tercio de siglo y en el que la población ha pasado de menos de 32 millones de habitantes a más de 39, la mejor medida de la evolución en términos reales no es la que se hace simplemente a precios constantes, sino la que se tiene en cuenta el número de habitantes.

Un problema que se ha planteado a este respecto es el de la elección de las cifras de población, dadas las frecuentes correcciones que se hacen a las mismas. Finalmente se ha optado por utilizar la misma cifra, de población de derecho calculada al 1 de julio de cada año, que utiliza la CNE en cada caso. Es decir, para los años de 1964 a 1979 se han empleado las cifras que figuran en las ediciones de la CNE-1970 de los años 1979 (serie 1964-1977) y 1983 (serie 1970-1980); para los años 1980 a 1984, las que figuran en la edición de la CNE-1980 de 1988; y para los años de 1985 a 1995, las empleadas por la edición de la CNE-1986 de 1998.

En el Cuadro XX de este Apéndice estadístico se muestran las cifras de población total de derecho calculada al 1 de julio de cada año que se han empleado en este estudio, así como las cifras de

población media anual ocupada, usada en ciertos análisis. En el mismo cuadro se recogen también los coeficientes empleados para convertir los importes en pesetas de cada año en importes en pesetas constantes de 1986 de acuerdo con los deflactores del producto interior bruto a precios de mercado, del consumo privado nacional, del consumo público y de la formación bruta de capital fijo. Todos ellos se han obtenido a partir de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en la base de 1986.

La presentación del gasto en los términos de la Contabilidad Nacional

La presentación fundamental de los datos se hace, como ya se ha venido diciendo, en los términos de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986, para lo cual se utilizan como guía los principales agregados macroeconómicos de la serie enlazada desde 1964. Todos los cuadros, en principio, ofrecen series completas de todos los años, de 1964 a 1995.

De marco general a esta presentación sirve el Cuadro I, en el que se ofrece el producto interior bruto a precios de mercado, de 1964 a 1995, según la serie enlazada de la CNE-1986, a los precios corrientes de cada año y a los precios constantes de 1986; estas últimas cifras se ofrecen además por persona ocupada y por habitante, con las correspondientes tasas de variación anual, números índices y tasas de inflación media anual.

A continuación (Cuadros II) se presentan los ingresos y gastos corrientes de las administraciones públicas así como el saldo de su cuenta de capital, con las cifras de capacidad o necesidad de financiación, en pesetas de cada año y en pesetas de 1986, y porcentaje de cobertura de los gastos por los ingresos; se ofrece además lo que las principales partidas representan en porcentajes del PIBpm y en distribución porcentual del gasto total, así como lo que han representado las principales partidas en pesetas de 1986 por habitante, con sus correspondientes tasas de variación. En esta primera presentación de los ingresos y gastos corrientes y de capital de las administraciones públicas, los datos de 1964 a 1979 proceden de la CNE-1970, los de 1980 a 1984, de la CNE-1980 y los de 1985 hasta el final, de la CNE-1986. No se trata, pues, de series homogéneas. De estos cuadros se toman los importes de las operaciones de capital siempre que se manejan gastos totales de las administraciones públicas, si bien los gastos corrientes se toman de la serie homogénea (Cuadros III).

En un tercer momento (Cuadros III) se presentan, en sus principales rúbricas, los gastos corrientes del conjunto de las adminis-

traciones públicas, pero en serie homogénea, o que se pretende lo más homogénea posible, de 1964 a 1995, en la base de 1986. En ella, las cifras de «consumo final» proceden de la serie enlazada de la CNE-1986, pero se dan desglosadas, por estimación propia, en sus dos componentes de «consumo final individual efectivo» y «consumo final colectivo efectivo»; las demás rúbricas proceden de la CNE-1970 (años 1964-1979), de la CNE-1980 (años 1980-1984) y de la CNE-1986, a excepción de la rúbrica de «prestaciones sociales», que es de elaboración propia a partir de la investigación realizada para este trabajo; en ella se han incluido los importes de las becas, que se han deducido de la rúbrica de «tranferencias corrientes diversas». Los datos se ofrecen en pesetas corrientes y en pesetas constantes y se acompañan de cuadros auxiliares en que las diversas magnitudes se ofrecen en porcentajes del PIBpm, en distribución porcentual y en pesetas por habitante a precios constantes, con tasas de variación y números índices. Una de las magnitudes de estos cuadros es la de «transferencias sociales», constituida por la suma de «prestaciones sociales» más «consumo final individual efectivo». El importe del conjunto de las «transferencias sociales» es, como se ha venido diciendo, el núcleo fundamental del gasto de bienestar social.

La presentación de los datos en los términos de la Contabilidad Nacional en la base de 1986 se continúa con el desglose de las principales partidas del gasto de protección social dentro del conjunto de las administraciones públicas, en pesetas corrientes y en pesetas constantes, con detalle de las prestaciones sociales en dinero (Cuadros V, A y B), de las prestaciones sociales en especie (Cuadros VI, A y B) y del consumo final individual efectivo (Cuadros VII, A y B). Este desglose se hace según los criterios que se han expuesto anteriormente. Aunque no de manera completa ni homogénea, también se ofrece detalle de las «subvenciones de explotación» y de la «formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos», a precios corrientes y a precios constantes, en las funciones de «sanidad» (Cuadros XII), «enseñanza» (Cuadros XIII) y «seguridad social y asistencia social» (Cuadros XIV).

Finalmente, se ofrecen los mismos datos separadamente para cada uno de los tres subsectores fundamentales del sector de «Administraciones públicas». Esta última presentación se inicia con el cuadro general de los gastos corrientes y de capital, a precios corrientes y a precios constantes, en serie homogénea en base de 1986 (Cuadros XV-1, para la Administración central; Cuadros XVI-l, para la Administración territorial y Cuadros XVII-1, para las Administraciones de seguridad social). A continuación, ya sólo en pesetas de cada año, se presenta el detalle del gasto en consumo final individual efectivo y en prestaciones en dinero y en especie. El máximo desglose corres-

ponde, como es natural, a las Administraciones de seguridad social. De ellas se ofrecen separadamente el detalle de las «prestaciones económicas», «asistencia sanitaria» y «servicios sociales» del sistema de la Seguridad Social, de las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial, del Instituto Nacional de Empleo y de las mutualidades generales de funcionarios

También se presentan los datos en la base de 1980. En ella no hay diferencia con la base de 1986 en lo que respecta a las prestaciones sociales en dinero. Para el conjunto de las administraciones públicas se ofrecen las prestaciones en especie, a precios corrientes y a precios constantes (Cuadros VI, C y D), y el consumo final individual efectivo (Cuadros VII, C y D). En cuanto al detalle por subsectores, ni en el de la Administración central ni en el de la Administración territorial hay diferencia entre las bases de 1980 y de 1986; sólo lo hay en el de las Administraciones de seguridad social; en él, se da el detalle del consumo final individual efectivo (Cuadro XVII-2b) y de las prestaciones sociales en especie (Cuadro XVII-4b).

La presentación del gasto en los términos de las Cuentas de Protección Social

Ya se ha dicho que mientras en la Contabilidad Nacional es básico el papel de los sectores institucionales en cuanto conjuntos de unidades de producción, en las Cuentas de Protección Social los sectores se toman esencialmente como conjuntos de unidades de distribución. Esta distinción tiene importancia, cuando se consideran separadamente los distintos subsectores del sector «Administraciones públicas», en lo que respecta a los servicios de asistencia sanitaria y a los servicios sociales diversos. Así, mientras la Contabilidad Nacional anota solamente en cada subsector el importe los servicios de asistencia sanitaria y sociales diversos que produce (los otros sólo quedan reflejados en las transferencias a otras administraciones públicas), las Cuentas de Protección Social anotan en cada subsector los servicios que produce y distribuye (servicios «con medios propios») y los que no produce, pero distribuye (servicios «con medios ajenos»); no anota, en cambio, lo que produce, pero no distribuye (que sólo queda reflejado, a veces, en los ingresos por servicios prestados). Como los estudios sobre bienestar social utilizan preferentemente datos procedentes de Cuentas de Protección Social, pueden encontrarse diferencias fundamentales en los importes de esta clase de prestaciones cuando se manejan datos elaborados en los términos de la Contabilidad Nacional. Por ello aquí se ha considerado importante ofrecer los datos en las dos versiones.

Para ello, entre los cuadros dedicados específicamente a cada uno de los tres subsectores de las administraciones públicas figuran

algunos en que se muestra el importe del «consumo final individual efectivo», con distinción, en lo que respecta a asistencia sanitaria y servicios sociales diversos, entre los producidos y dispensados por el propio subsector y los producidos por el subsector pero dispensados por otras administraciones públicas. En este caso hay una diferencia esencial entre la Administración central y la Administración territorial, de un lado, y las Administraciones de seguridad social, de otro. Y es que mientras los dos primeros subsectores producen más servicios de los que dispensan, el de las Administraciones de seguridad social dispensa más de los que produce (Cuadro XV-2 para la Administración central; Cuadro XVI-2, para la territorial; Cuadros XVII-2a y XVII-2b, para las Administraciones de seguridad social; en estos dos últimos cuadros se dan separadamente los datos en la base de 1986 y en la de 1980).

La presentación en los términos de las Cuentas de Protección Social se completa con cuadros resumen de gastos e ingresos corrientes, en pesetas de cada año, en los que, para cada subsector, se anotan los importes de sus «prestaciones sociales», de los servicios *dispensados* de asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos, y de sus «gastos de administración y otros gastos corrientes», así como la suma total de estas tres partidas. Del lado de los ingresos se anotan las cotizaciones reales de las personas protegidas, las reales y ficticias de los patronos, las aportaciones públicas y los demás ingresos corrientes (Cuadro XV-4, para la Administración central; Cuadro XVI-4, para la Administración territorial, y Cuadro XVII-5, para las Administraciones de seguridad social). En la parte dedicada al conjunto de las administraciones públicas hay un cuadro que ofrece la acumulación de las operaciones de los subsectores (Cuadro IV), pero en él ya no cabe distinción entre servicios producidos y servicios dispensados, pues, por la consolidación efectuada, todos son producidos *y dispensados* por el conjunto de las administraciones públicas.

En estos últimos cuadros de presentación resumida de los gastos corrientes en los términos de las Cuentas de Protección Social existe una rúbrica dedicada a «gastos de administración y otros gastos corrientes». Su contenido requiere alguna explicación. En lo que concierne al subsector de las Administraciones de seguridad social, el importe de esta rúbrica se ha obtenido por diferencia, restando del total de los gastos corrientes los importes de las rúbricas de «prestaciones sociales» y de «consumo final individual efectivo»; en este subsector, la suma de las rúbricas de «consumo final colectivo efectivo» más «intereses efectivos» representa aproximadamente los gastos de administración; pero, desde 1980, se incluyen también en esta rúbrica «subvenciones de explotación» dedicadas a fomento del empleo. En los otros dos subsectores, sin

embargo, al no conocerse la parte del «consumo final colectivo efectivo» y de los «intereses efectivos» dedicados a la administración de sus respectivas prestaciones de protección social, se ha optado, salvo alguna excepción, por el expediente convencional de considerar que, en cada año, los gastos de administración han representado, sobre el importe total de las «transferencias sociales» del subsector, el mismo porcentaje que en el subsector de las Administraciones de seguridad social. En la Administración central, desde 1964, y en la Administración territorial, desde 1981, la rúbrica de «gastos de administración y otros gastos corrientes» incluye, además de los de administración estimados en la forma indicada, las «subvenciones de explotación» en la función de enseñanza.

Las fuentes utilizadas

Entre las fuentes utilizadas para la elaboración de los datos de este Apéndice estadístico hay que señalar, en primer lugar, dado el trabajo de que se trata, las distintas ediciones de la Contabilidad Nacional de España publicadas por el Instituto Nacional de Estadística. Muy especialmente se han empleado las ediciones siguientes:

- *Contabilidad Nacional de España. Base: 1970. Años 1964-76, 77 provisional y avance de 1978,* Madrid, 1979.

- *Contabilidad Nacional de España. Base: 1970. Años 1970-1980, 1981 provisional y avance de 1982,* Madrid, 1983.

- *Contabilidad Nacional de España. Base 1980. Serie 1980-85 datos definitivos, 1986 provisionales y 1987 avance,* Madrid, 1988.

- *Contabilidad Nacional de España. Base 1985. Serie Contable 1985-1989 y Tabla Input-Output 1986,* Madrid, 1991.

- *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986,* Madrid, 1992.

- *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1990-1995,* Madrid, 1997.

- *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1991-1996,* Madrid, 1998.

Se han empleado, por supuesto, las Tablas Input-Output de todos los años, de 1985 a 1990, así como la Cuenta de Bienes y Servicios por Ramas de Actividad de los años 1991 y 1992, contenidas unas

y otras en las diversas ediciones de la *Contabilidad Nacional de España.*

Son de gran importancia para la interpretación de su contenido las «notas metodológicas» que acompañan a las distintas ediciones de la *Contabilidad Nacional de España.*

Fuente importantísima, para la serie de 1980 a 1995, es, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la *Base de Datos del Seepros,* cuya información fundamental se publica en el *Anuario de Estadísticas Laborales* de dicho departamento ministerial (desde el relativo al año 1995, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales).* Para el presente trabajo se ha podido utilizar dicha *Base de Datos* en su estado al 1 de julio de 1997. Sus estadísticas garantizan un tratamiento homogéneo de la información y en ellas se pone especial cuidado en evitar los dobles cómputos. Recoge el gasto corriente de todas las administraciones públicas y de los demás sectores institucionales, en todas las funciones de la protección social salvo la de enseñanza, clasificándolo en «prestaciones de protección social» (con prolijos desgloses), «gastos de administración» y «otros gastos corrientes».

Para el sector «Sistema de seguridad social» son fuentes importantísimas las *Cuentas y Balances del Sistema de la Seguridad Social,* así como las *Memorias* de las entidades gestoras de la Seguridad Social (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Instituto Social de la Marina) y de su Tesorería General.

También hay que tener en cuenta la *Memoria* anual del Fondo de Garantía Salarial. Para el Instituto Nacional de Empleo se dispone de su *Sistema de Información de Prestaciones (Sipre).* De todas estas instituciones se publica además información estadística muy amplia en el *Anuario de Estadísticas Laborales* (hoy *de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales).* Para el período anterior a 1980, las *Memorias* del Instituto Nacional de Previsión y del Mutualismo Laboral. Un tratamiento con criterios homogéneos de las operaciones de la Seguridad Social en la obra siguiente:

– *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social, 1964-1985,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

Para el subsector de «Otras administraciones de seguridad social» se dispone de las *Memorias* anuales de las instituciones que la integran: Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y Mutualidad General Judicial.

Hay una gran diferencia entre la información disponible desde 1980 y la relativa al período de 1964 a 1979. Afortunadamente, el mayor volumen de la protección social en todo tiempo corresponde a las instituciones de Seguridad Social, y de ellas, como se acaba de decir existe una serie, relativamente homogénea, desde 1964.

Para las prestaciones de las Clases Pasivas del Estado del período de 1964 a 1975 se dispone de los datos de:

– *Cuentas del Estado español. 1958 a 1975,* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.

Para los demás años se tienen los boletines de *Seguimiento presupuestario* de la Dirección General de Costes de Personas y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda.

Y, por supuesto, para cada año se dispone de la *Cuenta de las Administraciones Públicas* que elabora la Intervención General de la Administración del Estado.

Los datos de estas fuentes se han contrastado con los publicados por el Instituto de Estudios Fiscales en su obra sobre *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias,* con información desde 1992.

Las áreas en las que la información es más deficiente son, desde el punto de vista institucional, la de la Administración territorial y, desde el punto de vista funcional, las relativas a asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales. Afortunadamente, trabajos recientes se han ocupado de investigar el gasto público en estas funciones.

Para el gasto sanitario es fundamental la obra siguiente, realizada por un equipo dirigido por el profesor Barea Tejeiro, de la Universidad Autónoma de Madrid:

– *Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo,* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.

En esta obra se trata de elaborar la cuenta de la sanidad pública, en términos de contabilidad nacional (con los criterios de la de base 1980), de 1960 a 1987. Se parte de la elaboración de la cuenta de los distintos sectores institucionales para lograr finalmente la cuenta consolidada del conjunto de las administraciones públicas. La tarea se continúa por el Ministerio de Sanidad y Consumo, que últimamente ha publicado:

– *Cuentas Satélites del Gasto Público en Sanidad. Años 1991-1992-1993,* Madrid, s/a.

– *Gasto sanitario público 1994,* Madrid, 1998.

En materia de asistencia sanitaria, además de estas obras, se ha tenido muy en cuenta la *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado* del Instituto Nacional de Estadística, que se viene publicando desde 1972.

Para el gasto en enseñanza también se han elaborado muy recientemente cuentas satélites elaboradas por un equipo de investigación dirigido por los profesores Ezequiel Uriel, María Luisa Moltó y Francisco Pérez, de la Universidad de Valencia:

– *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992,* Madrid, Fundación Argentaria, 1997.

Las cifras del gasto público en este campo, de 1969 a 1980, las ofrece además el profesor Barea en su trabajo:

– «La enseñanza», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo,* núm. 3, monográfico dedicado a *La protección social,* marzo de 1989.

En materia de servicios sociales, también se ha intentado la elaboración de cuentas satélites para los años de 1970 a 1990 por el profesor Barea y su equipo:

– *El gasto público en servicios sociales en España,* vol. I. *Marco teórico y metodología para su cuantificación,* vol. II. *Cuentas satélites de los servicios sociales,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

Los títulos de las obras que se acaban de mencionar sobre sanidad, enseñanza y servicios sociales podrían hacer pensar que todo está resuelto en este campo. Nada más lejos de la realidad. Lo que ponen de manifiesto estas obras es la enorme dificultad con la que se tropieza para elaborar unas cuentas satélites realmente rigurosas de estas áreas. No sólo por la falta de información, verdaderamente grave en el caso de la Administración territorial, sino porque la forma heterogénea de contabilizar las operaciones hace muy difícil la interpretación de la información disponible. Así, en la última de las obras citadas se lee: «Ante estos hechos, se ha preferido reflejar la información tal y como se ha encontrado antes que aplicar criterios de desagregación estadísticamente válidos, pero con la peculiaridad de que serían criterios subjetivos que pudiesen inducir a una interpretación errónea de la información

disponible. Y ésta es la explicación de que en determinados casos ciertos valores totales de las cuentas sean superiores a la suma de las desagregaciones consignadas en los conceptos de las mismas» (vol. II, p. 6).

En consecuencia, la labor en la presente investigación, en lo que respecta a estas áreas, no ha consistido en transcribir los datos de estas fuentes, sino en elaborar series propias teniendo en cuenta el conjunto de información contenida en todas las fuentes manejadas y aplicando criterios derivados del análisis de la evolución a precios constantes, de modo que se eliminen en lo posible inverosimilitudes flagrantes a las que a veces conduce el dato bruto de las cuentas públicas.

En materia de gasto en la función de sanidad se ha realizado una estimación del valor de la producción efectiva, las ventas residuales, la distribución del gasto entre consumo final colectivo efectivo y consumo final individual efectiva, así como del consumo de sanidad destinada a la venta y del importe de las transferencias por servicios prestados entre los subsectores de las administraciones públicas, cuyo resultados figuran en los Cuadros XVIII de este Apéndice. Estos resultados son los que han servido para la ulterior elaboración de las cuentas, con distinción entre la asistencia sanitaria producida y dispensada y la solamente dispensada, en las bases de 1980 y de 1986.

En materia de gasto en servicios sociales, los Cuadros XIX de este Apéndice estadístico desglosan los correspondientes al período de 1980 a 1995, con distinción entre servicios a menores y juventud, a minusválidos, a ancianos y a otros grupos, y separación entre servicios propios de las administraciones públicas y servicios concertados. La fuente principal para la elaboración de estos cuadros ha sido la *Base de Datos del Seepros,* pero se tienen en cuenta los resultados de la investigación dirigida por el profesor Barea y se muestran las diferencias entre los de esta última investigación y los del Seepros. Esta comparación pone de manifiesto coincidencias y discrepancias, y acredita lo inseguro de muchos de los resultados obtenidos en este campo.

El compromiso entre la Contabilidad Nacional y las demás fuentes

El procedimiento seguido en este trabajo para la determinación del gasto público de bienestar social en España a lo largo de treinta y dos años ha consistido, como se ha visto, en un esfuerzo por encuadrar, dentro del marco general del gasto del sector de

las administraciones públicas de la Contabilidad Nacional, los importes de las operaciones de transferencia a los hogares realizadas por las instituciones públicas actuantes en el campo del bienestar social. Para ello, se han mantenido sin variación los importes de todas las rúbricas de las cuentas de los tres subsectores básicos de dichas administraciones con las solas excepciones de la rúbrica de «otras transferencias corrientes», de la que se han detraído los importes de las becas para pasarlos a la rúbrica de «prestaciones sociales» y de la rúbrica de «prestaciones sociales».

La rúbrica de «prestaciones sociales» se ha elaborado *ex novo*, según información procedente, por lo general, de los organismos del sector de las administraciones públicas; con la adición del importe de las becas, pero con exclusión de lo que, de acuerdo con los criterios de la CNE-1986, hubiera de ser clasificado como «consumo final». Como consecuencia de esta elaboración, la cifra de «prestaciones sociales» en el presente Apéndice estadístico es muy inferior a la registrada en la CNE-1970 en los años de 1964 a 1966, al haberse excluido de las prestaciones de las Administraciones de seguridad social los importes de las correspondientes al Plus Familiar, por la razón ya explicada; en los años de 1967 a 1979 también dicha cifra es inferior a la de la CNE-1970, en porcentajes que van del 5,64 por 100, en 1973, al 11,49 por 100, en 1978; salvo en el año 1976, en el que, por el cambio de contabilidad en la Seguridad Social, no corregido en el Apéndice, la cifra de éste es inferior a la de la CNE-1970 en un 17,78 por 100. Con respecto a la CNE-1980, la cifra del Apéndice es inferior en un 3,98 por 100 en 1981, e inferior en los demás años, en porcentaje que no rebasa el 2,89 por 100. Desde 1985, las cifras del Apéndice son muy similares a las de la CNE-1986, con una desviación máxima del 1,31 por 100, por exceso, en 1985, y del 1,13 por 100, por defecto, en 1992; en los demás años la desviación raramente supera el 0,5 por 100. Dados los cambios de metodología de la CNE y el criterio uniforme de las cifras de este Apéndice, las desviaciones de éste con respecto a la CNE son las que cabría esperar; y desde 1985 en adelante, en que ambas series están elaboradas con los criterios de la CNE-1986, sus datos son básicamente coincidentes, pese a la elaboración independiente realizada para el Apéndice.

La otra intervención que se ha hecho en el Apéndice afecta a la rúbrica de «consumo final» de las administraciones públicas. No porque se haya modificado su importe global, ya que se ha utilizado exactamente el de la serie enlazada de la CNE-1986, sino porque se ha valorado, año a año, la parte de este «consumo final» que ha ido al sector de los hogares en concepto de «transferencias sociales»,

se ha registrado como «consumo final individual efectivo» y se ha restado de la cifra de «consumo final» para obtener el «consumo final colectivo efectivo». Como en la CNE no se distingue, hoy por hoy, entre una y otra clase de «consumo final», no se puede hacer una comparación como la que se acaba de efectuar para la rúbrica de «prestaciones sociales». Lo que sí se puede decir es que las cifras del «consumo final» de las administraciones públicas en la serie enlazada la CNE-1986 superan a las registradas por la CNE-1970 en torno a un 13,5 por 100 en los años de 1964 a 1976 y en torno a un 15 por 100 de 1976 a 1979; a las registradas por la CNE-1980 las superan en un 4 por 100 en 1980 y en torno al 6 por 100 en los años restantes. Estos porcentajes rebasan, por lo general, muy ampliamente lo que representa el importe de las prestaciones sociales tratadas como consumo intermedio de las instituciones sanitarias por la CNE-1986. No parece, por lo tanto, que, al restar de la cifra global del «consumo final» de la serie enlazada el monto que aquí se ha estimado representa el «consumo final individual efectivo», se haya recortado el importe real del «consumo final colectivo efectivo», hallado por diferencia. Esto, sin embargo, no se puede asegurar. Y hay indicios de que haya podido ocurrir, ya que, en las series a precios constantes por habitante, en números índices (Cuadro III-G) se aprecia que la evolución de las partidas de este «consumo final colectivo efectivo» se realiza a un ritmo similar, cuando no inferior, al del PIBpm por habitante. Es muy posible que dicha parte del «consumo final» de las administraciones públicas haya evolucionado a un ritmo muy inferior al del resto del «consumo final», pero no parece verosímil que lo haya hecho hasta el extremo indicado. Ahora bien, si hay una infravaloración del mismo, ello se puede deber a que aquí se haya sobreestimado el importe del «consumo final individual efectivo»; pero también es posible una infravaloración del «consumo final» global por la Contabilidad Nacional. En cualquier caso, es un problema cuya resolución exigiría una investigación específica. Dado que lo que aquí se trata de indagar es el importe del gasto público de bienestar social y ello se ha hecho con el mayor cuidado, dentro de los medios disponibles, este posible desajuste es una de las servidumbres de haber de trabajar dentro del marco de la Contabilidad Nacional, marco que presenta, por otro lado, ventajas indudables.

En algún otro campo, los desajustes son no sólo posibles, sino seguros. Tal ocurre en el análisis de la producción de servicios sanitarios por las administraciones públicas. En este análisis, cuyos resultados se reflejan en los Cuadros XVIII, se trabaja, de 1985 a 1990, con datos básicos generales procedentes de las Tablas Input-Output, y en los años 1991 y 1992, con datos de la Cuenta de Bienes y Servicios por Ramas de Actividad de la CNE-1986. Pero se trabaja también con datos procedentes de las Cuentas Satélites

del Gasto Público en Sanidad y con otros procedentes de las cuentas del sistema de la Seguridad Social. En estas condiciones, en ciertos años se producen desajustes insalvables. En tales casos se ha optado por respetar la cifra de consumo intermedio de sanidad destinada a la venta y por salvar el valor que se considera más correcto del «consumo final individual efectivo», aunque se resientan otras partidas, como la de ventas residuales.

Algunos de estos desajustes se deben a la dificultad para imputar los gastos al ejercicio adecuado. Para el buen conocimiento de la evolución real de los gastos, mediante la imputación de cada partida de gasto al ejercicio al que corresponde, es esencial la aplicación del criterio de devengo y, en general, de los criterios fijados por la metodología de las cuentas nacionales. Esto resulta, sin embargo, sumamente difícil, pues, ante las insuficiencias presupuestarias, los organismos recurren a extraños expedientes que oscurecen, a veces de modo irresoluble, la realidad.

Aquí, ante el dilema del respeto a las cifras de la Contabilidad Nacional y del acercamiento en lo posible a la realidad, cuando se dispone de información suficiente para ello, ha habido que adoptar en diferentes ocasiones soluciones eclécticas, no enteramente convincentes, a las que obliga la necesidad de hallar un compromiso entre las cifras de la CNE y las de otras fuentes que se tienen por seguras, cuando discrepan de aquéllas.

Ya en prensa este libro han aparecido la edición de 1998 de la *Contabilidad Nacional de España* y el documento del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre *Gasto sanitario 1994*. Dado que en la presente obra se estudia el gasto público de bienestar social de 1964 a 1995 y que la edición de 1997 de la CNE solamente presentaba algunas cifras de avance del ejercicio de 1995, mientras que la edición de 1998 ofrece ya los datos completos, aunque en estimación provisional, se ha considerado obligado introducir, en pruebas, estos datos, lo que ha llevado a modificar también cifras de los años 1993 (que queda ya con datos definitivos), 1994 y 1995, así como los coeficientes de estos tres años para la conversión de los importes a los precios constantes de 1986. No se han modificado, sin embargo, los datos del gasto sanitario en materia de transferencias sociales de los años 1994 y 1995, lo que resultaría excesivamente complicado, para cifras que seguirían siendo, en conjunto, provisionales. El importe global de las transferencias sociales en asistencia sanitaria de 1994 consignado en este Apéndice estadístico es inferior en un 1,6 por 100 a lo que resulta del *Gasto sanitario público 1994;* pero en farmacia por recetas la infravaloración es sólo del 0,5 por 100. Dicho importe, sin embargo, para el año 1995, es más elevado de lo que se infiere de las cifras de la CNE en su edición de 1998.

CUADRO I
España.
Producto interior bruto a precios de mercado (PIBpm). En total, a los precios corrientes de cada año. En total, por persona ocupada y por habitante, a precios constantes de 1986, con tasas porcentuales de variación anual y números índices (1964 = 100). Tasas de inflación media anual en los términos del PIBpm.

Año	En total, a los precios corrientes de cada año	A precios constantes de 1986						Tasa de inflación media anual en los términos del PIB pm
		En total	Por persona ocupada		Por habitante			
	Millones de pesetas	Millones de pesetas	Pesetas	Tasa de variación anual	Pesetas	Tasa de variación anual	Índice: 1964 =100	
1964	1.208.821	14.255.234	1.150.274	–	449.112	–	100,00	–
1965	1.402.220	15.146.669	1.214.649	5,60	472.087	5,12	105,12	9,75
1966	1.626.686	16.244.187	1.292.730	6,43	500.560	6,03	111,46	8,76
1967	1.842.052	16.949.235	1.345.071	4,05	515.954	3,08	114,88	8,90
1968	2.079.630	18.067.357	1.421.787	5,70	543.554	5,35	121,03	6,30
1969	2.381.185	19.676.720	1.533.279	7,84	586.208	7,85	130,53	5,59
1970	2.629.859	20.512.121	1.588.548	3,60	605.497	3,69	134,82	6,20
1971	2.967.992	21.465.753	1.658.791	4,42	627.839	3,69	139,80	8,21
1972	3.483.419	23.215.030	1.798.569	8,43	672.948	7,18	149,84	9,22
1973	4.199.415	25.023.181	1.919.088	6,70	718.842	6,82	160,06	12,77
1974	5.142.844	26.429.127	2.036.127	6,10	751.958	4,61	167,43	16,85
1975	6.038.200	26.572.397	2.104.061	3,34	748.198	–0,50	166,59	16,87
1976	7.266.386	27.450.289	2.187.989	3,99	763.845	2,09	170,08	17,04
1977	9.219.912	28.229.612	2.265.128	3,53	776.232	1,62	172,84	24,05
1978	11.284.995	28.642.478	2.344.842	3,52	778.804	0,03	173,41	20,94
1979	13.201.116	28.654.512	2.372.534	1,18	772.199	–0,85	171,94	16,94
1980	15.167.972	29.027.187	2.551.616	7,55	776.417	0,55	172,88	13,60
1981	17.044.800	28.975.987	2.580.093	1,12	767.444	–1,16	170,88	12,55
1982	19.722.635	29.429.760	2.647.394	2,61	774.873	0,97	172,53	14,14
1983	22.531.766	30.082.958	2.723.820	2,89	788.088	1,71	175,48	12,02
1984	25.519.539	30.524.354	2.841.272	4,31	796.112	1,02	177,26	11,79
1985	28.200.885	31.321.697	2.943.464	3,60	815.506	2,44	181,58	7,89
1986	32.323.992	32.323.992	2.970.709	0,93	838.789	2,86	186,77	11,42
1987	36.143.972	34.147.515	3.003.590	1,11	883.925	5,38	196,82	6,18
1988	40.158.739	35.910.027	3.050.280	1,55	927.505	4,93	206,52	5,95
1989	45.044.128	37.611.409	3.068.240	0,59	969.556	4,53	215,88	7,43
1990	50.145.195	39.018.297	3.101.909	1,10	1.004.298	3,58	223,62	7,58
1991	54.927.320	39.903.175	3.164.558	2,02	1.025.264	2,09	228,29	7,27
1992	59.104.986	40.177.443	3.248.972	2,67	1.029.982	0,46	229,34	6,92
1993	60.952.584	39.710.033	3.354.568	3,25	1.015.963	–1,36	226,22	4,29
1994 P	64.789.226	40.592.279	3.460.523	3,16	1.036.853	2,06	230,87	4,07
1995 P	69.760.734	41.699.603	3.462.876	0,07	1.063.502	2,57	236,80	4,95

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística: *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1990-1995*, Madrid, 1997; *Serie contable 1991-1996*, Madrid, 1998.

CUADRO II-A
Administraciones públicas. Ingresos y gastos corrientes y de capital. En total; con desglose de gastos corrientes, de formación de capital y transferencias de capital, y detalle de la capacidad o necesidad de financiación; a los precios corrientes de cada año. Grado de cobertura de los gastos por los ingresos.

En millones de pesetas de cada año

Año	Ingresos corrientes y de capital (A)	Gastos corrientes y de capital				Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación (A – B)	Cobertura de los gastos por los ingresos (100 A/B)
		Total (B)	Gastos corrientes	Formación bruta de capital fijo / Adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital		
1964	233.422,4	229.031,6	180.710,7	31.470,7	16.850,2	+4.390,8	101,92
1965	277.300,4	277.139,8	220.965,2	36.868,6	19.306,0	+160,6	100,06
1966	323.651,7	320.109,6	254.805,1	46.201,2	19.103,3	+3.542,1	101,11
1967	399.351,8	386.728,9	310.010,8	52.500,7	24.217,4	+12.622,9	103,26
1968	445.059,4	438.129,8	362.300,3	50.540,7	25.288,8	+6.929,6	101,58
1969	520.651,5	507.705,8	418.145,4	60.268,1	29.292,3	+12.945,7	102,55
1970	597.145,6	579.777,8	483.513,9	70.633,2	25.630,7	+17.367,8	103,00
1971	679.246,9	695.622,7	574.863,6	94.217,8	26.541,3	–16.375,8	97,65
1972	815.595,0	806.580,3	675.593,2	95.240,9	35.746,2	+9.014,7	101,12
1973	1.010.296,4	963.666,2	817.472,2	107.645,2	38.548,8	+46.630,2	104,84
1974	1.199.315,7	1.189.986,7	1.010.724,1	130.330,9	48.931,7	+9.329,0	100,78
1975	1.505.750,1	1.503.153,3	1.277.759,9	164.231,8	61.161,6	+2.596,8	100,17
1976	1.872.980,6	1.895.053,2	1.652.166,1	171.061,4	71.825,7	–22.072,6	98,84
1977	2.483.335,7	2.539.863,0	2.179.594,8	248.811,8	111.456,4	–56.527,3	97,77
1978	3.112.613,0	3.309.185,9	2.939.158,4	241.301,8	128.725,7	–196.572,9	94,06
1979	3.810.403,2	4.028.071,0	3.636.651,8	233.675,6	157.743,6	–217.667,8	94,60
1980	4.630.834	5.029.557	4.511.535	283.921	234.101	–398.723	92,07
1981	5.423.646	6.088.284	5.373.334	390.022	324.928	–664.638	89,08
1982	6.279.753	7.379.691	6.344.608	601.720	433.363	–1.099.938	85,10
1983	7.610.495	8.677.555	7.554.020	631.976	491.559	–1.067.060	87,70
1984	8.560.712	9.938.836	8.677.097	759.884	501.855	–1.378.124	86,13
1985	10.104.671	12.010.313	10.324.916	1.044.557	640.840	–1.905.6s42	84,13
1986	11.739.292	13.620.935	11.704.574	1.179.253	737.108	–1.881.643	86,19
1987	13.730.606	14.802.533	12.923.243	1.245.354	633.936	–1.071.927	92,76
1988	15.273.405	16.496.815	14.258.161	1.541.036	697.618	–1.223.410	92,58
1989	18.022.011	19.170.235	16.297.258	1.998.241	874.736	–1.148.224	94,01
1990	19.999.273	21.888.983	18.625.395	2.524.071	739.517	–1.889.710	91,37
1991	22.421.637	24.857.790	21.332.012	2.706.746	819.032	–2.436.153	90,20
1992	25.264.923	27.371.218	24.046.634	2.446.793	877.791	–2.106.295	92,30
1993	26.091.222	30.224.150	26.556.868	2.603.980	1.063.302	–4.132.928	86,33
1994 P	27.000.838	31.098.398	27.504.760	2.638.907	954.731	–4.097.560	86,82
1995 P	28.422.075	32.948.853	28.951.039	2.667.161	1.330.653	–4.526.778	86,26

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística: *Contabilidad Nacional de España* (CNE). La serie de 1964 a 1979, en la base de 1970; la de 1980 a 1984, en la base de 1980; el año 1985, en la base de dicho año; y la serie de 1986 a 1993, en la base de 1986. Para ello se han utilizado las ediciones de la CNE de 1979, 1983, 1988, 1991, 1993, 1997 y 1998. En este cuadro y en todos los siguientes, las líneas horizontales marcan la ruptura de la homogeneidad de la serie, por cambio de base de la CNE o por cambio de criterio en las cuentas a partir de las que se han elaborado los cuadros de detalle. Desde 1986, rige, para la imposición indirecta, el Impuesto sobre el Valor Añadido. Aunque en estos cuadros, por mayor sencillez de la expresión se habla de «ingresos» y de «gastos», debe advertirse que se trata, en realidad, de «recursos» y de «empleos», con el sentido técnico que estos términos tienen en la contabilidad nacional, en donde, en principio, no se sigue el criterio de caja, sino el de devengo, en virtud del cual se toman en cuenta los importes de las operaciones en el tiempo en que se devengan los derechos, y no las entradas o salidas de caja de cada momento.

CUADRO II-B
Administraciones públicas. Ingresos y gastos corrientes y de capital. En total; con desglose de gastos corrientes, de formación de capital y transferencias de capital, y detalle de la capacidad o necesidad de financiación; a precios constantes de 1986. Grado de cobertura de los gastos por los ingresos.

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Ingresos corrientes y de capital (A)	Gastos corrientes y de capital				Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A - B)	Cobertura de los gastos por los ingresos (100 A/B)
		Total (B)	Gastos corrientes	Formación bruta de capital fijo / Adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital		
1964	3.272.703	3.211.142	2.689.060	323.373	198.709	+61.561	101,92
1965	3.462.623	3.460.618	2.890.812	361.264	208.542	+2.005	100,06
1966	3.607.701	3.568.218	2.939.534	437.917	190.767	+39.483	101,11
1967	3.967.060	3.841.667	3.155.122	463.714	222.831	+125.393	103,26
1968	4.153.670	4.088.997	3.443.660	425.634	219.703	+64.673	101,58
1969	4.519.534	4.407.158	3.683.407	481.697	242.054	+112.376	102,55
1970	4.834.760	4.694.142	3.966.776	527.454	199.912	+140.618	103,00
1971	5.077.284	5.199.691	4.346.430	661.303	191.958	-122.407	97,65
1972	5.593.166	5.531.345	4.671.955	621.162	238.228	+61.821	101,12
1973	6.177.949	5.892.806	5.041.858	621.246	229.702	+285.143	104,84
1974	6.240.123	6.191.584	5.323.761	616.362	251.461	+48.539	100,78
1975	6.715.492	6.703.910	5.765.922	668.833	269.155	+11.582	100,17
1976	7.065.861	7.149.130	6.268.918	608.875	271.337	-83.269	98,84
1977	7.570.152	7.742.469	6.680.645	720.566	341.258	-172.317	97,77
1978	7.946.751	8.448.617	7.535.230	586.668	326.719	-501.866	94,06
1979	8.348.187	8.825.074	7.995.125	487.549	342.400	-476.887	94,60
1980	8.704.052	9.453.486	8.502.083	503.400	448.003	-749.434	92,07
1981	8.943.546	10.039.528	8.878.270	608.884	552.374	-1.095.982	89,08
1982	9.150.413	10.753.165	9.267.624	838.885	646.656	-1.602.752	85,10
1983	9.838.491	11.217.936	9.778.945	782.693	656.298	-1.379.445	87,70
1984	10.031.892	11.646.850	10.187.673	858.900	600.277	-1.614.958	86,13
1985	11.015.394	13.092.790	11.274.510	1.106.522	711.758	-2.077.396	84,13
1986	11.739.292	13.620.935	11.704.574	1.179.253	737.108	-1.881.643	86,19
1987	12.999.455	14.014.302	12.225.873	1.189.509	598.920	-1.014.847	92,76
1988	13.772.561	14.875.752	12.864.373	1.387.568	623.811	-1.103.191	92,58
1989	15.257.644	16.229.744	13.791.214	1.708.134	730.396	-972.100	94,01
1990	15.849.105	17.346.670	14.732.136	2.039.111	575.423	-1.497.565	91,37
1991	16.632.404	18.439.546	15.759.385	2.085.157	595.004	-1.807.142	90,20
1992	17.455.120	18.910.325	16.487.756	1.825.878	596.691	-1.455.205	92,30
1993	17.242.283	19.973.513	17.428.116	1.852.666	692.731	-2.731.230	86,33
1994 P	17.191.192	19.800.072	17.390.828	1.811.078	598.166	-2.608.880	86,82
1995 P	17.300.720	20.056.202	17.502.897	1.757.905	795.400	-2.755.482	86,26

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Para la conversión de los datos a precios constantes de 1986, en lo que respecta a los gastos corrientes se ha procedido como en el Cuadro III-B; para la formación bruta de capital fijo se ha empleado el deflactor de esta rúbrica en la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en base 1986, así como para las adquisiciones netas de terrenos, y para las transferencias de capital, el deflactor del PIBpm de la misma serie; en cuanto a los ingresos corrientes y de capital, se ha mantenido la relación con el total de los gastos corrientes y de capital existente para los datos en moneda de cada año.

CUADRO II-C
Administraciones públicas. Ingresos y gastos corrientes y de capital. En total; con desglose de gastos corrientes, de formación de capital y transferencias de capital, y detalle de la capacidad o necesidad de financiación; en porcentaje del PIBpm. Distribución porcentual de los gastos corrientes y de capital.

En porcentaje del producto interior bruto a precios de mercado y en porcentaje del total

Año	Gastos corrientes y de capital y capacidad o necesidad de financiación en porcentaje del PIBpm						Distribución porcentual de los gastos corrientes y de capital			
	Ingresos corrientes y de capital	Gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes	Formación bruta de capital fijo/ Adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital	Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación	Gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes	Formación bruta de capital fijo/ Adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	19,31	18,95	14,95	2,60	1,39	+0,36	100,00	78,90	13,74	7,36
1965	19,78	19,76	15,76	2,63	1,38	+0,01	100,00	79,73	13,30	6,97
1966	19,90	19,68	15,66	2,84	1,17	+0,22	100,00	79,60	14,43	5,97
1967	21,68	20,99	16,83	2,85	1,31	+0,69	100,00	80,16	13,58	6,26
1968	21,40	21,07	17,42	2,43	1,22	+0,33	100,00	82,69	11,54	5,77
1969	21,87	21,32	17,56	2,53	1,23	+0,54	100,00	82,36	11,87	5,77
1970	22,71	22,05	18,39	2,69	0,97	+0,66	100,00	83,40	12,18	4,42
1971	22,89	23,44	19,37	3,17	0,89	–0,55	100,00	82,64	13,54	3,82
1972	23,41	23,15	19,39	2,73	1,03	+0,26	100,00	83,76	11,81	4,43
1973	24,06	22,95	19,47	2,56	0,92	+1,11	100,00	84,83	11,17	4,00
1974	23,32	23,14	19,65	2,53	0,95	+0,18	100,00	84,94	10,95	4,11
1975	24,94	24,89	21,16	2,72	1,01	+0,04	100,00	85,00	10,93	4,07
1976	25,78	26,08	22,74	2,35	0,99	–0,30	100,00	87,18	9,03	3,79
1977	26,93	27,55	23,64	2,70	1,21	–0,61	100,00	85,81	9,80	4,39
1978	27,58	29,32	26,04	2,14	1,14	–1,74	100,00	88,82	7,29	3,89
1979	28,86	30,51	27,55	1,77	1,19	–1,65	100,00	90,28	5,80	3,92
1980	30,53	33,16	29,74	1,87	1,54	–2,63	100,00	89,70	5,65	4,65
1981	31,82	35,72	31,52	2,29	1,91	–3,90	100,00	88,26	6,40	5,34
1982	31,84	37,42	32,17	3,05	2,20	–5,58	100,00	85,98	8,15	5,87
1983	33,78	38,51	33,53	2,80	2,18	–4,74	100,00	87,05	7,28	5,67
1984	33,55	38,95	34,00	2,98	1,97	–5,40	100,00	87,30	7,65	5,05
1985	35,83	42,59	36,61	3,70	2,27	–6,76	100,00	85,97	8,70	5,33
1986	36,32	42,14	36,21	3,65	2,28	–5,82	100,00	85,93	8,66	5,41
1987	37,99	40,95	35,75	3,45	1,75	–2,97	100,00	87,31	8,41	4,28
1988	38,03	41,08	35,50	3,84	1,74	–3,05	100,00	86,43	9,34	4,23
1989	40,01	42,56	36,18	4,44	1,94	–2,55	100,00	85,01	10,43	4,56
1990	39,88	43,65	37,14	5,03	1,47	–3,77	100,00	85,09	11,53	3,38
1991	40,82	45,26	38,84	4,93	1,49	–4,44	100,00	85,82	10,89	3,29
1992	42,75	46,31	40,68	4,14	1,49	–3,56	100,00	87,85	8,94	3,21
1993	42,81	49,59	43,57	4,27	1,75	–6,78	100,00	87,87	8,61	3,52
1994 P	41,67	48,00	42,45	4,07	1,47	–6,32	100,00	88,44	8,49	3,07
1995 P	40,74	47,23	41,50	3,82	1,91	–6,49	100,00	87,87	8,09	4,04

P = Estimación provisional.

FUENTES: Los cuadros anteriores. Como cifras del producto interior bruto a precios de mercado se han tomado las de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986, pues las diferencias con las series en bases de 1970 y 1980 son poco importantes para estos efectos.

CUADRO II-D
Administraciones públicas. Ingresos y castos corrientes y de capital. En total; con desglose de gastos corrientes, de formación de capital y transferencias de capital. Por habitante, a precios constantes de 1986, con tasas porcentuales de variación anual.

Por habitante, en pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Ingresos corrientes y de capital		Gastos corrientes y de capital							
			Total		Gastos corrientes		Formación bruta de capital fijo / Adquisiciones netas de terrenos		Transferencias de capital	
	Pesetas de 1986	Tasa de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa de variación anual	Pesetas de 1986	Tasa de variación anual
1964	103.107	–	101.167	–	84.719	–	10.188	–	6.260	–
1965	107.922	4,67	107.860	6,62	90.100	6,35	11.260	10,52	6.500	3,83
1966	111.170	3,01	109.954	1,94	90.581	0,53	13.494	19,84	5.878	–9,57
1967	120.762	8,63	116.945	6,36	96.045	6,03	14.116	4,61	6.783	15,40
1968	124.963	3,48	123.017	5,19	103.602	7,87	12.805	–9,29	6.610	–2,55
1969	134.646	7,75	131.298	6,73	109.736	5,92	14.351	12,07	7.211	9,09
1970	142.717	5,99	138.566	5,54	117.095	6,71	15.570	8,49	5.901	–18,17
1971	148.502	4,05	152.083	9,75	127.126	8,57	19.342	24,23	5.614	–4,86
1972	162.133	9,18	160.340	5,43	135.429	6,53	18.006	–6,91	6.906	23,01
1973	177.474	9,46	169.283	5,58	144.838	6,95	17.847	–0,88	6.599	–4,45
1974	177.543	0,04	176.162	4,06	151.471	4,58	17.537	–1,74	7.155	8,43
1975	189.088	6,50	188.762	7,15	162.351	7,18	18.832	7,38	7.579	5,93
1976	196.618	3,98	198.935	5,39	174.442	7,45	16.943	–10,03	7.550	–0,38
1977	208.157	5,87	212.895	7,02	183.698	5,31	19.813	16,94	9.384	24,29
1978	216.076	3,80	229.722	7,90	204.887	11,53	15.952	–19,49	8.884	–5,33
1979	224.972	4,12	237.823	3,53	215.457	5,16	13.139	–17,63	9.227	3,86
1980	232.815	3,49	252.861	6,32	227.413	5,55	13.465	2,48	11.983	29,87
1981	236.875	1,74	265.903	5,16	235.146	3,40	16.127	19,77	14.630	22,09
1982	240.927	1,71	283.126	6,48	244.013	3,77	22.087	36,96	17.026	16,38
1983	257.740	6,98	293.878	3,80	256.180	4,99	20.504	–7,17	17.193	0,98
1984	261.644	1,51	303.764	3,36	265.707	3,72	22.401	9,25	15.656	–8,94
1985	286.802	9,62	340.890	12,22	293.548	10,48	28.810	28,61	18.532	18,37
1986	304.628	6,22	353.455	3,69	303.727	3,47	30.601	6,22	19.128	3,22
1987	336.497	10,46	362.767	2,63	316.473	4,20	30.791	0,62	15.503	–18,95
1988	355.726	5,71	384.220	5,91	332.269	4,99	35.839	16,39	16.112	3,93
1989	393.315	10,57	418.374	8,89	355.513	7,00	44.033	22,86	18.828	16,86
1990	407.943	3,72	446.489	6,72	379.193	6,66	52.485	19,19	14.811	–21,34
1991	427.350	4,76	473.782	6,11	404.918	6,78	53.576	2,08	15.288	3,22
1992	447.477	4,71	484.782	2,32	422.677	4,39	46.808	–12,63	15.297	0,06
1993	441.136	–1,42	511.013	5,41	445.890	5,49	47.400	1,26	17.723	15,86
1994 P	439.117	–0,46	505.755	–1,03	444.216	–0,38	46.261	–2,40	15.279	–13,79
1995 P	441.236	0,48	511.511	1,14	446.392	0,49	44.833	–3,09	20.286	32,77

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los cuadros anteriores.

CUADRO III-A
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gastos corrientes según CNE-1970, 1980 y 1986	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986						
		Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo
1964	180.710,7	160.510,8	10.131,1	7.147,8	34.803,5	9.400,4	15.565,1	83.462,9
1965	220.965,2	197.051,3	12.621,5	9.213,3	44.821,3	12.452,2	20.464,3	97.478,7
1966	254.805,1	228.769,3	12.105,1	8.858,0	53.726,5	12.194,7	26.545,2	115.339,8
1967	310.010,8	319.084,1	15.548,7	9.742,7	105.127,4	14.997,3	37.979,6	135.688,4
1968	362.300,3	367.067,0	17.981,3	12.564,7	126.192,6	20.857,4	43.281,1	146.189,9
1969	418.145,4	422.746,1	16.847,0	14.534,4	152.765,0	20.896,7	53.464,2	164.238,8
1970	483.513,9	488.088,4	22.975,1	15.893,0	176.084,1	24.302,2	67.276,8	181.557,2
1971	574.863,6	584.138,8	30.787,3	16.480,3	225.307,3	25.901,9	83.399,3	202.262,7
1972	675.593,2	684.628,8	35.530,1	19.100,4	268.903,9	29.727,4	105.218,7	226.148,3
1973	817.472,2	834.436,2	38.835,1	25.722,1	335.995,6	34.917,4	130.802,6	268.163,4
1974	1.010.724,1	1.029.951,5	48.381,6	25.426,0	406.418,4	41.043,5	165.792,0	342.890,0
1975	1.277.759,9	1.298.747,5	68.639,5	28.442,1	516.760,2	54.139,7	217.850,4	412.915,6
1976	1.652.166,1	1.617.230,6	94.722,2	32.389,2	595.183,7	74.939,5	292.042,7	527.953,3
1977	2.179.594,8	2.197.850,7	130.202,0	47.035,2	849.336,2	111.843,3	404.049,0	655.385,0
1978	2.939.158,4	2.948.791,2	213.582,8	62.297,5	1.191.125,0	137.363,9	527.043,8	817.378,2
1979	3.636.651,8	3.667.904,6	222.469,6	80.794,7	1.542.761,1	183.028,2	635.447,5	1.003.403,5
1980	4.511.535	4.517.956	315.078	110.854	1.870.497	213.935	773.806	1.233.786
1981	5.373.334	5.375.231	334.389	135.551	2.306.006	229.402	926.319	1.443.564
1982	6.344.608	6.407.856	489.028	190.457	2.673.630	271.081	1.038.626	1.745.034
1983	7.554.020	7.624.747	575.793	290.390	3.143.025	335.342	1.147.345	2.132.852
1984	8.677.097	8.747.650	703.573	509.325	3.540.198	348.005	1.375.564	2.270.985
1985	10.324.916	10.352.565	687.329	970.475	4.092.469	450.607	1.576.151	2.575.534
1986	11.704.574	11.723.144	634.818	1.278.471	4.558.918	510.716	1.787.849	2.952.372
1987	12.923.243	12.899.269	654.160	1.255.868	4.996.093	541.364	2.092.059	3.359.725
1988	14.258.161	14.198.354	829.623	1.345.928	5.557.303	541.069	2.328.914	3.595.517
1989	16.297.258	16.240.285	888.945	1.560.477	6.273.058	686.528	2.744.942	4.086.335
1990	18.625.395	18.533.660	960.663	1.866.902	7.193.106	698.360	3.155.949	4.658.680
1991	21.332.012	21.184.745	992.198	2.159.145	8.290.334	861.193	3.685.276	5.196.599
1992	24.046.634	23.876.001	1.029.480	2.469.966	9.401.810	881.623	4.291.153	5.801.969
1993	26.556.868	26.430.875	1.282.298	3.171.180	10.242.955	1.033.930	4.706.579	5.993.933
1994 P	27.504.760	27.438.913	1.291.580	3.311.078	10.680.306	1.192.738	5.031.538	5.931.673
1995 P	28.951.039	28.862.536	1.355.441	3.728.712	10.980.182	1.151.121	5.314.494	6.332.586

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los cuadros anteriores y siguientes. De acuerdo con el SNA-1993, el consumo final de las administraciones públicas se ha desglosado en individual y colectivo. Este desglose y la cifra de prestaciones sociales proceden de estimaciones propias hechas para el presente estudio; las restantes partidas, de la CNE, pero de la partida de «otras operaciones corrientes» se han pasado a «prestaciones sociales» las transferencias a familias para enseñanza (becas).

CUADRO III-B
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Gastos corrientes según CNE-1970, 1980 y 1986	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986						
		Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo
1964	2.689.060	2.535.349	119.473	84.292	391.536	168.196	278.498	1.493.354
1965	2.890.812	2.723.312	136.336	99.521	458.926	193.716	318.359	1.516.454
1966	2.939.534	2.755.876	120.882	88.457	514.071	160.860	350.158	1.521.448
1967	3.155.122	3.265.259	143.068	89.645	951.112	165.456	419.007	1.496.971
1968	3.443.660	3.518.337	156.217	109.159	1.086.068	214.882	445.900	1.506.111
1969	3.683.407	3.767.195	139.214	120.104	1.274.547	195.596	500.433	1.537.301
1970	3.966.776	4.053.537	179.199	123.961	1.384.903	210.467	582.645	1.572.362
1971	4.346.430	4.438.582	222.667	119.192	1.645.246	203.804	656.210	1.591.463
1972	4.671.955	4.764.583	236.788	127.293	1.823.823	212.127	750.814	1.613.738
1973	5.041.858	5.167.933	231.408	153.271	2.047.182	220.189	824.842	1.691.041
1974	5.323.761	5.454.954	248.634	130.664	2.103.921	221.875	896.247	1.853.613
1975	5.765.922	5.884.098	302.063	125.166	2.315.718	248.298	999.117	1.893.736
1976	6.268.918	6.146.980	357.833	122.357	2.291.710	282.620	1.101.384	1.991.076
1977	6.680.645	6.737.734	398.654	144.013	2.642.801	339.200	1.225.405	1.987.661
1978	7.535.230	7.544.008	542.095	158.117	3.111.208	346.017	1.327.612	2.058.959
1979	7.995.125	8.040.552	482.895	175.374	3.459.376	394.100	1.368.258	2.160.549
1980	8.502.083	8.507.940	602.970	212.143	3.623.976	391.834	1.417.269	2.259.748
1981	8.878.270	8.873.165	568.458	230.435	3.899.975	368.406	1.487.613	2.318.278
1982	9.267.624	9.355.997	729.719	284.197	3.945.006	390.201	1.495.026	2.511.848
1983	9.778.945	9.864.942	768.762	387.710	4.120.613	425.525	1.455.898	2.706.434
1984	10.187.673	10.269.900	841.556	609.212	4.148.532	406.902	1.608.367	2.655.331
1985	11.274.510	11.305.031	763.391	1.077.871	4.477.537	488.198	1.707.639	2.790.395
1986	11.704.574	11.723.144	634.818	1.278.471	4.558.918	510.716	1.787.849	2.952.372
1987	12.225.873	12.203.179	618.027	1.186.499	4.726.368	512.380	1.980.054	3.179.851
1988	12.864.373	12.810.234	741.851	1.203.532	5.006.450	490.264	2.110.233	3.257.904
1989	13.791.214	13.742.752	742.260	1.302.983	5.299.807	584.240	2.335.964	3.477.498
1990	14.732.136	14.659.371	747.498	1.452.648	5.707.580	553.869	2.502.981	3.694.795
1991	15.759.385	15.650.164	720.804	1.568.559	6.182.624	634.481	2.715.117	3.828.579
1992	16.487.756	16.369.850	699.803	1.678.994	6.588.278	594.680	2.894.504	3.913.591
1993	17.428.116	17.344.483	835.405	2.065.994	6.798.882	672.691	3.066.392	3.905.119
1994 P	17.390.828	17.349.121	809.211	2.074.484	6.761.329	755.957	3.188.831	3.759.309
1995 P	17.502.897	17.449.343	810.217	2.228.844	6.639.182	699.131	3.226.898	3.845.071

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. La suma de las partidas de «consumo final real individual» y «consumo final real colectivo» es igual al «consumo final» público a precios constantes de 1986 en la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España desde el año 1964. Deflactores: para las subvenciones de explotación y los intereses efectivos, el del PIBpm; para las prestaciones sociales, el del consumo privado nacional; para las demás operaciones corrientes y para el consumo final, el del consumo público. Los gastos corrientes según la CNE, en las bases de 1970, 1980 y 1986, son los que figuran en el precedente Cuadro II-B.

CUADRO III-C
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en base 1986; en porcentaje del PIBpm.

Base 1986 — En porcentaje del producto interior bruto a precios de mercado

Año	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986							Gasto corriente total en transferencias sociales (A + B)
	Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales (A)	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo (B)	Consumo final colectivo efectivo	
1964	13,28	0,84	0,59	2,88	0,78	1,29	6,90	4,17
1965	14,05	0,90	0,66	3,20	0,89	1,46	6,95	4,66
1966	14,06	0,74	0,54	3,30	0,75	1,63	7,09	4,93
1967	17,32	0,84	0,53	5,71	0,81	2,06	7,37	7,77
1968	17,65	0,86	0,60	6,07	1,00	2,08	7,03	8,15
1969	17,75	0,71	0,61	6,42	0,88	2,25	6,90	8,66
1970	18,56	0,87	0,60	6,70	0,92	2,56	6,90	9,25
1971	19,68	1,04	0,56	7,59	0,87	2,81	6,81	10,40
1972	19,65	1,02	0,55	7,72	0,85	3,02	6,49	10,74
1973	19,87	0,92	0,61	8,00	0,83	3,11	6,39	11,12
1974	20,03	0,94	0,49	7,90	0,80	3,22	6,67	11,13
1975	21,51	1,14	0,47	8,56	0,90	3,61	6,84	12,17
1976	22,26	1,30	0,45	8,19	1,03	4,02	7,27	12,21
1977	23,84	1,41	0,51	9,21	1,21	4,38	7,11	13,59
1978	26,13	1,89	0,55	10,55	1,22	4,67	7,24	15,23
1979	27,78	1,69	0,61	11,69	1,39	4,81	7,60	16,50
1980	29,79	2,08	0,73	12,33	1,41	5,10	8,13	17,43
1981	31,54	1,96	0,80	13,53	1,35	5,43	8,47	18,96
1982	32,49	2,48	0,97	13,56	1,37	5,27	8,85	18,82
1983	33,84	2,56	1,29	13,95	1,49	5,09	9,47	19,04
1984	34,28	2,76	2,00	13,87	1,36	5,39	8,90	19,26
1985	36,71	2,44	3,44	14,51	1,60	5,59	9,13	20,10
1986	36,27	1,96	3,96	14,10	1,58	5,53	9,13	19,63
1987	35,69	1,81	3,47	13,82	1,50	5,79	9,30	19,61
1988	35,36	2,07	3,35	13,84	1,35	5,80	8,95	19,64
1989	36,05	1,97	3,46	13,93	1,52	6,09	9,07	20,02
1990	36,96	1,92	3,72	14,34	1,39	6,29	9,29	20,64
1991	38,57	1,81	3,93	15,09	1,57	6,71	9,46	21,80
1992	40,40	1,74	4,18	15,91	1,49	7,26	9,82	23,17
1993	43,36	2,10	5,20	16,80	1,70	7,72	9,83	24,53
1994 P	42,35	1,99	5,11	16,48	1,84	7,77	9,16	24,25
1995 P	41,37	1,94	5,34	15,74	1,65	7,62	9,08	23,36

P = Estimación provisional.
FUENTES: Los Cuadros I y III-A.

CUADRO III-D
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; en porcentaje del gasto corriente total.

Base 1986 — En porcentaje del total

Año	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986							Gasto corriente total en transferencias sociales (A + B)
	Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales (A)	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo (B)	Consumo final colectivo efectivo	
1964	100,00	6,31	4,45	21,68	5,86	9,70	52,00	31,38
1965	100,00	6,40	4,68	22,75	6,32	10,38	49,47	33,13
1966	100,00	5,29	3,87	23,49	5,33	11,60	50,42	35,09
1967	100,00	4,87	3,05	32,95	4,70	11,90	42,53	44,85
1968	100,00	4,90	3,42	34,38	5,68	11,79	39,83	46,17
1969	100,00	3,98	3,44	36,14	4,94	12,65	38,85	48,78
1970	100,00	4,71	3,25	36,08	4,98	13,78	37,20	49,86
1971	100,00	5,27	2,82	38,57	4,43	14,28	34,63	52,85
1972	100,00	5,19	2,79	39,28	4,34	15,37	33,03	54,65
1973	100,00	4,65	3,08	40,27	4,18	15,68	32,14	55,94
1974	100,00	4,70	2,47	39,46	3,98	16,10	33,29	55,56
1975	100.00	5,29	2,19	39,79	4,17	16,77	31,79	56,56
1976	100,00	5,86	2,00	36,80	4,63	18,06	32,65	54,86
1977	100,00	5,93	2,14	38,64	5,09	18,38	29,82	57,03
1978	100,00	7,24	2,11	40,40	4,66	17,87	27,72	58,27
1979	100,00	6,06	2,20	42,06	5,00	17,32	27,36	59,39
1980	100,00	6,97	2,45	41,40	4,74	17,13	27,31	58,53
1981	100,00	6,22	2,52	42,90	4,27	17,23	26,86	60,13
1982	100,00	7,63	2,97	41,73	4,23	16,21	27,23	57,93
1983	100,00	7,55	3,81	41,22	4,40	15,05	27,97	56,27
1984	100,00	8,04	5,82	40,47	3,98	15,73	25,96	56,20
1985	100,00	6,64	9,38	39,53	4,35	15,22	24,88	54,76
1986	100,00	5,41	10,91	38,89	4,36	15,25	25,18	54,14
1987	100,00	5,07	9,74	38,73	4,20	16,22	26,04	54,95
1988	100,00	5,84	9,48	39,14	3,81	16,40	25,33	55,54
1989	100,00	5,47	9,61	38,63	4,23	16,90	25,16	55,53
1990	100,00	5,18	10,07	38,81	3,77	17,03	25,14	55,84
1991	100,00	4,68	10,19	39,13	4,07	17,40	24,53	56,53
1992	100,00	4,31	10,35	39,38	3,69	17,97	24,30	57,35
1993	100,00	4,85	12,00	38,75	3,91	17,81	22,68	56,56
1994 P	100,00	4,71	12,07	38,92	4,34	18,34	21,62	57,26
1995 P	100,00	4,70	12,92	38,04	3,99	18,41	21,94	56,46

P = Estimación provisional.
FUENTE: El Cuadro III-A.

CUADRO III-E
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; por habitante, a precios constantes de 1986.

Base 1986 — Por habitante, en pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986							Gasto corriente total en transferencias sociales (A + B)
	Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales (A)	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo (B)	Consumo final colectivo efectivo	
1964	79.876	3.764	2.656	12.335	5.299	8.774	47.048	21.109
1965	84.879	4.249	3.102	14.304	6.038	9.923	47.264	24.226
1966	84.922	3.725	2.726	15.841	4.957	10.790	46.883	26.631
1967	99.398	4.355	2.729	28.953	5.037	12.755	45.569	41.708
1968	105.849	4.700	3.284	32.674	6.465	13.415	45.311	46.089
1969	112.232	4.147	3.578	37.971	5.827	14.909	45.799	52.880
1970	119.656	5.290	3.659	40.881	6.213	17.199	46.415	58.080
1971	129.821	6.513	3.486	48.121	5.961	19.193	46.548	67.314
1972	138.114	6.864	3.690	52.868	6.149	21.764	46.778	74.633
1973	148.459	6.648	4.403	58.809	6.325	23.695	48.579	82.505
1974	155.204	7.074	3.718	59.860	6.313	25.500	52.739	85.360
1975	165.678	8.505	3.524	65.204	6.991	28.132	53.322	93.336
1976	171.049	9.957	3.405	63.770	7.864	30.648	55.405	94.418
1977	185.268	10.962	3.960	72.669	9.327	33.695	54.655	106.364
1978	205.126	14.740	4.299	84.595	9.408	36.099	55.984	120.694
1979	216.682	13.013	4.726	93.225	10.620	36.873	58.224	130.098
1980	227.570	16.128	5.674	96.934	10.481	37.909	60.444	134.843
1981	235.011	15.056	6.103	103.293	9.757	39.400	61.401	142.693
1982	246.339	19.213	7.483	103.870	10.274	39.363	66.136	143.234
1983	258.433	20.139	10.157	107.948	11.148	38.140	70.901	146.089
1984	267.851	21.949	15.889	108.199	10.612	41.948	69.254	150.147
1985	294.343	19.876	28.064	116.579	12.711	44.461	72.652	161.040
1986	304.209	16.473	33.176	118.301	13.253	46.394	76.612	164.695
1987	315.885	15.998	30.713	122.344	13.263	51.255	82.312	173.599
1988	330.870	19.161	31.086	129.310	12.663	54.504	84.147	183.814
1989	354.264	19.134	33.589	136.620	15.061	60.217	89.644	196.837
1990	377.320	19.240	37.390	146.908	14.256	64.425	95.101	211.333
1991	402.112	18.520	40.302	158.855	16.302	69.762	98.371	228.617
1992	419.655	17.940	43.042	168.896	15.245	74.203	100.328	243.099
1993	443.751	21.373	52.858	173.946	17.210	78.452	99.911	252.399
1994 P	443.151	20.670	52.989	172.705	19.309	81.453	96.024	254.158
1995 P	445.026	20.664	56.844	169.325	17.831	82.298	98.064	251.623

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros I y III-B.

CUADRO III-F
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; por habitante, a precios constantes de 1986, evolución en tasas porcentuales de variación anual.

Base 1986

Por habitante, en tasas porcentuales de variación anual a los precios constantes de 1986

Año	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986							Gasto corriente total en transferencias sociales (A + B)
	Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales (A)	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo (B)	Consumo final colectivo efectivo	
1964	–	–	–	–	–	–	–	–
1965	6,29	12,89	16,79	15,96	13,95	13,10	0,46	14,77
1966	0,51	–12,33	–12,12	10,75	–17,90	8,74	–0,81	9,93
1967	17,05	16,91	0,11	82,77	1,61	18,21	–2,80	56,61
1968	6,49	7,92	20,34	12,85	28,35	5,17	–0,57	10,50
1969	6,03	–11,77	8,95	16,21	–9,87	11,14	1,08	14,73
1970	6,61	27,56	2,26	7,66	6,62	15,36	1,35	9,83
1971	8,50	23,12	–4,73	17,71	–4,06	11,60	0,29	15,90
1972	6,39	5,39	5,85	9,86	3,15	13,40	0,49	10,87
1973	7,49	–3,15	19,32	11,24	2,86	8,87	3,85	10,55
1974	4,54	6,41	–15,56	1,79	–0,19	7,62	8,56	3,46
1975	6,75	20,23	–5,22	8,93	10,74	10,32	1,11	9,34
1976	3,24	17,07	–3,38	–2,20	12,49	8,94	3,91	1,16
1977	8,31	10,09	16,30	13,95	18,60	9,94	–1,35	12,65
1978	10,72	34,46	8,56	16,41	0,87	7,13	2,43	13,47
1979	5,63	–11,72	9,93	10,20	12,88	2,14	4,00	7,79
1980	5,02	23,94	20,06	3,98	–1,31	2,81	3,81	3,65
1981	3,27	–6,65	7,56	6,56	–6,91	3,93	1,58	5,82
1982	4,82	27,61	22,61	0,56	5,30	–0,09	7,71	0,38
1983	4,91	4,82	35,73	3,93	8,51	–3,11	7,20	1,99
1984	3,64	8,99	56,43	0,23	–4,81	9,98	–2,32	2,78
1985	9,89	–9,44	76,63	7,74	19,78	5,99	4,91	7,25
1986	3,35	–17,12	18,22	1,48	4,26	4,35	5,45	2,27
1987	3,84	–2,88	–7,42	3,42	0,08	10,48	7,44	5,41
1988	4,74	19,77	1,21	5,69	–4,52	6,34	2,23	5,88
1989	7,07	–0,14	8,05	5,65	18,94	10,48	6,53	7,08
1990	6,51	0,55	11,32	7,53	–5,34	6,99	6,09	7,36
1991	6,57	–3,74	7,79	8,13	14,35	8,28	3,44	8,18
1992	4,36	–3,13	6,80	6,32	–6,48	6,37	1,99	6,33
1993	5,74	19,14	22,81	2,99	12,89	5,73	–0,42	3,83
1994 P	–0,14	–3,29	0,25	–0,71	12,20	3,83	–3,89	0,70
1995 P	0,42	–0,03	7,28	–1,96	–7,65	1,04	2,12	–1,00

P = Estimación provisional.
FUENTE: El cuadro anterior.

CUADRO III-G
Administraciones públicas. Gastos corrientes desglosados en sus principales partidas. Subvenciones de explotación, intereses efectivos, prestaciones sociales, otras operaciones corrientes y consumo final efectivo, individual y colectivo. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; por habitante, a precios constantes de 1986, evolución en números índices (1967 = 100).

Base 1986

Por habitante, en pesetas constantes de 1986: evolución en números índices (1967 = 100)

Año	Producto interior bruto a precios de mercado	Gastos corrientes según esta estimación en base homogénea de 1986							Gasto corriente total en transferencias sociales (A + B)
		Total	Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales (A)	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo (B)	Consumo final colectivo efectivo	
1964	87,04	80,36	86,43	97,33	42,60	105,20	68,79	103,25	50,61
1965	91,50	85,39	97,57	113,67	49,40	119,87	77,80	103,72	58,08
1966	97,02	85,44	85,53	99,89	54,71	98,41	84,59	102,88	63,85
1967	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1968	105,35	106,49	107,92	120,34	112,85	128,35	105,17	99,43	110,50
1969	113,62	112,91	95,22	131,11	131,15	115,68	116,89	100,50	126,79
1970	117,35	120,38	121,47	134,08	141,20	123,35	134,84	101,86	139,25
1971	121,69	130,61	149,55	127,74	166,20	118,34	150,47	102,15	161,39
1972	130,43	138,95	157,61	135,21	182,60	122,08	170,63	102,65	178,94
1973	139,32	149,36	152,65	161,34	203,12	125,57	185,77	106,61	197,82
1974	145,74	156,14	162,43	136,24	206,75	125,33	199,92	115,73	204,66
1975	145,01	166,68	195,29	129,13	225,21	138,79	220,56	117,01	223,78
1976	148,05	172,08	228,63	124,77	220,25	156,12	240,28	121,58	226,38
1977	150,45	186,39	251,71	145,11	251,00	185,17	264,17	119,94	255,02
1978	150,94	206,37	338,46	157,53	292,18	186,78	283,02	122,86	289,38
1979	149,66	217,99	298,81	173,18	322,00	210,84	289,09	127,77	311,93
1980	150,48	228,95	370,33	207,91	334,80	208,08	297,21	132,64	323,30
1981	148,74	236,43	345,72	223,64	356,76	193,71	308,90	134,74	342,12
1982	150,18	247,83	441,17	274,20	358,75	203,97	308,61	145,13	343,42
1983	152,74	260,00	462,43	372,19	372,84	221,32	299,02	155,59	350,27
1984	154,30	269,47	504,00	582,23	373,71	210,68	328,87	151,98	360,00
1985	158,06	296,13	456,39	1.028,36	402,65	252,35	348,58	159,43	386,11
1986	162,57	306,05	378,25	1.215,68	408,60	263,11	363,73	168,12	394,88
1987	171,32	317,80	367,35	1.125,43	422,56	263,31	401,84	180,63	416,22
1988	179,77	332,87	439,98	1.139,10	446,62	251,40	427,31	184,66	440,72
1989	187,92	356,41	439,36	1.230,82	471,87	299,01	472,11	196,72	471,94
1990	194,65	379,61	441,79	1.370,10	507,40	283,03	505,10	208,70	506,70
1991	198,71	404,55	425,26	1.476,80	548,67	323,65	546,94	215,87	548,14
1992	199,63	422,20	411,94	1.577,21	583,35	302,66	581,76	220,17	582,86
1993	196,91	446,44	490,77	1.936,90	600,79	341,67	615,07	219,25	605,16
1994 P	200,96	445,83	474,63	1.941,70	596,50	383,34	638,60	210,72	609,37
1995 P	206,12	447,72	474,49	2.082,96	584,83	354,00	645,22	215,20	603,30

P = Estimación provisional.
FUENTE: El Cuadro III-E.

CUADRO IV
Administraciones públicas. Gasto corriente de protección social y su financiación. Presentación según las cuentas de protección social, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente de protección social				Cotizaciones sociales reales y ficticias		Aportaciones públicas corrientes		Otros recursos corrientes
	Transferencias sociales		Administración y otros gastos corrientes	Total	De las personas protegidas (reales)	De los empleadores (reales y ficticias)	De la Administración central	De la Administración territorial	
	Prestaciones sociales	Consumo final individual efectivo							
64	34.803,5	15.565,1	3.996,9	54.365,5	6.340,6	35.674,9	17.393,1	3.994,9	1.893,0
65	44.821,3	20.464,3	4.818,2	70.103,8	7.667,7	43.547,6	22.037,3	4.487,4	2.091,3
66	53.726,5	26.545,2	5.509,2	85.780,9	9.230,4	50.976,6	26.352,8	5.097,9	2.435,8
67	105.127,4	37.979,6	12.028,7	155.135,7	23.254,0	115.986,7	31.167,9	5.893,6	3.245,2
68	126.192,6	43.281,1	17.747,2	187.220,9	25.592,8	130.335,8	37.413,3	6.905,6	3.836,7
69	152.765,0	53.464,2	16.388,6	222.617,8	28.876,1	153.274,5	48.223,3	7.814,0	4.691,3
70	176.084,1	67.276,8	20.889,5	264.250,4	32.858,6	170.276,9	60.391,6	9.099,7	5.902,7
71	225.307,3	83.399,3	23.205,8	331.912,4	45.689,2	206.342,3	71.363,6	10.072,9	8.603,8
72	268.903,9	105.218,7	20.880,2	395.002,8	54.563,1	253.570,0	80.172,1	10.708,6	10.006,7
73	335.995,6	130.802,6	26.176,2	492.974,4	67.745,1	309.171,8	101.450,0	12.680,3	10.767,8
74	406.418,4	165.792,0	38.338,1	610.548,5	81.073,8	385.474,2	131.443,3	15.346,2	14.300,7
75	516.760,2	217.850,4	52.147,0	786.757,6	107.001,2	512.465,4	155.401,9	18.282,3	15.779,6
76	595.183,7	292.042,7	56.609,8	943.836,2	126.737,6	667.514,4	189.906,5	21.612,4	16.092,4
77	849.336,2	404.049,0	86.373,4	1339.758,6	194.019,9	884.857,0	243.495,9	23.153,2	17.761,6
78	1.191.125,0	527.043,8	102800,7	1820.969,5	257.098,2	1.149.830,9	378.850,4	27.812,2	20.541,8
79	1.542.761,1	635.447,5	125373,2	2303.581,8	319.559,8	1.401.720,8	495.741,6	38.329,8	25.005,8
80	1.870.497	773.806	177.441	2.821.744	389.907	1.607.907	733.159	51.779	21.301
81	2.306.006	926.319	224.598	3.456.923	438.508	1.840.605	919.207	83.569	23.353
82	2.673.630	1.038.626	242.275	3.954.531	516.887	2.091.309	1.357.293	142.097	26.768
83	3.143.025	1.147.345	252.304	4.542.674	635.898	2.402.750	1.289.023	231.261	37.504
84	3.540.198	1.375.564	286.035	5.201.797	766.873	2.516.105	1.472.210	449.817	44.850
85	4.092.469	1.576.151	321.196	5.989.816	996.727	2.710.530	1.671.875	525.556	101.808
86	4.558.918	1.787.849	372.878	6.179.645	1.104.535	3.070.348	1.996.069	602.996	98.023
87	4.996.093	2.092.059	388.103	7.476.255	1.228.103	3.452.309	2.323.707	738.711	79.179
88	5.557.303	2.328.914	535.676	8.421.893	1.292.555	3.843.827	2.624.891	824.803	116.358
89	6.273.058	2.744.942	646.010	9.664.010	1.532.885	4.364.938	3.048.485	977.074	111.955
90	7.193.106	3.155.949	684.328	11.033.383	1.734.141	4.979.665	3.304.635	1.094.985	173.137
91	8.290.334	3.685.276	821.982	12.797.592	1.962.341	5.559.108	3.785.795	1.317.047	233.943
92	9.401.810	4.291.153	1.061.975	14.754.938	2.229.826	6.352.415	4.284.867	1.527.987	252.021
93	10.242.955	4.706.579	1.137.365	16.086.899	2.528.975	6.556.340	5.112.991	1.697.394	243.787
94	10.680.306	5.031.538	1.167.446	16.879.290	2.787.498	6.653.511	5.346.539	1.857.766	212.071
95	10.980.182	5.314.494	1.095.309	17.389.985	2.713.075	6.810.748	5.550.170	1.985.452	263.915

Los datos de 1994 y 1995 son provisionales.

FUENTES: Las de los Cuadros XV-4, XVI-4 y XVII-5. En aportaciones de la Administración central se incluyen, además de las dedicadas a la financiación de sus propias prestaciones y servicios de protección social, las transferencias corrientes a las Administraciones de seguridad social. Los «otros recursos corrientes» comprenden todos los de las Administraciones de seguridad social salvo cotizaciones sociales y transferencias de la Administración central.

CUADRO V-A

Administraciones públicas.
Prestaciones sociales en dinero desglosadas según los principales tipos de prestaciones. Con distinción entre prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales o ficticias y no ligadas a cotizaciones, y detalle de pensiones, asignaciones familiares, subsidios de incapacidad temporal, prestaciones por desempleo y otras.
Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales o ficticias					Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones		
		Pensiones	Asignaciones familiares	Subsidios de incapacidad temporal	Prestaciones por desempleo	Otras prestaciones	Pensiones y otras prestaciones a largo plazo	Prestaciones por desempleo	Otras prestaciones
1964	30.218,7	19.505,9	3.635,2	3.009,1	1.008,1	222,3	806,4	–	2.031,7
1965	38.204,9	26.102,7	3.876,9	3.659,5	1.039,1	261,5	844,8	–	2.420,4
1966	44.587,0	30.853,2	4.346,6	4.406,6	1.190,1	307,7	883,2	–	2.599,6
1967	92.033,4	43.060,5	37.441,4	6.235,0	1.835,8	362,0	921,6	–	2.177,1
1968	109.588,2	54.635,4	39.549,4	7.817,6	3.160,4	483,7	960,0	–	2.981,7
1969	130.180,5	69.640,2	42.960,6	9.216,2	3.355,0	810,3	998,4	–	3.199,8
1970	147.731,3	81.535,8	45.110,4	10.960,5	3.692,3	952,3	1.036,8	–	4.443,2
1971	190.206,5	104.479,2	58.165,9	13.826,5	6.422,2	1.559,6	1.075,2	:	4.677,9
1972	224.349,9	124.683,4	63.581,8	20.719,7	6.556,1	3.601,8	1.113,6	:	4.093,5
1973	276.115,8	160.591,8	65.914,5	28.516,7	8.432,5	4.906,6	3.600,0	:	4.153,7
1974	337.986,1	206.089,7	67.422,8	35.433,7	11.675,1	6.184,7	7.287,0	:	3.893,1
1975	434.134,9	266.408,5	67.983,8	45.820,1	29.001,5	8.254,9	7.308,0	:	9.358,1
1976	507.588,1	327.772,6	60.811,1	53.345,0	41.113,0	9.282,4	7.329,0	:	7.935,0
1977	742.403,5	486.329,8	68.392,5	80.714,8	78.738,0	9.085,7	10.348,0	:	8.794,7
1978	1.062.271,4	702.459,1	69.359,6	111.165,1	144.154,8	9.802,8	20.870,0	:	4.460,0
1979	1.402.101,5	919.662,1	72.064,3	142.523,7	226.150,9	11.510,5	27.220,0	:	2.970,0
1980	1.703.620	1.099.617	71.538	148.196	313.829	8.368	46.219	14.041	1.812
1981	2.105.461	1.359.706	66.459	164.122	410.324	9.647	51.093	42.248	1.862
1982	2.438.314	1.602.755	72.477	195.228	399.848	11.876	66.869	84.218	5.043
1983	2.871.563	1.912.531	69.920	211.656	456.805	12.228	82.839	123.270	2.314
1984	3.259.990	2.221.544	68.817	214.330	513.373	12.558	95.632	131.563	2.173
1985	3.777.566	2.528.413	61.936	225.918	623.387	12.343	101.820	221.564	2.185
1986	4.214.951	2.853.227	55.510	241.908	642.744	12.727	129.047	277.598	2.190
1987	4.614.375	3.129.334	49.597	261.687	662.192	13.452	156.502	339.605	2.006
1988	5.083.778	3.459.156	48.249	294.725	716.968	15.185	187.105	360.145	2.245
1989	5.715.306	3.875.428	48.318	351.184	779.986	15.098	235.912	406.720	2.660
1990	6.548.537	4.385.737	48.774	422.348	929.562	18.599	279.961	459.480	4.076
1991	7.540.950	4.891.797	46.319	513.536	1.192.101	19.431	345.995	521.848	9.923
1992	8.551.774	5.460.998	87.218	579.469	1.384.689	21.556	394.515	601.076	22.253
1993	9.330.294	5.956.630	88.325	572.851	1.513.797	34.024	399.902	727.904	36.861
1994 P	9.688.952	6.400.971	55.655	577.291	1.450.662	19.649	411.285	699.938	73.501
1995 P	9.923.720	6.945.410	52.808	624.382	1.180.456	18.697	401.273	617.669	83.025

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-3, XVI-3 y XVII-3. Desde 1991, la última columna incluye asignaciones familiares no contributivas, cuyos importes se pueden ver en el Cuadro XVII-3.

CUADRO V-B
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en dinero desglosadas según los principales tipos de prestaciones. Con distinción entre prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales o ficticias y no ligadas a cotizaciones, y detalle de pensiones, asignaciones familiares, subsidios de incapacidad temporal, prestaciones por desempleo y otras. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a precios constantes de 1986.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales o ficticias					Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones		
		Pensiones	Asignaciones familiares	Subsidios de incapacidad temporal	Prestaciones por desempleo	Otras prestaciones	Pensiones y otras prestaciones a largo plazo	Prestaciones por desempleo	Otras prestaciones
1964	339.958	219.440	40.896	33.852	11.341	2.501	9.072	–	22.856
1965	391.180	267.266	39.696	37.470	10.639	2.677	8.650	–	24.782
1966	426.622	295.212	41.589	42.164	11.387	2.944	8.451	–	24.874
1967	832.648	389.578	338.741	56.410	16.609	3.275	8.338	–	19.697
1968	943.164	470.216	340.379	67.281	27.200	4.163	8.262	–	25.662
1969	1.086.121	581.021	358.428	76.893	27.991	6.761	8.330	–	26.697
1970	1.161.908	641.280	354.794	86.204	29.040	7.490	8.154	–	34.946
1971	1.388.932	762.931	424.741	100.964	46.896	11.389	7.851	:	34.159
1972	1.521.638	845.657	431.239	140.530	44.466	24.429	7.553	:	27.764
1973	1.682.342	978.467	401.609	173.749	51.378	29.895	21.934	:	25.308
1974	1.749.665	1.066.872	349.030	183.431	60.439	32.017	37.723	:	20.154
1975	1.945.455	1.193.836	304.651	205.330	129.962	36.992	32.749	:	41.936
1976	1.954.429	1.262.063	234.149	205.401	158.302	35.741	28.220	:	30.553
1977	2.310.069	1.513.268	212.811	251.153	245.002	28.271	32.199	:	27.366
1978	2.774.643	1.834.817	181.167	290.362	376.531	25.605	54.512	:	11.649
1979	3.143.971	2.062.184	161.592	319.585	507.104	25.810	61.036	:	6.660
1980	3.300.662	2.130.442	138.601	287.121	608.025	16.213	89.547	27.204	3.511
1981	3.560.808	2.299.569	112.397	277.567	693.950	16.315	86.410	71.451	3.149
1982	3.597.792	2.364.904	106.942	288.064	589.985	17.523	98.667	124.266	7.441
1983	3.764.717	2.507.393	91.668	277.488	598.887	16.031	108.605	161.611	3.034
1984	3.820.174	2.603.286	80.642	251.160	601.589	14.716	112.065	154.170	2.546
1985	4.133.004	2.766.316	67.764	247.175	682.043	13.504	111.400	242.411	2.391
1986	4.214.951	2.853.227	55.510	241.908	642.744	12.727	129.047	277.598	2.190
1987	4.365.258	2.960.390	46.919	247.559	626.442	12.726	148.053	321.271	1.898
1988	4.579.862	3.116.276	43.466	265.511	645.900	13.680	168.559	324.447	2.022
1989	4.828.589	3.274.164	40.822	296.699	658.973	12.756	199.311	343.618	2.247
1990	5.196.128	3.479.991	38.701	335.124	737.588	14.758	222.143	364.588	3.234
1991	5.623.762	3.648.121	34.543	382.976	889.025	14.491	258.030	389.175	7.400
1992	5.992.619	3.826.771	61.118	406.060	970.315	15.105	276.455	421.201	15.594
1993	6.193.093	3.953.784	58.627	380.237	1.004.801	22.584	265.440	483.155	24.467
1994 P	6.133.737	4.052.231	35.233	365.463	918.363	12.439	260.370	443.106	46.531
1995 P	6.000.390	4.199.552	31.930	377.533	713.764	11.305	242.630	373.474	50.201

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactor se ha empleado el del consumo privado nacional según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986.

CUADRO VI-A
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en especie desglosadas por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos	Suministro directo de farmacia por recetas	Suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministro directo por el sector privado	Otros suministros directos
64	4.584,8	1.718,0	41,3	1.676,7	–	1.623,4	1.243,4	:	:	1.243,4
65	6.616,4	3.318,5	65,4	3.253,1	–	1.895,5	1.402,4	:	:	1.402,4
66	9.139,5	5.585,4	110,1	5.475,3	–	2.007,9	1.546,2	:	:	1.546,2
67	13.094,0	9.573,5	196,2	9.377,3	–	1.971,2	1.549,3	:	:	1.549,3
68	16.604,4	12.644,4	250,1	12.394,3	–	2.061,6	1.898,4	:	:	1.898,4
69	22.584,5	17.055,8	337,4	16.718,4	–	2.696,7	2.832,0	:	:	2.832,0
70	28.352,8	21.295,3	458,3	20.837,0	–	3.139,6	3.917,9	:	:	3.917,9
71	35.100,8	27.699,8	571,1	27.128,7	–	3.427,4	3.973,6	:	0,6	3.973,0
72	44.554,0	35.329,1	758,9	34.570,2	–	3.834,2	5.390,7	85,0	11,7	5.294,0
73	59.879,8	48.734,6	1.157,5	47.577,1	–	5.015,5	6.129,7	100,0	17,8	6.011,9
74	68.432,3	53.574,9	1.728,1	51.846,8	–	7.178,3	7.679,1	117,6	84,0	7.477,5
75	82.625,3	63.686,2	2.410,7	61.275,5	–	8.738,2	10.200,9	138,4	140,9	9.921,6
76	87.595,6	68.968,1	3.153,4	65.814,7	–	9.373,8	9.253,7	183,3	242,7	8.827,7
77	106.932,7	84.717,1	4.108,5	78.447,3	2.161,3	12.128,8	10.086,8	242,8	339,0	9.505,0
78	128.853,6	104.731,9	5.953,5	95.273,9	3.504,5	11.358,1	12.763,6	346,0	459,8	11.957,8
79	140.659,6	114.727,6	7.255,3	101.551,3	5.921,0	12.026,9	13.905,1	425,8	573,6	12.905,7
80	166.877	133.901	11.162	115.026	7.713	16.100	16.876	917	507	15.452
81	200.545	150.153	12.006	128.851	9.296	30.221	20.171	1.530	615	18.026
82	235.316	180.542	13.089	157.124	10.329	27.038	27.736	1.387	646	25.703
83	271.462	203.630	12.396	178.483	12.751	29.448	38.384	1.556	797	36.031
84	280.208	214.554	13.627	182.208	18.719	24.925	40.729	1.598	1.119	38.012
85	314.903	244.170	14.305	203.093	26.772	25.366	45.367	1.798	2.152	41.417
86	343.967	263.560	19.049	215.757	28.754	28.373	52.034	1.982	3.930	46.122
87	381.718	301.481	23.320	245.298	32.863	29.693	50.544	2.158	5.461	42.925
88	473.525	376.690	25.058	314.855	36.777	49.894	46.941	2.386	7.487	37.068
89	557.752	442.550	29.360	372.738	40.452	53.398	61.804	2.613	12.213	46.978
90	644.569	515.405	30.689	436.713	48.003	63.598	65.566	3.733	15.700	46.133
91	749.384	609.463	32.382	512.166	64.915	67.172	72.749	3.620	20.943	48.186
92	850.036	706.674	35.738	590.151	80.785	63.473	79.889	3.163	24.368	52.358
93	912.661	747.470	36.509	622.853	88.108	75.432	89.759	2.782	29.650	57.327
94	991.354	810.158	40.278	670.483	99.397	83.441	97.755	2.543	35.221	59.991
95	1.056.462	863.621	36.087	718.511	109.023	88.138	104.703	2.816	39.041	62.846

Los datos de 1994 y 1995 son provisionales.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-3, XVI-3 y XVII-4a.

CUADRO VI-B
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en especie desglosadas por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos	Suministro directo de farmacia por recetas	Suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministro directo por el sector privado	Otros suministros directos
64	51.579	19.327	465	8.863	–	18.263	13.988	:	:	13.988
65	67.745	33.978	670	33.309	–	19.408	14.359	:	:	14.359
66	87.449	53.443	1.053	52.389	–	19.212	14.794	:	:	14.794
67	118.464	86.614	1.775	84.839	–	17.834	14.017	:	:	14.017
68	142.905	108.823	2.152	106.671	–	17.743	16.338	:	:	16.338
69	188.427	142.300	2.8151	139.485	–	22.499	23.628	:	:	23.628
70	222.995	167.488	3.605	163.883	–	24.693	30.814	:	:	30.814
71	256.314	202.270	4.170	198.100	–	25.028	29.016	:	4	29.012
72	302.185	239.617	5.147	234.470	–	26.005	36.562	577	79	35.906
73	364.841	296.934	7.053	289.882	–	30.559	37.348	609	108	36.630
74	354.256	277.343	8.946	268.397	–	37.160	39.753	609	435	38.709
75	370.262	285.392	10.803	274.589	–	39.158	45.713	620	631	44.461
76	337.280	265.556	12.142	253.414	–	36.093	35.631	706	934	33.990
77	332.733	263.606	12.784	244.097	6.725	37.740	31.386	755	1.055	29.576
78	336.564	273.559	15.550	248.855	9.154	29.667	33.338	904	1.201	31.234
79	315.405	257.257	16.269	227.711	13.277	26.968	31.180	955	1.286	28.939
80	323.314	259.425	21.626	222.856	14.943	31.193	32.696	1.777	982	29.937
81	339.167	253.942	20.305	217.916	15.722	51.111	34.114	2.588	1.040	30.486
82	347.215	266.394	19.313	231.840	15.241	39.895	40.925	2.047	953	37.925
83	355.896	266.966	16.252	233.997	16.717	38.607	50.323	2.040	1.045	47.238
84	328.358	251.422	15.969	213.518	21.936	29.208	47.728	1.873	1.311	44.544
85	344.533	267.144	15.651	222.202	29.291	27.753	49.636	1.967	2.354	45.314
86	343.967	263.560	19.049	215.757	28.754	28.373	52.034	1.982	3.930	46.122
87	361.110	285.205	22.061	232.055	31.089	28.090	47.815	2.041	5.166	40.608
88	426.588	339.352	22.574	283.646	33.132	44.948	42.288	2.149	6.745	33.394
89	471.218	373.889	24.805	314.909	34.176	45.113	52.215	2.208	10.318	39.689
90	511.452	408.963	24.351	346.523	38.089	50.464	52.025	2.962	12.458	36.606
91	558.863	454.515	24.149	381.954	48.411	50.094	54.254	2.700	15.619	35.935
92	595.659	495.199	25.043	413.546	56.610	44.478	55.982	2.216	17.076	36.690
93	605.790	496.142	24.233	413.426	58.483	50.069	59.579	1.847	19.681	38.051
94 P	627.592	512.883	25.499	424.459	62.925	52.824	61.885	1.610	22.297	37.978
95 P	638.791	522.190	21.820	434.449	65.921	53.293	63.309	1.703	23.606	38.000

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactor se ha empleado el del consumo privado nacional según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986.

CUADRO VI-C
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en especie desglosadas por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos	Suministro directo de farmacia por recetas	Suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministro directo por el sector privado	Otros suministros directos
64	4.872,1	2.005,3	41,3	1.676,7	287,3	1.623,4	1.243,4	:	:	1.243,4
65	7.121,1	3.823,2	65,4	3.253,1	504,7	1.895,5	1.402,4	:	:	1.402,4
66	9.887,1	6.333,0	110,1	5.475,3	747,6	2.007,9	1.546,2	:	:	1.546,2
67	14.699,5	11.179,0	196,2	9.377,3	1.605,5	1.971,2	1.549,3	:	:	1.549,3
68	18.638,6	14.678,6	250,1	12.394,3	2.034,2	2.061,6	1.898,4	:	:	1.898,4
69	25.255,8	19.727,1	337,4	16.718,4	2.671,3	2.696,7	2.832,0	:	:	2.832,0
70	31.751,1	24.693,6	458,3	20.837,0	3.398,3	3.139,6	3.917,9	:	:	3.917,9
71	39.545,8	32.144,8	571,1	27.128,7	4.445,0	3.427,4	3.973,6	:	0,6	3.973,0
72	52.482,3	43.257,4	758,9	34.570,2	7.928,3	3.834,2	5.390,7	85,0	11,7	5.294,0
73	69.080,7	57.935,5	1.157,5	47.577,1	9.200,9	5.015,5	6.129,7	100,0	17,8	6.011,9
74	80.821,5	65.964,1	1.728,1	51.846,8	12.389,2	7.178,3	7.679,1	117,6	84,0	7.477,5
75	97.834,0	78.894,9	2.410,7	61.275,5	15.208,7	8.738,2	10.200,9	138,4	140,9	9.921,6
76	108.941,2	90.313,7	3.153,4	65.814,7	21.345,6	9.373,8	9.253,7	183,3	242,7	8.827,7
77	144.902,9	122.687,3	4.108,5	78.447,3	40.131,5	12.128,8	10.086,8	242,8	339,0	9.505,0
78	182.745,0	158.623,3	5.953,5	95.273,9	57.395,9	11.358,1	12.763,6	346,0	459,8	11.957,8
79	192.165,3	166.233,3	7.255,3	101.551,3	57.426,7	12.026,9	13.905,1	425,8	573,6	12.905,7
80	235.299	202.323	11.162	115.026	76.135	16.100	16.876	917	507	15.452
81	299.600	249.208	12.006	128.851	108.351	30.221	20.171	1.530	615	18.026
82	330.603	275.829	13.089	157.124	105.616	27.038	27.736	1.387	646	25.703
83	364.277	296.445	12.396	178.483	105.566	29.448	38.384	1.556	797	36.031
84	371.020	305.366	13.627	182.208	109.531	24.925	40.729	1.598	1.119	38.012
85	403.813	333.080	14.305	203.093	115.682	25.366	45.367	1.798	2.152	41.417
86	445.841	365.434	19.049	215.757	130.628	28.373	52.034	1.982	3.930	46.122
87	503.552	423.315	23.320	245.298	154.697	29.693	50.544	2.158	5.461	42.925
88	600.690	503.855	25.058	314.855	163.942	49.894	46.941	2.386	7.487	37.068
89	704.353	589.151	29.360	372.738	187.053	53.398	61.804	2.613	12.213	46.978
90	806.050	676.886	30.689	436.713	209.484	63.598	65.566	3.733	15.700	46.133
91	948.620	808.699	32.382	512.166	264.151	67.172	72.749	3.620	20.943	48.186
92	1.053.342	909.980	35.738	590.151	284.091	63.473	79.889	3.163	24.368	52.358
93	1.131.215	966.024	36.509	622.853	306.662	75.432	89.759	2.782	29.650	57.327
94 P	1.226.301	1.045.105	40.278	670.483	334.344	83.441	97.755	2.543	35.221	59.991
95 P	1.307.017	1.114.176	36.087	718.511	359.578	88.138	104.703	2.816	39.041	62.846

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-3, XVI-3 y XVII-4b.

CUADRO VI-D
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en especie desglosadas por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a precios constantes de 1986.

Base 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos	Suministro directo de farmacia por recetas	Suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministro directo por el sector privado	Otros suministros directos
64	56.720	24.469	465	18.863	5.141	18.263	13.988	:	:	13.988
65	75.597	41.831	670	33.309	7.852	19.408	14.359	:	:	14.359
66	97.310	63.303	1.053	52.389	9.861	19.212	14.794	:	:	14.794
67	136.178	104.327	1.775	84.839	17.713	17.834	14.017	:	:	14.017
68	163.862	129.780	2.152	106.671	20.957	17.743	16.338	:	:	16.338
69	213.431	167.304	2.815	139.485	25.004	22.499	23.628	:	:	23.628
70	252.426	196.919	3.605	163.883	29.431	24.693	30.814	:	:	30.814
71	291.289	237.245	4.170	198.100	34.975	25.028	29.016	:	4	29.012
72	358.758	296.191	5.147	234.470	56.574	26.005	36.562	577	79	35.906
73	422.862	354.956	7.053	289.882	58.021	30.559	37.348	609	108	36.630
74	421.230	344.317	8.946	268.397	66.974	37.160	39.753	609	435	38.709
75	440.014	355.143	10.803	274.589	69.751	39.158	45.713	620	631	44.461
76	417.781	346.057	12.142	253.414	80.501	36.093	35.631	706	934	33.990
77	447.889	378.763	12.784	244.097	121.882	37.740	31.386	755	1.055	29.576
78	472.316	409.310	15.550	248.855	144.905	29.667	33.338	904	1.201	31.234
79	426.308	368.160	16.269	227.711	124.180	26.968	31.180	955	1.286	28.939
80	448.633	384.744	21.626	222.856	140.262	31.193	32.696	1.777	982	29.937
81	498.243	413.019	20.305	217.916	174.798	51.111	34.114	2.588	1.040	30.486
82	484.373	403.553	19.313	231.840	152.400	39.895	40.925	2.047	953	37.925
83	473.672	384.742	16.252	233.997	134.493	38.607	50.323	2.040	1.045	47.238
84	434.539	357.604	15.969	213.518	128.117	29.208	47.728	1.873	1.311	44.544
85	440.860	363.471	15.651	222.202	125.618	27.753	49.636	1.967	2.354	45.314
86	445.841	365.434	19.049	215.757	130.628	28.373	52.034	1.982	3.930	46.122
87	476.421	400.516	22.061	232.055	146.400	28.090	47.815	2.041	5.166	40.608
88	541.812	454.576	22.574	283.646	148.356	44.948	42.288	2.149	6.745	33.394
89	595.976	498.648	24.805	314.909	158.934	45.113	52.215	2.208	10.318	39.689
90	639.523	537.033	24.351	346.523	166.159	50.464	52.025	2.962	12.458	36.606
91	705.649	601.301	24.149	381.954	195.198	50.094	54.254	2.700	15.619	35.935
92	732.795	632.335	25.043	413.546	193.746	44.478	55.982	2.216	17.076	36.690
93	748.181	638.533	24.233	413.426	200.874	50.069	59.579	1.847	19.681	38.051
94 P	776.494	661.785	25.499	424.459	211.827	52.824	61.885	1.610	22.297	37.978
95 P	790.926	674.324	21.820	434.449	218.055	53.293	63.309	1.703	23.606	38.000

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Deflactores: en general, el del consumo privado nacional de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; pero se ha empleado el del consumo público para la parte del suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado que, en la CNE-1986, se trata como consumo intermedio de las instituciones sanitarias públicas.

CUADRO VII-A
Administraciones públicas. Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta desglosado por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Con los criterios de la CNE-1986				Con los criterios de la CNE-1980			
	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales
1964	15.565,1	6.806,0	7.516,4	1.242,7	15.277,8	6.518,7	7.516,4	1.242,7
1965	20.464,3	8.913,9	10.085,9	1.464,5	19.959,6	8.409,2	10.085,9	1.464,5
1966	26.545,2	11.510,0	13.355,0	1.680,2	25.797,6	10.762,4	13.355,0	1.680,2
1967	37.979,6	19.216,4	16.835,5	1.927,7	36.374,1	17.610,9	16.835,5	1.927,7
1968	43.281,1	22.422,8	18.637,1	2.221,2	41.246,9	20.388,6	18.637,1	2.221,2
1969	53.464,2	26.970,1	24.050,1	2.444,0	50.792,9	24.298,8	24.050,1	2.444,0
1970	67.276,8	32.565,2	31.776,4	2.935,2	63.878,5	29.166,9	31.776,4	2.935,2
1971	83.399,3	39.849,6	40.209,3	3.340,4	78.954,3	35.404,6	40.209,3	3.340,4
1972	105.218,7	54.102,2	47.137,8	3.978,7	97.290,4	46.173,9	47.137,8	3.978,7
1973	130.802,6	67.000,6	58.880,7	4.921,3	121.601,7	57.799,7	58.880,7	4.921,3
1974	165.792,0	91.881,7	67.855,7	6.054,6	153.402,8	79.492,5	67.855,7	6.054,6
1975	217.850,4	126.008,6	84.463,3	7.378,5	202.641,7	110.799,9	84.463,3	7.378,5
1976	292.042,7	169.181,0	112.334,9	10.526,8	270.697,1	147.835,4	112.334,9	10.526,8
1977	404.049,0	243.654,0	146.673,6	13.721,4	366.078,8	205.683,8	146.673,6	13.721,4
1978	527.043,8	314.632,0	194.555,8	17.856,0	473.152,4	260.740,6	194.555,8	17.856,0
1979	635.447,5	361.243,6	251.341,0	22.862,9	583.941,8	309.737,9	251.341,0	22.862,9
1980	773.806	441.276	296.331	36.199	705.384	372.854	296.331	36.199
1981	926.319	533.921	350.830	41.568	827.264	434.866	350.830	41.568
1982	1.038.626	589.575	401.254	47.797	943.339	494.288	401.254	47.797
1983	1.147.345	654.699	441.008	51.638	1.054.530	561.884	441.008	51.638
1984	1.375.564	717.535	602.064	55.965	1.284.752	626.723	602.064	55.965
1985	1.576.151	832.686	687.253	56.212	1.487.241	743.776	687.253	56.212
1986	1.787.849	941.414	783.548	62.887	1.685.975	839.540	783.548	62.887
1987	2.092.059	1.108.306	912.769	70.984	1.970.225	986.472	912.769	70.984
1988	2.328.914	1.222.109	1.030.392	76.413	2.201.749	1.094.944	1.030.392	76.413
1989	2.744.942	1.449.852	1.210.169	84.921	2.598.341	1.303.251	1.210.169	84.921
1990	3.155.949	1.665.734	1.393.945	96.270	2.994.468	1.504.253	1.393.945	96.270
1991	3.685.276	1.921.732	1.654.527	109.017	3.486.040	1.722.496	1.654.527	109.017
1992	4.291.153	2.250.534	1.917.949	122.670	4.087.847	2.047.228	1.917.949	122.670
1993	4.706.579	2.416.067	2.162.109	128.403	4.488.025	2.197.513	2.162.109	128.403
1994 P	5.031.538	2.586.370	2.310.015	135.153	4.796.591	2.351.423	2.310.015	135.153
1995 P	5.314.494	2.744.931	2.428.914	140.649	5.063.939	2.494.376	2.428.914	140.649

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-2, XVI-2, XVII-2a y XVII-2b.

CUADRO VII-B
Administraciones públicas. Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta desglosado por funciones. Con distinción entre asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a precios constantes de 1986.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Con los criterios de la CNE-1986				Con los criterios de la CNE-1980			
	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales
1964	278.498	121.776	134.487	22.235	273.357	116.635	134.487	22.235
1965	318.359	138.672	156.904	22.783	310.507	130.820	156.904	22.783
1966	350.158	151.828	176.166	22.164	340.297	141.967	176.166	22.164
1967	419.007	212.003	185.736	21.267	401.294	194.291	185.736	21.267
1968	445.900	231.009	192.007	22.884	424.943	210.052	192.007	22.884
1969	500.433	252.444	225.113	22.876	475.430	227.441	225.113	22.876
1970	582.645	282.028	275.197	25.420	553.215	252.598	275.197	25.420
1971	656.210	313.548	316.379	26.283	621.236	278.574	316.379	26.283
1972	750.814	386.060	336.364	28.391	694.240	329.485	336.364	28.391
1973	824.842	422.506	371.302	31.034	766.821	364.485	371.302	31.034
1974	896.247	496.699	366.818	32.730	829.273	429.725	366.818	32.730
1975	999.117	577.907	387.370	33.840	929.366	508.156	387.370	33.840
1976	1.101.384	638.034	423.650	39.700	1.020.883	557.533	423.650	39.700
1977	1.225.405	738.957	444.834	41.614	1.110.249	623.801	444.834	41.614
1978	1.327.612	792.551	490.082	44.979	1.191.861	656.800	490.082	44.979
1979	1.368.258	777.837	541.193	49.229	1.257.355	666.934	541.193	49.229
1980	1.417.269	808.222	542.747	66.300	1.291.950	682.903	542.747	66.300
1981	1.487.613	857.445	563.412	66.756	1.328.537	698.369	563.412	66.756
1982	1.495.026	848.650	577.576	68.800	1.357.867	711.491	577.576	68.800
1983	1.455.898	830.766	559.607	65.525	1.338.122	712.990	559.607	65.525
1984	1.608.367	838.972	703.958	65.437	1.502.186	732.791	703.958	65.437
1985	1.707.639	902.152	744.586	60.901	1.611.312	805.825	744.586	60.901
1986	1.787.849	941.414	783.548	62.887	1.685.975	839.540	783.548	62.887
1987	1.980.054	1.048.969	863.901	67.184	1.864.743	933.658	863.901	67.184
1988	2.110.233	1.107.355	933.640	69.238	1.995.009	992.131	933.640	69.238
1989	2.335.964	1.233.834	1.029.862	72.268	2.211.205	1.109.075	1.029.862	72.268
1990	2.502.981	1.321.092	1.105.537	76.352	2.374.910	1.193.022	1.105.537	76.352
1991	2.715.117	1.415.831	1.218.968	80.318	2.568.330	1.269.044	1.218.968	80.318
1992	2.894.504	1.518.049	1.293.711	82.744	2.757.368	1.380.913	1.293.711	82.744
1993	3.066.392	1.574.096	1.408.640	83.656	2.924.001	1.431.706	1.408.640	83.656
1994 P	3.188.831	1.639.160	1.464.015	85.656	3.039.929	1.490.258	1.464.015	85.656
1995 P	3.226.898	1.666.690	1.474.808	85.400	3.074.764	1.514.556	1.474.808	85.400

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactor se ha empleado el del consumo público según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base de 1986.

CUADRO VIII-A
Administraciones públicas. Consumo final efectivo, individual y colectivo, y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Consumo final	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo
1964	99.028	15.565,1	83.462,9	8.793,3	68.328,7	3.461,5	13.259,5	3.310,3	1.874,7
1965	117.943	20.464,3	97.478,7	11.634,0	79.730,0	3.967,9	15.430,1	4.862,4	2.318,6
1966	141.885	26.545,2	115.339,8	15.160,4	94.745,6	4.570,5	17.932,5	6.814,3	2.661,7
1967	173.668	37.979,6	135.688,4	17.353,2	109.102,8	5.334,0	20.771,0	15.292,4	5.814,6
1968	189.471	43.281,1	146.189,9	19.279,7	118.827,3	6.160,8	22.429,2	17.840,6	4.933,4
1969	217.703	53.464,2	164.238,8	24.726,9	132.353,1	7.117,0	26.371,0	21.620,3	5.514,7
1970	248.834	67.276,8	181.557,2	32.638,7	144.144,3	8.339,5	30.886,5	26.298,6	6.526,4
1971	285.662	83.399,3	202.262,7	41.125,8	157.754,2	9.705,9	36.240,1	32.567,6	8.268,4
1972	331.367	105.218,7	226.148,3	48.417,5	172.906,5	11.255,3	42.562,7	45.545,9	10.679,1
1973	398.966	130.802,6	268.163,4	60.708,1	207.228,9	13.291,0	45.739,0	56.803,5	15.195,5
1974	508.682	165.792,0	342.890,0	69.781,5	266.680,5	16.172,1	58.003,9	79.838,4	18.205,6
1975	630.766	217.850,4	412.915,6	86.839,8	315.996,2	19.407,6	73.800,4	111.603,0	23.119,0
1976	819.996	292.042,7	527.953,3	115.360,4	405.365,6	24.464,5	92.659,5	152.217,8	29.928,2
1977	1.059.434	404.049,0	655.385,0	151.178,5	496.485,5	30.448,5	116.930,5	222.422,0	41.969,0
1978	1.344.422	527.043,8	817.378,2	199.192,7	625.596,3	39.278,8	146.171,2	288.572,3	45.610,7
1979	1.638.851	635.447,5	1.003.403,5	255.578,6	762.339,4	50.267,0	183.089,0	329.601,9	57.975,1
1980	2.007.592	773.806	1.233.786	300.179	909.369	65.220	262.989	408.407	61.428
1981	2.369.883	926.319	1.443.564	336.984	1.007.933	89.432	360.930	499.903	74.701
1982	2.783.660	1.038.626	1.745.034	339.960	1.221.600	148.663	439.718	550.003	83.716
1983	3.280.197	1.147.345	2.132.852	326.127	1.439.036	207.657	602.986	613.561	90.830
1984	3.646.549	1.375.564	2.270.985	299.750	1.505.176	405.242	664.631	670.572	101.178
1985	4.151.685	1.576.151	2.575.534	335.539	1.614.121	470.817	858.103	769.795	103.310
1986	4.740.221	1.787.849	2.952.372	363.400	1.817.961	547.957	1.001.315	876.492	133.096
1987	5.451.784	2.092.059	3.359.725	386.274	2.102.016	668.166	1.138.040	1.037.619	119.669
1988	5.924.431	2.328.914	3.595.517	447.044	2.112.722	755.203	1.254.959	1.126.667	227.836
1989	6.831.277	2.744.942	4.086.335	507.812	2.337.312	877.351	1.447.510	1.359.779	301.513
1990	7.814.629	3.155.949	4.658.680	594.870	2.503.058	969.421	1.840.622	1.591.658	315.000
1991	8.881.875	3.685.276	5.196.599	686.179	2.705.444	1.136.934	2.134.947	1.862.163	356.208
1992	10.093.122	4.291.153	5.801.969	794.779	2.886.149	1.333.719	2.364.246	2.162.655	551.574
1993	10.700.512	4.706.579	5.993.933	932.887	3.059.549	1.471.481	2.389.163	2.302.211	545.221
94 P	10.963.211	5.031.538	5.931.673	963.952	2.992.264	1.619.680	2.405.016	2.447.906	534.393
95 P	11.647.080	5.314.494	6.332.586	1.002.405	3.270.231	1.712.488	2.659.157	2.599.601	403.198

P = Estimación provisional.

FUENTES: Para el consumo final de las administraciones públicas en su conjunto, la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base de 1986 (precios corrientes); para su desglose, las de los Cuadros XV-1a, XVI-1a y XVII-1a.

CUADRO VIII-B
Administraciones públicas. Consumo final efectivo, individual y colectivo, y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Consumo final	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo
1964	1.771.852	278.498	1.493.354	157.334	1.222.567	61.935	237.245	59.229	33.543
1965	1.834.813	318.359	1.516.454	180.988	1.240.342	61.728	240.043	75.643	36.070
1966	1.871.606	350.158	1.521.448	199.981	1.249.790	60.289	236.548	89.887	35.111
1967	1.915.978	419.007	1.496.971	191.448	1.203.668	58.847	229.154	168.712	64.149
1968	1.952.011	445.900	1.506.111	198.628	1.224.210	63.471	231.075	183.801	50.826
1969	2.037.734	500.433	1.537.301	231.448	1.238.846	66.616	246.837	202.369	51.618
1970	2.155.007	582.645	1.572.362	282.665	1.248.350	72.224	267.490	227.757	56.521
1971	2.247.673	656.210	1.591.463	323.590	1.241.257	76.369	285.148	256.252	65.058
1972	2.364.552	750.814	1.613.738	345.495	1.233.818	80.315	303.717	325.004	76.203
1973	2.515.883	824.842	1.691.041	382.826	1.306.787	83.813	288.431	358.203	95.823
1974	2.749.860	896.247	1.853.613	377.229	1.441.636	87.424	313.561	431.595	98.417
1975	2.892.853	999.117	1.893.736	398.269	1.449.239	89.008	338.467	511.840	106.030
1976	3.092.460	1.101.384	1.991.076	435.060	1.528.760	92.263	349.448	574.061	112.869
1977	3.213.066	1.225.405	1.987.661	458.496	1.505.748	92.345	354.628	674.564	127.284
1978	3.386.571	1.327.612	2.058.959	501.762	1.575.864	98.942	368.202	726.908	114.892
1979	3.528.807	1.368.258	2.160.549	550.317	1.641.485	108.236	394.231	709.705	124.833
1980	3.677.017	1.417.269	2.259.748	549.795	1.665.560	119.454	481.679	748.020	112.509
1981	3.805.891	1.487.613	2.318.278	541.176	1.618.680	143.622	579.632	802.814	119.965
1982	4.006.874	1.495.026	2.511.848	489.347	1.758.403	213.989	632.942	791.689	120.503
1983	4.162.332	1.455.898	2.706.434	413.831	1.826.032	263.502	765.145	778.564	115.257
1984	4.263.698	1.608.367	2.655.331	350.480	1.759.915	473.826	777.114	784.061	118.302
1985	4.498.034	1.707.639	2.790.395	363.531	1.748.777	510.094	929.689	834.014	111.929
1986	4.740.221	1.787.849	2.952.372	363.400	1.817.961	547.957	1.001.315	876.492	133.096
1987	5.159.905	1.980.054	3.179.851	365.594	1.989.478	632.394	1.077.111	982.067	113.262
1988	5.368.137	2.110.233	3.257.904	405.067	1.914.341	684.291	1.137.121	1.020.875	206.443
1989	5.813.462	2.335.964	3.477.498	432.151	1.989.068	746.631	1.231.841	1.157.181	256.590
1990	6.197.776	2.502.981	3.694.795	471.791	1.985.173	768.847	1.459.796	1.262.343	249.826
1991	6.543.696	2.715.117	3.828.579	505.540	1.993.228	837.633	1.572.916	1.371.943	262.435
1992	6.808.095	2.894.504	3.913.591	536.101	1.946.789	899.631	1.594.751	1.458.772	372.052
1993	6.971.511	3.066.392	3.905.119	607.787	1.993.333	958.687	1.556.568	1.499.918	355.218
94 P	6.948.140	3.188.831	3.759.309	610.923	1.896.403	1.026.502	1.524.224	1.551.406	338.682
95 P	7.071.969	3.226.898	3.845.071	608.648	1.985.646	1.039.803	1.614.609	1.578.447	244.817

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Para el consumo final de las administraciones públicas en su conjunto, la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base de 1986 (precios constantes). Como deflactor se ha empleado el del consumo público según dicha serie enlazada.

CUADRO IX-A
Administraciones públicas.
Prestaciones sociales y consumo final individual efectivo y su desglose por subsectores.
Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones sociales				Consumo final individual efectivo			
	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social
1964	34.803,5	13.581,8	992,8	20.228,9	15.565,1	8.793,3	3.461,5	3.310,3
1965	44.821,3	17.271,0	1.144,4	26.405,9	20.464,3	11.634,0	3.967,9	4.862,4
1966	53.726,5	20.717,7	1.275,3	31.733,5	26.545,2	15.160,4	4.570,5	6.814,3
1967	105.127,4	26.323,2	1.465,7	77.338,5	37.979,6	17.353,2	5.334,0	15.292,4
1968	126.192,6	33.984,6	1.587,0	90.621,0	43.281,1	19.279,7	6.160,8	17.840,6
1969	152.765,0	40.653,3	1.972,1	110.139,6	53.464,2	24.726,9	7.117,0	21.620,3
1970	176.084,1	44.647,0	2.171,1	129.266,0	67.276,8	32.638,7	8.339,5	26.298,6
1971	225.307,3	50.368,1	2.188,6	172.750,6	83.399,3	41.125,8	9.705,9	32.567,6
1972	268.903,9	51.964,4	2.471,9	214.467,6	105.218,7	48.417,5	11.255,3	45.545,9
1973	335.995,6	56.727,1	2.763,1	276.505,4	130.802,6	60.708,1	13.291,0	56.803,5
1974	406.418,4	69.181,9	3.143,7	334.092,8	165.792,0	69.781,5	16.172,1	79.838,4
1975	516.760,2	86.489,9	3.852,9	426.417,4	217.850,4	86.839,8	19.407,6	111.603,0
1976	595.183,7	95.028,7	4.519,9	495.635,1	292.042,7	115.360,4	24.464,5	152.217,8
1977	849.336,2	112.120,0	5.356,0	731.860,2	404.049,0	151.178,5	30.448,5	222.422,0
1978	1.191.125,0	153.192,4	7.067,4	1.030.865,2	527.043,8	199.192,7	39.278,8	288.572,3
1979	1.542.761,1	193.822,9	8.907,3	1.340.030,9	635.447,5	255.578,6	50.267,0	329.601,9
1980	1.870.497	263.298	14.829	1.592.370	773.806	300.179	65.220	408.407
1981	2.306.006	300.937	17.779	1.987.290	926.319	336.984	89.432	499.903
1982	2.673.630	340.885	21.421	2.311.324	1.038.626	339.960	148.663	550.003
1983	3.143.025	390.898	24.468	2.727.659	1.147.345	326.127	207.657	613.561
1984	3.540.198	420.891	27.550	3.091.757	1.375.564	299.750	405.242	670.572
1985	4.092.469	476.862	30.713	3.584.894	1.576.151	335.539	470.817	769.795
1986	4.558.918	531.477	33.526	3.993.915	1.787.849	363.400	547.957	876.492
1987	4.996.093	579.274	35.878	4.380.941	2.092.059	386.274	668.166	1.037.619
1988	5.557.303	632.475	33.280	4.891.548	2.328.914	447.044	755.203	1.126.667
1989	6.273.058	700.944	35.192	5.536.922	2.744.942	507.812	877.351	1.359.779
1990	7.193.106	778.972	38.575	6.375.559	3.155.949	594.870	969.421	1.591.658
1991	8.290.334	865.447	44.871	7.380.016	3.685.276	686.179	1.136.934	1.862.163
1992	9.401.810	931.027	49.230	8.421.553	4.291.153	794.779	1.333.719	2.162.655
1993	10.242.955	979.041	63.370	9.200.544	4.706.579	932.887	1.471.481	2.302.211
1994 P	10.680.306	999.734	68.812	9.611.760	5.031.538	963.952	1.619.680	2.447.906
1995 P	10.980.182	1.035.629	69.163	9.875.390	5.314.494	1.002.405	1.712.488	2.599.601

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-2, XVI-2 y XVII-2a.

CUADRO IX-B
Administraciones públicas. Prestaciones sociales y consumo final individual efectivo y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Prestaciones sociales				Consumo final individual efectivo			
	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social
1964	391.536	152.794	11.169	227.573	278.498	157.334	61.935	59.229
1965	458.926	176.838	11.718	270.370	318.359	180.988	61.728	75.643
1966	514.071	198.233	12.202	303.635	350.158	199.981	60.289	89.887
1967	951.112	238.152	13.261	699.700	419.007	191.448	58.847	168.712
1968	1.086.068	292.486	13.658	779.924	445.900	198.628	63.471	183.801
1969	1.274.547	339.178	16.454	918.915	500.433	231.448	66.616	202.369
1970	1.384.903	351.149	17.076	1.016.678	582.645	282.665	72.224	227.757
1971	1.645.246	367.799	15.982	1.261.465	656.210	323.590	76.369	256.252
1972	1.823.823	352.445	16.765	1.454.612	750.814	345.495	80.315	325.004
1973	2.047.182	345.632	16.835	1.684.716	824.842	382.826	83.813	358.203
1974	2.103.921	358.136	16.274	1.729.510	896.247	377.229	87.424	431.595
1975	2.315.718	387.581	17.266	1.910.871	999.117	398.269	89.008	511.840
1976	2.291.710	365.901	17.404	1.908.405	1.101.384	435.060	92.263	574.061
1977	2.642.801	348.873	16.666	2.277.262	1.225.405	458.496	92.345	674.564
1978	3.111.208	400.137	18.460	2.692.610	1.327.612	501.762	98.942	726.908
1979	3.459.376	434.614	19.973	3.004.788	1.368.258	550.317	108.236	709.705
1980	3.623.976	510.124	28.730	3.085.122	1.417.269	549.795	119.454	748.020
1981	3.899.975	508.952	30.068	3.360.954	1.487.613	541.176	143.622	802.814
1982	3.945.006	502.984	31.607	3.410.415	1.495.026	489.347	213.989	791.689
1983	4.120.613	512.481	32.078	3.576.054	1.455.898	413.831	263.502	778.564
1984	4.148.532	493.215	32.284	3.623.033	1.608.367	350.480	473.826	784.061
1985	4.477.537	521.731	33.603	3.922.204	1.707.639	363.531	510.094	834.014
1986	4.558.918	531.477	33.526	3.993.915	1.787.849	363.400	547.957	876.492
1987	4.726.368	548.001	33.941	4.144.427	1.980.054	365.594	632.394	982.067
1988	5.006.450	569.783	29.981	4.406.686	2.110.233	405.067	684.291	1.020.875
1989	5.299.807	592.194	29.732	4.677.881	2.335.964	432.151	746.631	1.157.181
1990	5.707.580	618.098	30.608	5.058.874	2.502.981	471.791	768.847	1.262.343
1991	6.182.624	645.418	33.463	5.503.743	2.715.117	505.540	837.633	1.371.943
1992	6.588.278	652.413	34.498	5.901.367	2.894.504	536.101	899.631	1.458.772
1993	6.798.882	649.850	42.063	6.106.970	3.066.392	607.787	958.687	1.499.918
1994 P	6.761.329	632.897	43.562	6.084.870	3.188.831	610.923	1.026.502	1.551.406
1995 P	6.639.182	626.195	41.819	5.971.168	3.226.898	608.648	1.039.803	1.578.447

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactores se han empleado: para las prestaciones sociales, el del consumo privado nacional, y para el consumo final real individual, el del consumo público; en ambos casos según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base de 1986.

CUADRO IX-C
Administraciones públicas. Prestaciones sociales y consumo final individual efectivo y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones sociales				Consumo final individual efectivo			
	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social
1964	35.090,8	13.581,8	992,8	20.516,2	15.277,8	8.793,3	3.461,5	3.023,0
1965	45.326,0	17.271,0	1.144,4	26.910,6	19.959,6	11.634,0	3.967,9	4.357,7
1966	54.474,1	20.717,7	1.275,3	32.481,1	25.797,6	15.160,4	4.570,5	6.066,7
1967	106.732,9	26.323,2	1.465,7	78.944,0	36.374,1	17.353,2	5.334,0	13.686,9
1968	128.226,8	33.984,6	1.587,0	92.655,2	41.246,9	19.279,7	6.160,8	15.806,4
1969	155.436,3	40.653,3	1.972,1	112.810,9	50.792,9	24.726,9	7.117,0	18.949,0
1970	179.482,4	44.647,0	2.171,1	132.664,3	63.878,5	32.638,7	8.339,5	22.900,3
1971	229.752,3	50.368,1	2.188,6	177,195,6	78.954,3	41.125,8	9.705,9	28.122,6
1972	276.832,2	51.964,4	2.471,9	222.395,9	97.290,4	48.417,5	11.255,3	37.617,6
1973	345.196,5	56.727,1	2.763,1	285.706,3	121.601,7	60.708,1	13.291,0	47.602,6
1974	418.807,6	69.181,9	3.143,7	346.482,0	153.402,8	69.781,5	16.172,1	67.449,2
1975	531.968,9	86.489,9	3.852,9	441.626,1	202.641,7	86.839,8	19.407,6	96.394,3
1976	616.529,3	95.028,7	4.519,9	516.980,7	270.697,1	115.360,4	24.464,5	130.872,2
1977	887.306,4	112,120,0	5.356,0	769.830,4	366.078,8	151.178,5	30.448,5	184.451,8
1978	1.245.016,4	153.192,4	7.067,4	1.084.756,6	473.152,4	199.192,7	39.278,8	234.680,9
1979	1.594.266,8	193.822,9	8.907,3	1.391.536,6	583.941,8	255.578,6	50.267,0	278.096,2
1980	1.938.919	263.298	14.829	1.660.792	705.384	300.179	65.220	339.985
1981	2.405.061	300.937	17.779	2.086.345	827.264	336.984	89.432	400.848
1982	2.768.917	340.885	21.421	2.406.611	943.339	339.960	148.663	454.716
1983	3.235.840	390.898	24.468	2.820.474	1.054.530	326.127	207.657	520.746
1984	3.631.010	420.891	27.550	3.182.569	1.284.752	299.750	405.242	579.760
1985	4.181.379	476.862	30.713	3.673.804	1.487.241	335.539	470.817	680.885
1986	4.660.792	531.477	33.526	4.095.789	1.685.975	363.400	547.957	774.618
1987	5.117.927	579.274	35.878	4.502.775	1.970.225	386.274	668.166	915.785
1988	5.684.468	632.475	33.280	5.018.713	2.201.749	447.044	755.203	999.502
1989	6.419.659	700.944	35.192	5.683.523	2.598.341	507.812	877.351	1.213.178
1990	7.354.587	778.972	38.575	6.537.040	2.994.468	594.870	969.421	1.430.177
1991	8.489.570	865.447	44.871	7.579.252	3.486.040	686.179	1.136.934	1.662.927
1992	9.605.116	931.027	49.230	8.624.859	4.087.847	794.779	1.333.719	1.959.349
1993	10.461.509	979.041	63.370	9.419.098	4.488.025	932.887	1.471.481	2.083.657
1994 P	10.915.253	999.734	68.812	9.846.707	4.796.591	963.952	1.619.680	2.212.959
1995 P	11.230.737	1.035.629	69.163	10.125.945	5.063.939	1.002.405	1.712.488	2.349.046

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-2, XVI-2 y XVII-2b.

CUADRO IX-D
Administraciones públicas. Prestaciones sociales y consumo final individual efectivo y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a precios constantes de 1986.

Base 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Prestaciones sociales				Consumo final individual efectivo			
	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social	Administraciones públicas	Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social
1964	396.677	152.794	11.169	232.714	273.357	157.334	61.935	54.089
1965	466.777	176.838	11.718	278.222	310.507	180.988	61.728	67.792
1966	523.932	198.233	12.202	313.496	340.297	199.981	60.289	80.026
1967	968.825	238.152	13.261	717.413	401.294	191.448	58.847	151.000
1968	1.107.026	292.486	13.658	800.881	424.943	198.628	63.471	162.844
1969	1.299.551	339.178	16.454	943.919	475.430	231.448	66.616	177.366
1970	1.414.334	351.149	17.076	1.046.109	553.215	282.665	72.224	198.326
1971	1.680.220	367.799	15.982	1.296.440	621.236	323.590	76.369	221.277
1972	1.880.397	352.445	16.765	1.511.186	694.240	345.495	80.315	268.430
1973	2.105.204	345.632	16.835	1.742.737	766.821	382.826	83.813	300.182
1974	2.170.895	358.136	16.274	1.796.484	829.273	377.229	87.424	364.620
1975	2.385.469	387.581	17.266	1.980.622	929.366	398.269	89.008	442.089
1976	2.372.210	365.901	17.404	1.988.906	1.020.883	435.060	92.263	493.560
1977	2.757.958	348.873	16.666	2.392.419	1.110.249	458.496	92.345	559.408
1978	3.246.959	400.137	18.460	2.828.361	1.191.861	501.762	98.942	591.156
1979	3.570.279	434.614	19.973	3.115.691	1.257.355	550.317	108.236	598.802
1980	3.749.295	510.124	28.730	3.210.441	1.291.950	549.795	119.454	622.702
1981	4.059.051	508.952	30.068	3.520.030	1.328.537	541.176	143.622	643.738
1982	4.082.165	502.984	31.607	3.547.574	1.357.867	489.347	213.989	654.530
1983	4.238.389	512.481	32.078	3.693.830	1.338.122	413.831	263.502	660.789
1984	4.254.713	493.215	32.284	3.729.214	1.502.186	350.480	473.826	677.880
1985	4.573.865	521.731	33.603	4.018.531	1.611.312	363.531	510.094	737.687
1986	4.660.792	531.477	33.526	4.095.789	1.685.975	363.400	547.957	774.618
1987	4.841.679	548.001	33.941	4.259.738	1.864.743	365.594	632.394	866.755
1988	5.121.674	569.783	29.981	4.521.910	1.995.009	405.067	684.291	905.650
1989	5.424.566	592.194	29.732	4.802.639	2.211.205	432.151	746.631	1.032.423
1990	5.835.651	618.098	30.608	5.186.944	2.374.910	471.791	768.847	1.134.272
1991	6.329.411	645.418	33.463	5.650.530	2.568.330	505.540	837.633	1.225.157
1992	6.725.414	652.413	34.498	6.038.503	2.757.368	536.101	899.631	1.321.636
1993	6.941.274	649.850	42.063	6.249.361	2.924.001	607.787	958.687	1.357.527
1994 P	6.910.231	632.897	43.562	6.233.772	3.039.929	610.923	1.026.502	1.402.504
1995 P	6.791.316	626.195	41.819	6.123.302	3.074.764	608.648	1.039.803	1.426.313

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Para las prestaciones sociales se ha empleado como deflactor el del consumo privado nacional, salvo para la parte del suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado que, en la Contabilidad Nacional en la base de 1986, se trata como consumo intermedio de las instituciones sanitarias públicas, parte en la que se ha empleado el del consumo público. Este último deflactor se ha aplicado asimismo para el consumo final individual efectivo. Ambos deflactores, según resultan de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base de 1986.

CUADRO X-A
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en dinero y en especie y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	34.803,5	30.218,7	4.584,8	11.176,8	2.405,0	720,0	272,8	18.321,9	1.907,0
1965	44.821,3	38.204,9	6.616,4	14.550,9	2.720,1	849,5	294,9	22.804,5	3.601,4
1966	53.726,5	44.587,0	9.139,5	17.852,5	2.865,2	913,5	361,8	25.821,0	5.912,5
1967	105.127,4	92.033,4	13.094,0	23.454,0	2.869,2	1.018,2	447,5	67.561,2	9.777,3
1968	126.192,6	109.588,2	16.604,4	30.746,8	3.237,8	1.059,4	527,6	77.782,0	12.839,0
1969	152.765,0	130.180,5	22.584,5	37.210,0	3.443,3	1.234,5	737,6	91.736,0	18.403,6
1970	176.084,1	147.731,3	28.352,8	40.690,9	3.956,1	1.336,8	834,3	105.703,6	23.562,4
1971	225.307,3	190.206,5	35.100,8	46.184,3	4.183,8	1.449,5	739,1	142.572,7	30.177,9
1972	268.903,9	224.349,9	44.554,0	47.729,0	4.235,4	1.573,5	898,4	175.047,4	39.420,2
1973	335.995,6	276.115,8	59.879,8	51.057,7	5.669,4	1.710,1	1.053,0	223.348,0	53.157,4
1974	406.418,4	337.986,1	68.432,3	61.290,0	7.891,9	1.860,9	1.282,8	274.835,2	59.257,6
1975	516.760,2	434.134,9	82.625,3	75.988,2	10.501,7	2.154,0	1.698,9	355.992,7	70.424,7
1976	595.183,7	507.588,1	87.595,6	85.338,1	9.690,6	2.598,8	1.921,1	419.651,2	75.983,9
1977	849.336,2	742.403,5	106.932,7	100.414,9	11.705,1	3.140,8	2.215,2	638.847,8	93.012,4
1978	1.191.125,0	1.062.271,4	128.853,6	138.266,7	14.925,7	3.912,8	3.154,6	920.091,9	110.773,3
1979	1.542.761,1	1.402.101,5	140.659,6	175.527,6	18.295,3	4.939,0	3.968,3	1.221.634,9	118.396,0
1980	1.870.497	1.703.620	166.877	239.687	23.611	6.888	7.941	1.457.045	135.325
1981	2.306.006	2.105.461	200.545	261.938	38.999	8.531	9.248	1.834.992	152.298
1982	2.673.630	2.438.314	235.316	298.915	41.970	10.650	10.771	2.128.749	182.575
1983	3.143.025	2.871.563	271.462	337.963	52.935	11.924	12.544	2.521.676	205.983
1984	3.540.198	3.259.990	280.208	371.922	48.969	13.582	13.968	2.874.486	217.271
1985	4.092.469	3.777.566	314.903	425.490	51.372	15.302	15.411	3.336.774	248.120
1986	4.558.918	4.214.951	343.967	473.828	57.649	16.680	16.846	3.724.443	269.472
1987	4.996.093	4.614.375	381.718	524.898	54.376	17.636	18.242	4.071.841	309.100
1988	5.557.303	5.083.778	473.525	560.354	72.121	18.439	14.841	4.504.985	386.563
1989	6.273.058	5.715.306	557.752	616.093	84.851	19.667	15.525	5.079.546	457.376
1990	7.193.106	6.548.537	644.569	685.968	93.004	21.848	16.727	5.840.721	534.838
1991	8.290.334	7.540.950	749.384	767.547	97.900	27.413	17.458	6.745.990	634.026
1992	9.401.810	8.551.774	850.036	833.312	97.715	31.114	18.116	7.687.348	734.205
1993	10.242.955	9.330.294	912.661	866.256	112.785	43.396	19.974	8.420.642	779.902
94 P	10.680.306	9.688.952	991.354	877.296	122.438	47.818	20.994	8.763.838	847.922
95 P	10.980.182	9.923.720	1.056.462	906.426	129.203	47.382	21.781	8.969.912	905.478

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XV-3, XVI-3, XVII-3 y XVII-4a.

CUADRO X-B
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en dinero y en especie y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	391.536	339.958	51.579	125.738	27.056	8.100	3.069	206.120	21.454
1965	458.926	391.180	67.745	148.987	27.851	8.698	3.019	233.495	36.875
1966	514.071	426.622	87.449	170.818	27.415	8.741	3.462	247.063	56.573
1967	951.112	832.648	118.464	212.194	25.958	9.212	4.049	611.242	88.458
1968	1.086.068	943.164	142.905	264.620	27.866	9.118	4.541	669.426	110.498
1969	1.274.547	1.086.121	188.427	310.450	28.728	10.300	6.154	765.371	153.545
1970	1.384.903	1.161.908	222.995	320.034	31.115	10.514	6.562	831.360	185.319
1971	1.645.246	1.388.932	256.314	337.248	30.551	10.585	5.397	1.041.099	220.366
1972	1.823.823	1.521.638	302.185	323.719	28.726	10.672	6.093	1.187.247	267.365
1973	2.047.182	1.682.342	364.841	311.089	34.543	10.419	6.416	1.360.834	323.882
1974	2.103.921	1.749.665	354.256	317.282	40.854	9.633	6.641	1.422.749	306.761
1975	2.315.718	1.945.455	370.262	340.520	47.060	9.653	7.613	1.595.283	315.589
1976	2.291.710	1.954.429	337.280	328.588	37.313	10.006	7.397	1.615.835	292.570
1977	2.642.801	2.310.069	332.733	312.452	36.422	9.773	6.893	1.987.844	289.418
1978	3.111.208	2.774.643	336.564	361.151	38.986	10.220	8.240	2.403.272	289.339
1979	3.459.376	3.143.971	315.405	393.590	41.024	11.075	8.898	2.739.306	265.483
1980	3.623.976	3.300.662	323.314	464.379	45.745	13.345	15.385	2.822.938	262.184
1981	3.899.975	3.560.808	339.167	442.996	65.956	14.428	15.640	3.103.384	257.570
1982	3.945.006	3.597.792	347.215	441.056	61.928	15.714	15.893	3.141.021	269.394
1983	4.120.613	3.764.717	355.896	443.081	69.400	15.633	16.446	3.306.003	270.051
1984	4.148.532	3.820.174	328.358	435.832	57.384	15.916	16.368	3.368.427	254.606
1985	4.477.537	4.133.004	344.533	465.525	56.206	16.742	16.861	3.650.737	271.466
1986	4.558.918	4.214.951	343.967	473.828	57.649	16.680	16.846	3.724.443	269.472
1987	4.726.368	4.365.258	361.110	496.560	51.440	16.684	17.257	3.852.014	292.413
1988	5.006.450	4.579.862	426.588	504.810	64.972	16.611	13.370	4.058.440	348.246
1989	5.299.807	4.828.589	471.218	520.508	71.687	16.616	13.116	4.291.466	386.415
1990	5.707.580	5.196.128	511.452	544.301	73.797	17.336	13.273	4.634.491	424.383
1991	6.182.624	5.623.762	558.863	572.408	73.010	20.444	13.020	5.030.910	472.833
1992	6.588.278	5.992.619	595.659	583.940	68.473	21.803	12.695	5.386.876	514.491
1993	6.798.882	6.193.093	605.790	574.988	74.862	28.805	13.258	5.589.300	517.669
94 P	6.761.329	6.133.737	627.592	555.385	77.511	30.272	13.291	5.548.080	536.790
95 P	6.639.182	6.000.390	638.791	548.072	78.123	28.649	13.170	5.423.670	547.498

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactor se ha empleado el del consumo privado nacional según la serie enlazada de la Contabilidad Nacional de España en base 1986.

CUADRO X-C
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en dinero y en especie y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	35.090,8	30.218,7	4.872,1	11.176,8	2.405,0	720,0	272,8	18.321,9	2.194,3
1965	45.326,0	38.204,9	7.121,1	14.550,9	2.720,1	849,5	294,9	22.804,5	4.106,1
1966	54.474,1	44.587,0	9.887,1	17.852,5	2.865,2	913,5	361,8	25.821,0	6.660,1
1967	106.732,9	92.033,4	14.699,5	23.454,0	2.869,2	1.018,2	447,5	67.561,2	11.382,8
1968	128.226,8	109.588,2	18.638,6	30.746,8	3.237,8	1.059,4	527,6	77.782,0	14.873,2
1969	155.436,3	130.180,5	25.255,8	37.210,0	3.443,3	1.234,5	737,6	91.736,0	21.074,9
1970	179.482,4	147.731,3	31.751,1	40.690,9	3.956,1	1.336,8	834,3	105.703,6	26.960,7
1971	229.752,3	190.206,5	39.545,8	46.184,3	4.183,8	1.449,5	739,1	142.572,7	34.622,9
1972	276.832,2	224.349,9	52.482,3	47.729,0	4.235,4	1.573,5	898,4	175.047,4	47.348,5
1973	345.196,5	276.115,8	69.080,7	51.057,7	5.669,4	1.710,1	1.053,0	223.348,0	62.358,3
1974	418.807,6	337.986,1	80.821,5	61.290,0	7.891,9	1.860,9	1.282,8	274.835,2	71.646,8
1975	531.968,9	434.134,9	97.834,0	75.988,2	10.501,7	2.154,0	1.698,9	355.992,7	85.633,4
1976	616.529,3	507.588,1	108.941,2	85.338,1	9.690,6	2.598,8	1.921,1	419.651,2	97.329,5
1977	887.306,4	742.403,5	144.902,9	100.414,9	11.705,1	3.140,8	2.215,2	638.847,8	130.982,6
1978	1.245.016,4	1.062.271,4	182.745,0	138.266,7	14.925,7	3.912,8	3.154,6	920.091,9	164.664,7
1979	1.594.266,8	1.402.101,5	192.165,3	175.527,6	18.295,3	4.939,0	3.968,3	1.221.634,9	169.901,7
1980	1.938.919	1.703.620	235.299	239.687	23.611	6.888	7.941	1.457.045	203.747
1981	2.405.061	2.105.461	299.600	261.938	38.999	8.531	9.248	1.834.992	251.353
1982	2.768.917	2.438.314	330.603	298.915	41.970	10.650	10.771	2.128.749	277.862
1983	3.235.840	2.871.563	364.277	337.963	52.935	11.924	12.544	2.521.676	298.798
1984	3.631.010	3.259.990	371.020	371.922	48.969	13.582	13.968	2.874.486	308.083
1985	4.181.379	3.777.566	403.813	425.490	51.372	15.302	15.411	3.336.774	337.030
1986	4.660.792	4.214.951	445.841	473.828	57.649	16.680	16.846	3.724.443	371.346
1987	5.117.927	4.614.375	503.552	524.898	54.376	17.636	18.242	4.071.841	430.934
1988	5.684.468	5.083.778	600.690	560.354	72.121	18.439	14.841	4.504.985	513.728
1989	6.419.659	5.715.306	704.353	616.093	84.851	19.667	15.525	5.079.546	603.977
1990	7.354.587	6.548.537	806.050	685.968	93.004	21.848	16.727	5.840.721	696.319
1991	8.489.570	7.540.950	948.620	767.547	97.900	27.413	17.458	6.745.990	833.262
1992	9.605.116	8.551.774	1.053.342	833.312	97.715	31.114	18.116	7.687.348	937.511
1993	10.461.509	9.330.294	1.131.215	866.256	112.785	43.396	19.974	8.420.642	998.456
94 P	10.915.253	9.688.952	1.226.301	877.296	122.438	47.818	20.994	8.763.838	1.082.869
95 P	11.230.737	9.923.720	1.307.017	906.426	129.203	47.382	21.781	8.969.912	1.156.033

P = Estimación provisional.
FUENTES: Las de los Cuadros XV-3, XVI-3, XVII-3 y XVII-4b.

CUADRO X-D
Administraciones públicas. Prestaciones sociales en dinero y en especie y su desglose por subsectores. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a precios constantes de 1986.

Base 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas			Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Prestaciones sociales	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	396.677	339.958	56.720	125.738	27.056	8.100	3.069	206.120	26.595
1965	466.777	391.180	75.597	148.987	27.851	8.698	3.019	233.495	44.727
1966	523.932	426.622	97.310	170.818	27.415	8.741	3.462	247.063	66.434
1967	968.825	832.648	136.178	212.194	25.958	9.212	4.049	611.242	106.171
1968	1.107.026	943.164	163.862	264.620	27.866	9.118	4.541	669.426	131.455
1969	1.299.551	1.086.121	213.431	310.450	28.728	10.300	6.154	765.371	178.549
1970	1.414.334	1.161.908	252.426	320.034	31.115	10.514	6.562	831.360	214.750
1971	1.680.220	1.388.932	291.289	337.248	30.551	10.585	5.397	1.041.099	255.341
1972	1.880.397	1.521.638	358.758	323.719	28.726	10.672	6.093	1.187.247	323.939
1973	2.105.204	1.682.342	422.862	311.089	34.543	10.419	6.416	1.360.834	381.903
1974	2.170.895	1.749.665	421.230	317.282	40.854	9.633	6.641	1.422.749	373.735
1975	2.385.469	1.945.455	440.014	340.520	47.060	9.653	7.613	1.595.283	385.340
1976	2.372.210	1.954.429	417.781	328.588	37.313	10.006	7.397	1.615.835	373.071
1977	2.757.958	2.310.069	447.889	312.452	36.422	9.773	6.893	1.987.844	404.575
1978	3.246.959	2.774.643	472.316	361.151	38.986	10.220	8.240	2.403.272	425.090
1979	3.570.279	3.143.971	426.308	393.590	41.024	11.075	8.898	2.739.306	376.386
1980	3.749.295	3.300.662	448.633	464.379	45.745	13.345	15.385	2.822.938	387.503
1981	4.059.051	3.560.808	498.243	442.996	65.956	14.428	15.640	3.103.384	416.646
1982	4.082.165	3.597.792	484.373	441.056	61.928	15.714	15.893	3.141.021	406.553
1983	4.238.389	3.764.717	473.672	443.081	69.400	15.633	16.446	3.306.003	387.827
1984	4.254.713	3.820.174	434.539	435.832	57.384	15.916	16.368	3.368.427	360.787
1985	4.573.865	4.133.004	440.860	465.525	56.206	16.742	16.861	3.650.737	367.793
1986	4.660.792	4.214.951	445.841	473.828	57.649	16.680	16.846	3.724.443	371.346
1987	4.841.679	4.365.258	476.421	496.560	51.440	16.684	17.257	3.852.014	407.724
1988	5.121.674	4.579.862	541.812	504.810	64.972	16.611	13.370	4.058.440	463.470
1989	5.424.566	4.828.589	595.976	520.508	71.687	16.616	13.116	4.291.466	511.173
1990	5.835.651	5.196.128	639.523	544.301	73.797	17.336	13.273	4.634.491	552.453
1991	6.329.411	5.623.762	705.649	572.408	73.010	20.444	13.020	5.030.910	619.620
1992	6.725.414	5.992.619	732.795	583.940	68.473	21.803	12.695	5.386.876	651.627
1993	6.941.274	6.193.093	748.181	574.988	74.862	28.805	13.258	5.589.300	660.061
94 P	6.910.231	6.133.737	776.494	555.385	77.511	30.272	13.291	5.548.080	685.692
95 P	6.791.316	6.000.390	790.926	548.072	78.123	28.649	13.170	5.423.670	699.633

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Deflactores: en general, el del consumo privado nacional de la CNE-1986; pero se ha empleado el del consumo público para la parte del suministro directo de servicios sanitarios por el sector privado que, en la Contabilidad Nacional en la base de 1986, se trata como consumo intermedio de las instituciones sanitarias públicas.

CUADRO XI-A
Administraciones públicas. Prestaciones totales de protección social dispensadas por cada subsector (prestaciones sociales más consumo final individual efectivo). Presentación según las cuentas de protección social, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas		Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social		
	Total	Total, en porcentaje del PIBpm			Subtotal	Sistema de seguridad social	Otras administraciones de seguridad social
1964	50.368,6	4,17	22.339,1	4.368,3	23.661,2	22.699,4	961,8
1965	65.285,6	4,66	28.842,3	4.970,1	31.473,2	29.849,6	1.623,6
1966	80.271,7	4,93	35.778,3	5.625,3	38.868,1	37.030,8	1.837,3
1967	143.107,0	7,77	43.476,8	6.375,9	93.254,3	90.943,1	2.311,2
1968	169.473,7	8,15	53.010,9	7.210,0	109.252,8	106.534,6	2.718,2
1969	206.229,2	8,66	65.046,3	8.382,4	132.800,5	129.686,7	3.113,8
1970	243.360,9	9,25	76.860,2	9.611,5	156.889,2	153.345,1	3.544,1
1971	308.706,6	10,40	90.937,5	10.716,8	207.052,3	203.084,5	3.967,8
1972	374.122,6	10,74	99.372,8	11.632,9	263.116,9	258.592,1	4.524,8
1973	466.798,2	11,12	116.264,0	13.627,8	336.906,4	331.746,8	5.159,6
1974	572.210,4	11,13	137.418,9	16.126,6	418.664,9	412.514,9	6.150,0
1975	734.610,6	12,17	171.358,5	19.204,7	544.047,4	536.239,5	7.807,9
1976	887.226,4	12,21	207.477,1	23.006,4	656.742,9	646.040,0	10.702,9
1977	1.253.385,2	13,59	257.536,9	25.054,9	970.793,4	951.280,2	19.513,2
1978	1.718.168,8	15,23	342.552,1	30.530,6	1.345.086,1	1.317.229,9	27.856,2
1979	2.178.208,6	16,50	437.772,2	41.639,8	1.698.796,6	1.656.628,2	42.168,4
1980	2.644.303	17,43	546.995	55.916	2.041.392	1.987.203	54.189
1981	3.232.325	18,96	624.409	84.885	2.523.031	2.455.492	67.539
1982	3.712.256	18,82	668.591	136.613	2.907.052	2.820.265	86.787
1983	4.290.370	19,04	707.692	186.873	3.395.805	3.294.853	100.952
1984	4.915.762	19,26	712.105	390.875	3.812.782	3.692.200	120.582
1985	5.668.620	20,10	802.010	437.559	4.429.051	4.285.209	143.842
1986	6.346.767	19,63	886.488	510.081	4.950.198	4.790.928	159.270
1987	7.088.152	19,61	958.939	624.014	5.505.199	5.328.388	176.811
1988	7.886.217	19,64	1.071.916	688.187	6.126.114	5.935.789	190.325
1989	9.018.000	20,02	1.199.308	827.960	6.990.732	6.784.452	206.280
1990	10.349.055	20,64	1.365.872	929.106	8.054.077	7.820.891	233.186
1991	11.975.610	21,80	1.544.071	1.117.233	9.314.306	9.041.238	273.068
1992	13.692.963	23,17	1.719.659	1.307.097	10.666.207	10.358.466	307.741
1993	14.949.534	24,53	1.906.202	1.457.380	11.585.952	11.380.436	205.516
1994 P	15.711.844	24,25	1.957.834	1.591.252	12.162.758	11.978.974	183.784
1995 P	16.294.676	23,36	2.032.053	1.692.627	12.569.996	12.372.056	197.940

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XV-2, XVI-2, XVII-2a, XVII-2b, XVII-6a, XVII-6b y XVII-11. Como es usual en las cuentas de protección social, los servicios no destinados a la venta (consumo final individual efectivo) se han imputado al subsector que los ha dispensado, y no al que los ha producido. Es el caso de los de asistencia sanitaria producidos por la Administración central y la territorial, y dispensados por las Administraciones de seguridad social en virtud de conciertos. En el Sistema de seguridad social están incluidos el Fondo de Garantía Salarial y el Instituto Nacional de Empleo.

CUADRO XI-B
Administraciones públicas. Prestaciones totales de protección social dispensadas por cada subsector (prestaciones sociales más consumo final individual efectivo). Presentación según las cuentas de protección social, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a precios constantes de 1986.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas			Administración central	Administración territorial	Administraciones de seguridad social		
	Total	Por habitante				Subtotal	Sistema de seguridad social	Otras administraciones de seguridad social
		Pesetas constantes de 1986	Tasa de variación anual					
1964	670.034	21.109	–	309.484	71.565	288.986	278.166	10.820
1965	777.284	24.226	18,46	356.850	71.233	349.201	332.577	16.624
1966	864.229	26.631	6,50	396.898	69.583	397.748	380.168	17.580
1967	1.370.119	41.708	56,61	427.398	67.432	875.289	854.379	20.910
1968	1.531.969	46.089	10,50	488.503	71.589	971.876	948.482	23.394
1969	1.774.981	52.880	14,73	567.500	76.455	1.131.025	1.105.046	25.979
1970	1.967.549	58.080	9,83	630.129	81.513	1.255.907	1.228.033	27.874
1971	2.301.456	67.314	15,90	687.011	83.084	1.531.361	1.502.387	28.974
1972	2.574.637	74.633	10,87	690.740	82.136	1.801.761	1.771.072	30.689
1973	2.872.025	82.505	10,55	721.072	85.348	2.065.605	2.034.168	31.437
1974	3.000.168	85.360	3,46	727.016	86.458	2.186.695	2.154.858	31.837
1975	3.314.835	93.336	9,34	776.809	87.673	2.450.352	2.415.363	34.989
1976	3.393.093	94.418	1,16	789.979	87.122	2.515.993	2.474.782	41.211
1977	3.868.207	106.364	12,65	789.896	76.409	3.001.902	2.941.324	60.578
1978	4.438.820	120.694	13,47	877.130	77.563	3.484.126	3.411.633	72.493
1979	4.827.634	130.098	7,79	959.891	90.453	3.777.290	3.683.166	94.124
1980	5.041.245	134.843	3,65	1.029.731	103.983	3.907.531	3.803.378	104.153
1981	5.387.588	142.693	5,82	1.028.429	137.837	4.221.323	4.107.827	113.496
1982	5.440.032	143.234	0,38	974.693	197.418	4.267.922	4.139.985	127.637
1983	5.576.511	146.089	1,99	914.469	238.159	4.423.883	4.292.077	131.806
1984	5.756.899	150.147	2,78	833.715	457.099	4.466.085	4.324.825	141.260
1985	6.185.177	161.040	7,25	874.004	474.389	4.836.783	4.679.633	157.150
1986	6.346.767	164.695	2,27	886.488	510.081	4.950.198	4.790.928	159.270
1987	6.706.422	173.599	5,41	907.339	590.589	5.208.494	5.041.217	167.277
1988	7.116.683	183.814	5,88	967.961	623.394	5.525.328	5.353.724	171.604
1989	7.635.771	196.837	7,08	1.016.305	704.383	5.915.083	5.740.619	174.464
1990	8.210.561	211.333	7,36	1.083.568	736.888	6.390.105	6.205.091	185.014
1991	8.897.741	228.617	8,18	1.145.393	823.523	6.928.825	6.725.587	203.238
1992	9.482.782	243.099	6,33	1.184.368	882.964	7.415.450	7.201.109	214.341
1993	9.865.274	252.399	3,83	1.253.906	950.277	7.661.091	7.524.967	136.124
1994 P	9.950.160	254.158	0,70	1.240.110	1.008.437	7.701.613	7.585.251	116.362
1995 P	9.866.080	251.623	–1,00	1.231.211	1.027.567	7.607.301	7.487.561	119.740

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior. Como deflactores se han empleado: el del consumo público, para el consumo final individual efectivo (y el suministro directo de servicios sanitarios y sociales por el sector privado, cuando se trata como consumo intermedio de las instituciones sanitarias públicas, según la CNE-1986), y el del consumo privado nacional, para las prestaciones sociales; en ambos casos según la serie enlazada de la CNE en base de 1986.

CUADRO XII-A
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Sanidad. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986, y otras fuentes.

En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	–	6.171,3	–	404,6	–	*700,0*	–	*5.066,7*
1971	–	6.524,8	–	374,9	–	*800,0*	–	*5.349,9*
1972	–	7.880,5	–	389,2	–	*900,0*	–	*6.591,3*
1973	–	8.456,5	–	365,9	–	*1.070,0*	–	*7.020,6*
1974	–	10.737,2	–	1.039,8	–	*1.031,0*	–	*8.666,4*
1975	–	16.268,7	–	1.043,4	–	*1.176,0*	–	*14.049,3*
1976	–	15.743,6	–	1.481,7	–	*1.633,0*	–	*12.628,9*
1977	–	17.493,5	–	1.555,1	–	*1.930,0*	–	*14.008,4*
1978	–	15.903,4	–	2.449,5	–	*2.106,0*	–	*11.347,9*
1979	–	14.684,8	–	1.247,8	–	*3.023,0*	–	*10.414,0*
1980	:	23.224	–	2.005	:	*2.680*	–	18.539
1981	:	29.292	–	3.027	:	*3.000*	–	23.265
1982	2.197	39.089	2.197	3.262	:	*3.442*	–	32.385
1983	896	34.523	896	2.034	:	*3.078*	–	29.411
1984	493	39.478	493	1.680	:	*3.686*	–	34.112
1985	558	61.849	527	2.593	311	7.760	–	41.496
1986	573	67.657	543	1.984	30	18.834	–	46.839
1987	2.177	76.179	588	979	1.589	19.445	–	55.755
1988	3.806	82.381	95	1.411	2.465	28.390	1.246	52.580
1989	3.141	109.064	88	2.683	2.799	24.533	254	81.848
1990	3.582	123.758	81	2.346	3.165	28.295	336	93.117
1991	4.363	131.313	1.283	1.791	1.417	25.597	1.663	103.925
1992	5.735	114.179	5	1.852	4.172	19.921	1.558	92.406
1993	9.094	116.722	45	1.261	6.945	17.638	2.104	97.823
1994 P	12.286	96.784	3	846	7.874	14.936	4.409	81.002
1995 P	13.774	111.119	16	831	12.691	12.181	1.067	98.107

P = Estimación provisional.

FUENTES: La CNE en las bases de 1970 (de 1970 a 1979), 1980 (de 1980 a 1984) y 1986 (de 1985 a 1995). Los gastos de formación bruta de capital del sector de la Administración territorial de 1970 a 1984 y los del sector de Administraciones de seguridad social de 1970 a 1979 proceden de Barea, J. *et. al.: Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.

CUADRO XII-B
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Sanidad. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986, y otras fuentes.

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	–	46.084	–	3.021	–	*5.227*	–	*37.836*
1971	–	45.797	–	2.631	–	*5.615*	–	*37.550*
1972	–	51.397	–	2.538	–	*5.870*	–	*42.989*
1973	–	48.805	–	2.112	–	*6.175*	–	*40.518*
1974	–	50.778	–	4.917	–	*4.876*	–	*40.985*
1975	–	66.254	–	4.249	–	*4.789*	–	*57.216*
1976	–	56.038	–	5.274	–	*5.812*	–	*44.951*
1977	–	50.662	–	4.504	–	*5.589*	–	*40.569*
1978	–	38.665	–	5.955	–	*5.120*	–	*27.590*
1979	–	30.639	–	2.603	–	*6.307*	–	*21.728*
1980	:	41.177	–	3.555	:	*4.752*	–	32.870
1981	:	45.729	–	4.726	:	*4.683*	–	36.320
1982	3.278	54.496	3.278	4.548	:	*4.799*	–	45.149
1983	1.196	42.756	1.196	2.519	:	*3.812*	–	36.425
1984	590	44.622	590	1.899	:	*4.166*	–	38.557
1985	620	65.518	585	2.747	34	18.814	–	43.958
1986	573	67.657	543	1.984	30	18.834	–	46.839
1987	2.057	72.763	556	935	1.501	18.573	–	53.255
1988	3.403	74.177	85	1.270	2.204	25.563	1.114	47.344
1989	2.623	93.230	73	2.293	2.337	20.971	212	69.965
1990	2.787	99.980	63	1.895	2.463	22.859	261	75.226
1991	3.170	101.158	932	1.380	1.029	19.719	1.208	80.059
1992	3.898	85.204	3	1.382	2.836	14.866	1.059	68.956
1993	5.925	83.045	29	897	4.525	12.549	1.371	69.599
1994 P	7.698	66.423	2	581	4.933	10.251	2.762	55.592
1995 P	8.233	73.540	10	548	7.586	8.330	638	64.662

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Como deflactores se han empleado el del PIBpm para las subvenciones de explotación y el de la formación bruta de capital fijo para la formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos, ambos según la Contabilidad Nacional de España, serie enlazada en la base de 1986.

CUADRO XIII-A
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Enseñanza. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986, y otras fuentes.

En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	379,0	10.576,3	379,0	10.576,3	–	:	–	:
1971	595,1	15.939,3	595,1	15.939,3	–	:	–	:
1972	774,6	11.914,7	774,6	11.914,7	–	:	–	:
1973	2.037,3	11.197,6	2.037,3	11.197,6	–	:	–	:
1974	4.077,2	10.910,2	4.077,2	10.910,2	–	:	–	:
1975	9.690,2	16.190,0	9.690,2	16.190,0	–	:	–	:
1976	13.285,6	19.855,2	13.285,6	19.855,2	–	:	–	:
1977	27.158,6	34.597,8	27.158,6	34.597,8	–	:	–	:
1978	34.860,7	54.989,5	34.860,7	54.989,5	–	:	–	:
1979	40.545,3	47.510,6	40.545,3	47.510,6	–	:	–	:
1980	59.718	54.383	59.718	44.860	–	*9.417*	–	106
1981	65.435	62.250	62.164	46.150	*3.271*	*15.631*	–	469
1982	78.733	71.255	68.661	53.820	*10.072*	*16.175*	–	1.260
1983	94.733	81.562	47.615	60.634	*47.118*	*19.434*	–	1.494
1984	113.985	93.360	58.181	51.386	*55.804*	*41.538*	–	436
1985	137.150	106.865	53.275	43.740	83.875	63.098	–	27
1986	143.866	128.633	56.452	44.372	87.414	84.242	–	19
1987	168.091	119.933	62.662	52.524	105.429	67.395	–	14
1988	193.061	134.080	67.955	53.863	125.106	80.194	–	23
1989	209.554	190.140	76.030	60.025	133.524	129.548	–	567
1990	229.997	232.778	82.487	75.511	147.510	156.596	–	671
1991	263.137	276.257	88.018	106.332	175.119	169.110	–	815
1992	276.710	231.850	88.439	75.797	188.271	155.163	–	890
1993	323.514	209.971	106.937	66.747	216.577	142.721	–	503
1994 P	315.754	198.859	100.179	56.472	215.575	142.094	–	293
1995 P	333.911	206.556	110.118	63.753	223.793	142.454	–	349

P = Estimación provisional.

FUENTE: La CNE en las bases de 1970 (de 1970 a 1979), 1980 (de 1980 a 1984) y 1986 (de 1985 a 1995). Las cifras en cursiva son de estimación propia.

CUADRO XIII-B
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Enseñanza. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986, y otras fuentes.

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	2.956	78.979	2.956	78.979	–	:	–	:
1971	4.304	111.876	4.304	111.876	–	:	–	:
1972	5.162	77.708	5.162	77.708	–	:	–	:
1973	12.140	64.624	12.140	64.624	–	:	–	:
1974	20.953	51.597	20.953	51.597	–	:	–	:
1975	42.644	65.934	42.644	65.934	–	:	–	:
1976	50.189	70.673	50.189	70.673	–	:	–	:
1977	83.155	100.196	83.155	100.196	–	:	–	:
1978	88.480	133.694	88.480	133.694	–	:	–	:
1979	88.008	99.128	88.008	99.128	–	:	–	:
1980	114.283	96.423	114.283	79.538	–	*16.697*	–	188
1981	111.239	97.182	105.678	72.047	*5.561*	*24.402*	–	732
1982	117.484	99.340	102.455	75.033	*15.029*	*22.550*	–	1.757
1983	126.481	101.013	63.572	75.094	*62.909*	*24.069*	–	1.850
1984	136.339	105.525	69.591	58.082	*66.748*	*46.951*	–	493
1985	152.328	113.204	59.171	46.335	93.157	66.841	–	29
1986	143.866	128.633	56.452	44.372	87.414	84.242	–	19
1987	158.806	114.555	59.201	50.169	99.606	64.373	–	13
1988	172.636	120.727	60.766	48.499	111.870	72.208	–	21
1989	174.976	162.535	63.484	51.311	111.491	110.740	–	485
1990	178.962	188.053	64.184	61.003	114.778	126.509	–	542
1991	191.162	212.816	63.943	81.913	127.219	130.275	–	628
1992	188.098	173.014	60.118	56.562	127.980	115.788	–	664
1993	210.766	149.389	69.668	47.489	141.098	101.542	–	358
1994 P	197.829	136.477	62.765	38.757	135.064	97.519	–	201
1995 P	199.596	136.139	65.823	42.019	133.773	93.890	–	230

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Como deflactores se han empleado el del PIBpm para las subvenciones de explotación y el de la formación bruta de capital fijo para la formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos, ambos según la CNE en su serie enlazada en la base de 1986.

CUADRO XIV-A
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Seguridad Social y Asistencia Social. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986.

En millones de pesetas de cada año

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	39,6	342,2	39,6	342,2	:	:	:	:
1971	623,0	239,0	623,0	239,0	:	:	:	:
1972	624,0	313,9	624,0	313,9	:	:	:	:
1973	687,5	740,7	687,5	740,7	:	:	:	:
1974	705,0	677,9	705,0	677,9	:	:	:	:
1975	708,0	1.328,2	708,0	1.328,2	:	:	:	:
1976	740,1	3.036,4	740,1	3.036,4	:	:	:	:
1977	744,7	1.602,1	744,7	1.602,1	:	:	:	:
1978	667,2	3.339,6	667,2	3.339,6	:	:	:	:
1979	676,1	1.941,3	676,1	1.941,3	:	:	:	:
1980	718	8.997	718	6.412	:	:	–	2.585
1981	–565	5.454	–565	2.675	:	:	–	2.779
1982	6.145	8.753	6.145	4.863	:	:	–	3.890
1983	2.004	5.486	2.004	2.004	:	:	–	3.482
1984	1.246	6.779	1.246	2.270	:	:	–	4.509
1985	746	12.720	376	1.086	370	7.247	–	4.387
1986	697	19.471	233	2.210	464	8.915	–	8.346
1987	786	22.329	81	1.246	705	11.479	–	9.604
1988	115	34.186	47	433	30	11.847	38	21.906
1989	6.241	43.822	4.182	323	2.059	13.581	–	29.918
1990	9.153	58.937	3.937	433	5.183	16.095	33	42.409
1991	7.156	67.589	546	1.739	6.462	17.869	148	47.981
1992	11.333	57.503	443	276	9.515	16.731	1.375	40.496
1993	8.628	65.363	343	153	6.942	20.277	1.343	44.983
1994 P	11.323	58.379	4.399	209	4.921	17.817	2.003	40.353
1995 P	5.689	53.959	0	174	3.712	18.329	1.977	35.456

P = Estimación provisional.

FUENTE: La CNE en las bases de 1970 (de 1970 a 1979), 1980 (de 1980 a 1984) y 1986 (de 1985 a 1995).

Cuadro XIV-B
Administraciones públicas. Subvenciones de explotación y formación bruta de capital / adquisiciones netas de terrenos en la función de Seguridad Social y Asistencia Social. Según la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1970, 1980 y 1986.

En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Administraciones públicas		Administración central		Administración territorial		Administraciones de seguridad social	
	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos	Subvenciones de explotación	Formación bruta de capital y Adquisiciones netas de terrenos
1970	309	2.555	309	2.555	:	:	:	:
1971	4.506	1.678	4.506	1.678	:	:	:	:
1972	4.159	2.047	4.159	2.047	:	:	:	:
1973	4.097	4.275	4.097	4.275	:	:	:	:
1974	3.623	3.206	3.623	3.206	:	:	:	:
1975	3.116	5.409	3.116	5.409	:	:	:	:
1976	2.796	10.808	2.796	10.808	:	:	:	:
1977	2.280	4.640	2.280	4.640	:	:	:	:
1978	1.693	8.119	1.693	8.119	:	:	:	:
1979	1.468	4.050	1.468	4.050	:	:	:	:
1980	1.374	15.952	1.374	11.369	:	:	–	4.583
1981	–960	8.515	–960	4.176	:	:	–	4.338
1982	9.169	12.203	9.169	6.780	:	:	–	5.423
1983	2.676	6.794	2.676	2.482	:	:	–	4.312
1984	1.490	7.662	1.490	2.566	:	:	–	5.097
1985	829	13.475	418	1.150	411	7.677	–	4.647
1986	697	19.471	233	2.210	464	8.915	–	8.346
1987	743	21.328	77	1.190	666	10.964	–	9.173
1988	103	30.782	42	390	27	10.667	34	19.724
1989	5.211	37.460	3.492	276	1.719	11.609	–	25.574
1990	7.122	47.613	3.063	350	4.033	13.003	26	34.260
1991	5.199	52.068	397	1.340	4.694	13.765	108	36.962
1992	7.704	42.911	301	206	6.468	12.485	935	30.219
1993	5.621	46.504	223	109	4.523	14.391	875	32.004
1994 P	7.094	40.065	2.756	143	3.083	12.228	1.255	27.694
1995 P	3.401	35.564	0	115	2.219	12.081	1.182	23.369

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Como deflactores se han empleado el del PIBpm para las subvenciones de explotación y el de la formación bruta de capital fijo para la formación bruta de capital y adquisiciones netas de terrenos, ambos según la CNE en su serie enlazada en la base de 1986.

CUADRO XV-1A
Administración central. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	159.390,6	9.356,3	5.861,8	13.581,8	10.994,0	8.793,3	68.328,7	25.309,5	17.165,2
1965	191.976,0	12.052,3	7.945,6	17.271,0	14.218,4	11.634,0	79.730,0	29.587,6	19.537,1
1966	221.607,9	11.403,6	7.732,9	20.717,7	15.067,9	15.160,4	94.745,6	37.383,2	19.396,6
1967	258.914,9	14.945,6	8.236,4	26.323,2	20.367,1	17.353,2	109.102,8	42.326,4	20.260,2
1968	290.095,7	16.888,7	11.167,6	33.984,6	27.522,5	19.279,7	118.827,3	38.901,8	23.523,5
1969	331.300,2	15.407,4	12.783,8	40.653,3	35.046,8	24.726,9	132.353,1	41.910,9	28.418,0
1970	370.070,6	21.101,0	13.932,0	44.647,0	38.965,8	32.638,7	144.144,3	50.178,7	24.463,1
1971	431.011,7	28.113,6	14.282,8	50.368,1	45.021,3	41.125,8	157.754,2	68.512,0	25.833,9
1972	472.101,6	32.717,9	16.476,2	51.964,4	52.928,8	48.417,5	172.906,5	62.313,1	34.377,2
1973	541.346,8	35.383,9	22.514,9	56.727,1	55.803,3	60.708,1	207.228,9	66.379,5	36.601,1
1974	681.195,9	43.392,2	21.503,7	69.181,9	85.710,0	69.781,5	266.680,5	78.397,9	46.548,2
1975	819.993,8	62.259,2	23.231,3	86.489,9	91.776,7	86.839,8	315.996,2	95.734,9	57.665,8
1976	1.012.335,1	84.428,0	25.108,3	95.028,7	113.608,1	115.360,4	405.365,6	98.083,4	75.352,6
1977	1.338.072,3	119.564,5	36.249,8	112.120,0	148.705,9	151.178,5	496.485,5	146.375,2	127.392,9
1978	1.764.174,0	204.468,0	50.888,2	153.192,4	245.664,7	199.192,7	625.596,3	150.760,0	134.411,7
1979	2.116.202,9	197.278,1	66.085,5	193.822,9	326.478,4	255.578,6	762.339,4	147.179,2	167.440,8
1980	2.786.693	288.416	81.171	263.298	509.448	300.179	909.369	175.246	259.566
1981	3.298.317	306.887	103.700	300.937	651.001	336.984	1.007.933	238.074	352.801
1982	4.334.906	421.485	141.023	340.885	1.115.861	339.960	1.221.600	302.569	451.523
1983	4.927.917	484.827	203.204	390.898	1.214.200	326.127	1.439.036	357.363	512.262
1984	5.686.337	586.214	410.376	420.891	1.487.904	299.750	1.505.176	321.012	655.014
1985	7.059.426	490.732	846.602	476.862	2.207.469	335.539	1.614.121	342.250	745.851
1986	8.370.272	446.523	1.136.244	531.477	2.848.920	363.400	1.817.961	339.080	886.667
1987	9.296.031	410.718	1.082.045	579.274	3.536.210	386.274	2.102.016	401.717	797.777
1988	9.970.293	528.997	1.155.799	632.475	3.808.781	447.044	2.112.722	503.321	781.154
1989	11.501.811	527.721	1.328.710	700.944	4.459.979	507.812	2.337.312	640.297	999.036
1990	12.553.373	546.116	1.570.803	778.972	4.778.665	594.870	2.503.058	847.265	933.624
1991	13.718.060	509.161	1.745.576	865.447	5.416.304	686.179	2.705.444	893.840	896.109
1992	15.122.290	480.732	1.923.954	931.027	6.314.066	794.779	2.886.149	742.066	1.049.517
1993	17.706.319	634.729	2.525.674	979.041	7.308.508	932.887	3.059.549	884.763	1.381.168
94 P	17.664.186	663.156	2.692.542	999.734	7.765.304	963.952	2.992.264	848.045	739.189
95 P	19.213.901	698.458	3.053.314	1.035.629	8.076.041	1.002.405	3.270.231	981.656	1.096.167

P = Estimación provisional.

FUENTES: Proceden de la CNE en sus bases de 1970 (de 1964 a 1979), de 1980 (de 1980 a 1984) y de 1986 (de 1985 en adelante) todas las partidas, salvo la de prestaciones sociales. Esta última es fruto de estimación, a partir de las fuentes del Cuadro XV-3. De estimación propia procede también (Cuadro XV-2) el importe del consumo final individual efectivo, desglosado del importe global del consumo final de la CNE, quedando el resto como consumo final colectivo efectivo. El importe de las becas se ha incluido en prestaciones sociales, restándolo de las otras operaciones corrientes.

CUADRO XV-1B
Administración central. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	2.371.355	110.336	69.126	152.794	196.709	157.334	1.222.567	260.065	202.424
1965	2.536.334	130.188	85.828	176.838	221.192	180.988	1.240.342	289.920	211.038
1966	2.585.895	113.877	77.221	198.233	198.761	199.981	1.249.790	354.336	193.696
1967	2.631.539	137.519	75.785	238.152	224.698	191.448	1.203.668	373.849	186.420
1968	2.774.603	146.725	97.022	292.486	283.549	198.628	1.224.210	327.616	204.367
1969	2.940.278	127.318	105.638	339.178	328.044	231.448	1.238.846	334.976	234.830
1970	3.058.386	164.582	108.665	351.149	337.460	282.665	1.248.350	374.710	190.805
1971	3.261.234	203.329	103.299	367.799	354.241	323.590	1.241.257	480.877	186.842
1972	3.272.808	218.046	109.805	352.445	377.687	345.495	1.233.818	406.407	229.105
1973	3.316.501	210.843	134.160	345.632	351.896	382.826	1.306.787	366.261	218.096
1974	3.583.810	222.993	110.508	358.136	463.336	377.229	1.441.636	370.760	239.212
1975	3.675.870	273.985	102.234	387.581	420.911	398.269	1.449.239	389.880	253.771
1976	3.805.746	318.944	94.852	365.901	428.451	435.060	1.528.760	349.118	284.660
1977	4.055.148	366.084	110.990	348.873	450.997	458.496	1.505.748	423.907	390.053
1978	4.452.395	518.961	129.159	400.137	618.824	501.762	1.575.864	366.537	341.151
1979	4.571.585	428.214	143.446	434.614	702.980	550.317	1.641.485	307.080	363.449
1980	5.173.297	551.946	155.338	510.124	933.082	549.795	1.665.560	310.716	496.736
1981	5.383.699	521.705	176.289	508.952	1.045.469	541.176	1.618.680	371.670	599.758
1982	6.291.777	628.832	210.432	502.984	1.606.200	489.347	1.758.403	421.825	673.754
1983	6.338.219	647.310	271.305	512.481	1.540.732	413.831	1.826.032	442.589	683.939
1984	6.681.683	701.181	490.858	493.215	1.739.720	350.480	1.759.915	362.841	783.473
1985	7.701.934	545.038	940.290	521.731	2.391.624	363.531	1.748.777	362.553	828.390
1986	8.370.272	446.523	1.136.244	531.477	2.848.920	363.400	1.817.961	339.080	886.667
1987	8.797.683	388.032	1.022.277	548.001	3.346.887	365.594	1.989.478	383.703	753.711
1988	8.998.589	473.030	1.033.518	569.783	3.451.143	405.067	1.914.341	453.197	698.510
1989	9.740.510	440.642	1.109.460	592.194	3.795.472	432.151	1.989.068	547.338	834.185
1990	9.923.141	424.936	1.222.252	618.098	3.789.955	471.791	1.985.173	684.477	726.459
1991	10.112.209	369.891	1.268.113	645.418	3.990.446	505.540	1.993.228	688.575	650.998
1992	10.296.116	326.784	1.307.835	652.413	4.259.016	536.101	1.946.789	553.754	713.424
1993	11.600.827	413.520	1.645.453	649.850	4.761.580	607.787	1.993.333	629.486	899.818
94 P	11.209.205	415.486	1.686.954	632.897	4.921.407	610.923	1.896.403	582.012	463.123
95 P	11.669.033	417.505	1.825.124	626.195	4.903.677	608.648	1.985.646	647.002	655.236

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Los deflactores empleados, todos ellos de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en la base de 1986, son los siguientes: el del PIBpm, para subvenciones de explotación, intereses efectivos y transferencias de capital; el del consumo privado nacional, para prestaciones sociales; el del consumo público, para el consumo final, individual y colectivo, y para las otras operaciones corrientes; el de formación bruta de capital fijo, para esta partida y la de adquisiciones netas de terrenos.

CUADRO XV-2
Administración central.
Prestaciones totales de protección social dispensadas y desglose de su consumo final individual efectivo. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones de protección social dispensadas por la Administración central			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta realizado por la Administración central				
					Asistencia sanitaria			
	Total	Prestaciones sociales	Servicios individuales no destinados a la venta	Total	Dispensada por la propia Administración central	Dispensada por otras administraciones públicas	Enseñanza	Servicios sociales diversos
1964	22.339,1	13.581,8	8.757,3	8.793,3	1.418,9	36,0	6.945,6	392,8
1965	28.842,3	17.271,0	11.571,3	11.634,0	1.623,5	62,7	9.464,7	483,1
1966	35.778,3	20.717,7	15.060,6	15.160,4	1.854,5	99,8	12.659,1	547,0
1967	43.476,8	26.323,2	17.153,6	17.353,2	2.065,5	199,6	14.468,8	619,3
1968	53.010,9	33.984,6	19.026,3	19.279,7	2.371,8	253,4	15.944,1	710,4
1969	65.046,3	40.653,3	24.393,0	24.726,9	2.708,7	333,9	20.984,8	699,5
1970	76.860,2	44.647,0	32.213,2	32.638,7	3.119,1	425,5	28.195,4	898,7
1971	90.937,5	50.368,1	40.569,4	41.125,8	3.590,8	556,4	35.966,4	1.012,2
1972	99.372,8	51.964,4	47.408,4	48.417,5	3.863,9	1.009,1	42.414,3	1.130,2
1973	116.264,0	56.727,1	59.536,9	60.708,1	4.603,3	1.171,2	53.552,1	1.381,5
1974	137.418,9	69.181,9	68.237,0	69.781,5	5.327,1	1.544,5	61.408,8	1.501,1
1975	171.358,5	86.489,9	84.868,6	86.839,8	6.240,4	1.971,2	76.956,5	1.671,7
1976	207.477,1	95.028,7	112.448,4	115.360,4	6.941,9	2.912,0	102.682,7	2.823,8
1977	257.536,9	112.120,0	145.416,9	151.178,5	6.605,0	5.761,6	135.445,3	3.366,6
1978	342.552,1	153.192,4	189.359,7	199.192,7	5.439,8	9.833,0	179.817,0	4.102,9
1979	437.772,2	193.822,9	243.949,3	255.578,6	6.927,2	11.629,3	232.021,8	5.000,3
1980	546.995	263.298	283.697	300.179	5.706	16.482	270.784	7.207
1981	624.409	300.937	323.472	336.984	9.788	13.512	304.935	8.749
1982	668.591	340.885	327.706	339.960	6.621	12.254	311.837	9.248
1983	707.692	390.898	316.794	326.127	3.932	9.333	305.058	7.804
1984	712.105	420.891	291.214	299.750	6.834	8.536	277.642	6.738
1985	802.010	476.862	325.148	335.539	11.927	10.391	313.221	–
1986	886.488	531.477	355.011	363.400	6.340	8.389	348.671	–
1987	958.939	579.274	379.665	386.274	–	6.609	379.665	–
1988	1.071.916	632.475	439.441	447.044	–	7.603	439.441	–
1989	1.199.308	700.944	498.364	507.812	–	9.448	498.364	–
1990	1.365.872	778.972	586.900	594.870	–	7.970	586.900	–
1991	1.544.071	865.447	678.624	686.179	–	7.555	678.624	–
1992	1.719.659	931.027	788.632	794.779	–	6.147	788.632	–
1993	1.906.202	979.041	927.161	932.887	–	5.726	927.161	–
1994 P	1.957.834	999.734	958.100	963.952	–	5.852	958.100	–
1995 P	2.032.053	1.035.629	996.424	1.002.405	–	5.981	996.424	–

P = Estimación provisional.

NOTA: Por «prestaciones de protección social dispensadas» se entiende la totalidad de las transferencias sociales a cargo de este subsector, con independencia de que haya producido más o menos servicios de los que dispensa.

FUENTES: Barea Tejeiro, J. *et al.: Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, Barea, J. *et al.: El gasto público en servicios sociales en España*, 2 vols., Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, y las del cuadro siguiente. Elaboración propia.

CUADRO XV-3
Administración central. Desglose de sus prestaciones sociales. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales y ficticias				Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones					
	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Pensiones a funcionarios y supervivientes de éstos	Asignaciones familiares a funcionarios	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Pensiones asistenciales y de guerra	Ayudas diversas en dinero	Becas	Otras prestaciones sociales en especie
1964	6.869,7	8.338,7	*6.307,4*	*2.031,3*	4.701,4	5.243,1	806,4	*2.031,7*	1.434,4	*970,6*
1965	9.756,1	11.285,7	*9.120,2*	*2.165,5*	6.436,6	5.985,3	844,8	*2.420,4*	1.612,6	*1.107,5*
1966	12.838,3	14.369,7	*11.782,0*	*2.587,7*	5.785,4	6.348,0	883,2	*2.599,6*	1.680,8	*1.184,4*
1967	18.657,6	20.355,3	*17.631,4*	*2.723,9*	5.692,1	5.967,9	921,6	*2.177,1*	1.781,8	*1.087.4*
1968	25.710,0	26.805,1	*23.937,9*	*2.867,2*	9.139,9	7.179,5	960,0	*2.981,7*	1.888,8	*1.349,0*
1969	31.892,4	33.011,8	*29.993,7*	*3.018,1*	8.091,4	7.641,5	998,4	*3.199,8*	2.002,2	*1.441,1*
1970	33.678,8	35.210,9	*32.033,9*	*3.177,0*	13.117,9	9.436,1	1.036,8	*4.443,2*	2.122,5	*1.833,6*
1971	37.748,9	40.431,2	*37.087,0*	*3.344,2*	9.687,8	9.936,9	1.075,2	*4.677,9*	2.250,0	*1.933,8*
1972	39.531,8	42.521,9	*39.001,7*	*3.520,2*	8.906,6	9.442,5	1.113,6	*4.093,5*	2.400,0	*1.835,4*
1973	39.606,4	43.304,0	*39.598,5*	*3.705,5*	9.160,3	13.423,1	3.600,0	*4.153,7*	3.027,2	*2.642,2*
1974	46.166,2	50.109,9	*46.209,4*	*3.900,5*	14.992,5	19.072,0	7.287,0	*3.893,1*	4.260,8	*3.631,1*
1975	54.980,4	59.322,1	*55.216,3*	*4.105,8*	21.623,8	27.167,8	7.308,0	*9.358,1*	4.909,3	*5.592,4*
1976	64.557,1	70.074,1	*65.887,8*	*4.186,3*	22.680,9	24.954,6	7.329,0	*7.935,0*	5.160,0	*4.530,6*
1977	77.716,4	81.272,2	77.003,9	*4.268,3*	24.593,1	30.847,8	10.348,0	*8.794,7*	6.562,5	*5.142,6*
1978	108.252,1	112.936,7	108.584,7	*4.352,0*	45.669,6	40.255,7	20.870,0	*4.460,0*	8.062,5	*6.863,2*
1979	132.763,5	145.337,6	140.900,3	*4.437,3*	59.020,6	48.485,3	27.220,0	*2.970,0*	11.110,7	*7.184,6*
1980	175.073	192.450	187.874	4.576	66.753	70.848	46.219	1.018	16.100	7.511
1981	189.162	209.842	205.229	4.613	69.236	91.095	51.093	1.003	30.221	8.778
1982	213.732	227.931	223.351	4.580	65.932	112.954	66.869	4.115	27.038	14.932
1983	250.747	253.814	249.591	4.223	88.375	137.084	82.839	1.310	29.448	23.487
1984	253.751	275.203	270.963	4.240	70.684	145.688	95.632	1.087	24.925	24.044
1985	299.416	323.635	318.824	4.811	70.846	153.227	100.844	1.011	25.366	26.006
1986	335.569	348.184	344.305	3.879	65.460	183.293	124.723	921	28.373	29.276
1987	356.213	378.390	374.519	3.871	81.002	200.884	145.875	633	29.693	24.683
1988	359.420	398.554	394.669	3.885	103.992	233.921	161.039	761	49.894	22.227
1989	395.273	430.597	426.670	3.927	122.378	270.347	184.441	1.055	53.398	31.453
1990	455.029	481.499	476.914	4.585	130.143	297.473	202.928	1.541	62.658	30.346
1991	508.831	536.537	531.932	4.605	185.201	328.910	229.238	1.772	65.942	31.958
1992	613.134	595.982	594.841	1.141	202.315	335.045	235.357	1.973	62.399	35.316
1993	650.046	648.335	648.268	67	170.663	330.706	215.026	2.895	*74.284*	38.501
94 P	673.997	676.866	676.798	68	162.160	322.868	196.698	3.732	*82.214*	40.224
95 P	717.650	720.148	720.082	66	154.684	315.481	180.541	5.737	*86.826*	42.377

P = Estimación provisional; A = Avance.

FUENTES: Elaboración propia, a partir de datos de INE: *Contabilidad Nacional de España*, bases 1970, 1980 y 1986. Instituto de Estudios Fiscales: *Cuentas del Estado español. 1958 a 1975*, Madrid, 1990; desde 1980, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros* en su estado al 1 de julio de 1997, y Uriel, E. *et al.*: *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Madrid, Fundación Argentaria, 1997.

CUADRO XV-4
Administración central.
Gasto corriente en dispensación de protección social y su financiación; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente en dispensación de protección social						Financiación del gasto corriente			
	Transferencias sociales				Gastos de administración y otros gastos ctes.	Total	Con cotizaciones de las personas protegidas	Con cotizaciones reales del empleador	Con cotizaciones ficticias del empleador	Con los recursos generales del sector
	Prestaciones sociales	Servicios de asistencia sanitaria	Servicios de enseñanza	Servicios sociales diversos						
64	13.581,8	1.418,9	6.945,6	392,8	1.772,7	24.111,8	292,0	37,4	8.009,3	15.773,1
65	17.271,0	1.623,5	9.464,7	483,1	2.128,6	30.970,9	488,2	47,5	10.750,0	19.685,2
66	20.717,7	1.854,5	12.659,1	547,0	2.455,5	38.233,8	980,9	119,6	13.269,2	23.864,1
67	26.323,2	2.065,5	14.468,8	619,3	3.654,4	47.131,2	1.609,1	59,8	18.686,4	26.775,9
68	33.984,6	2.371,8	15.944,1	710,4	5.551,3	58.562,2	1.742,6	203,0	24.859,5	31.757,1
69	40.653,3	2.708,7	20.984,8	699,5	5.169,1	70.215,4	2.049,5	124,3	30.838,0	37.203,6
70	44.647,0	3.119,1	28.195,4	898,7	6.597,5	83.457,7	2.272,6	262,8	32.675,5	48.246,8
71	50.368,1	3.590,8	35.966,4	1.012,2	6.835,9	97.773,4	2.624,1	686,9	37.120,2	57.342,2
72	51.964,4	3.863,9	42.414,3	1.130,2	5.546,1	104.918,9	2.856,7	1.560,0	38.105,2	62.397,0
73	56.727,1	4.603,3	53.552,1	1.381,5	6.561,6	122.825,6	3.072,6	1.933,6	38.297,8	80.521,6
74	69.181,9	5.327,1	61.408,8	1.501,1	9.207,1	146.626,0	3.499,2	2.534,6	44.076,1	96.516,1
75	86.489,9	6.240,4	76.956,5	1.671,7	16.026,9	187.385,4	4.406,3	2.070,9	52.844,9	128.063,3
76	95.028,7	6.941,9	102.682,7	2.823,8	21.012,3	228.489,4	5.202,5	2.945,4	61.926,2	158.415,3
77	112.120,0	6.605,0	135.445,3	3.366,6	37.122,9	294.659,8	6.629,8	4.680,6	69.961,8	213.387,6
78	153.192,4	5.439,8	179.817,0	4.102,9	48.070,1	390.622,2	8.536,4	2.013,5	102.386,8	277.685,5
79	193.822,9	6.927,2	232.021,8	5.000,3	57.286,4	495.058,6	10.587,1	2.329,0	132.421,5	349.721,0
80	263.298	5.706	270.784	7.207	80.953	627.948	13.062	–	179.388	435.498
81	300.937	9.788	304.935	8.749	86.194	710.603	14.873	–	194.969	500.761
82	340.885	6.621	311.837	9.248	94.465	763.056	16.634	–	211.297	535.125
83	390.898	3.932	305.058	7.804	74.051	781.743	19.420	–	234.394	527.929
84	420.891	6.834	277.642	6.738	85.141	797.246	23.013	–	252.190	522.043
85	476.862	11.927	313.221	–	83.210	885.220	30.505	–	293.130	561.585
86	531.477	6.340	348.671	–	89.455	975.943	39.044	–	309.140	627.759
87	579.274	–	379.665	–	98.418	1.057.357	48.789	–	329.601	678.967
88	632.475	–	439.441	–	107.850	1.179.766	47.379	–	351.175	781.212
89	700.944	–	498.364	–	120.667	1.319.975	58.429	–	372.168	889.378
90	778.972	–	586.900	–	133.180	1.499.052	61.591	–	419.908	1.017.553
91	865.447	–	678.624	–	145.141	1.689.212	68.842		467.695	1.152.675
92	931.027	–	788.632	–	151.722	1.871.381	74.548	–	521.434	1.275.399
93	979.041	–	927.161	–	177.397	2.083.599	84.092	–	564.243	1.435.264
94	999.734	–	958.100	–	172.209	2.130.043	83.191	–	593.675	1.453.177
95	1.035.629	–	996.424	–	168.255	2.200.308	96.960	–	623.188	1.480.160

Los datos de 1994 y 1995 son de estimación provisional.

FUENTES: Los importes de las prestaciones sociales y de los distintos servicios proceden del Cuadro XV-2; los de administración más los demás gastos corrientes incluyen, desde 1970, subvenciones de explotación en enseñanza; los gastos de administración se han estimado teniendo en cuenta lo que han representado en el sector de las Administraciones de seguridad social. En cuanto a los recursos, las cotizaciones reales proceden de la CNE y las ficticias de los empleadores son el resultado de restar estas cotizaciones reales de los importes de las prestaciones ligadas a cotizaciones; la financiación a cargo de los recursos generales del sector se ha obtenido por diferencia hasta la totalidad del gasto corriente.

CUADRO XVI-1A
Administración territorial. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	25.834,5	774,8	1.286,0	992,8	644,7	3.461,5	13.259,5	5.349,6	65,6
1965	30.258,5	569,2	1.267,7	1.144,4	1.056,0	3.967,9	15.430,1	6.239,6	583,6
1966	34.171,5	701,5	1.125,1	1.275,3	421,7	4.570,5	17.932,5	7.586,5	558,4
1967	39.652,7	603,1	1.467,0	1.465,7	504,6	5.334,0	20.771,0	8.746,5	760,8
1968	44.428,1	1.092,6	1.364,7	1.587,0	1.862,0	6.160,8	22.429,2	9.858,7	73,1
1969	55.593,6	1.439,6	1.748,8	1.972,1	1.111,0	7.117,0	26.371,0	15.829,6	4,5
1970	61.025,0	1.874,1	1.933,1	2.171,1	1.133,3	8.339,5	30.886,5	14.610,8	76,6
1971	73.749,2	2.673,7	2.196,2	2.188,6	1.281,7	9.705,9	36.240,1	19.380,5	82,5
1972	86.864,2	2.812,2	2.624,2	2.471,9	1.327,1	11.255,3	42.562,7	23.716,3	94,5
1973	98.760,2	3.451,2	3.207,2	2.763,1	1.620,6	13.291,0	45.739,0	28.671,0	17,1
1974	123.631,6	4.989,3	3.921,0	3.143,7	1.753,9	16.172,1	58.003,9	35.607,4	40,3
1975	157.618,8	6.380,3	5.124,6	3.852,9	2.349,0	19.407,6	73.800,4	46.512,4	191,6
1976	193.465,4	10.294,2	6.853,8	4.519,9	2.753,4	24.464,5	92.659,5	51.848,4	71,7
1977	249.845,1	10.637,5	10.004,3	5.356,0	6.768,2	30.448,5	116.930,5	69.085,0	615,1
1978	291.817,1	9.114,8	10.878,9	7.067,4	8.607,1	39.278,8	146.171,2	70.663,5	35,4
1979	366.341,1	25.191,5	14.443,7	8.907,3	14.973,5	50.267,0	183.089,0	69.229,7	239,4
1980	510.642	26.662	29.520	14.829	17.247	65.220	262.989	87.376	6.799
1981	738.825	27.502	31.783	17.779	73.135	89.432	360.930	124.938	13.326
1982	1.120.309	67.543	49.333	21.421	97.063	148.663	439.718	260.199	36.369
1983	1.453.132	90.966	85.451	24.468	128.841	207.657	602.986	239.780	72.983
1984	1.979.202	117.359	98.898	27.550	181.934	405.242	664.631	399.615	83.973
1985	2.588.584	166.860	123.441	30.713	172.129	470.817	858.103	653.206	113.315
1986	2.977.046	151.185	141.479	33.526	196.321	547.957	1.001.315	781.487	123.776
1987	3.318.328	196.656	173.089	35.878	197.764	668.166	1.138.040	774.850	133.885
1988	3.916.729	242.745	189.952	33.280	277.812	755.203	1.254.959	958.558	204.220
1989	4.797.391	296.821	231.287	35.192	376.708	877.351	1.447.510	1.234.968	297.554
1990	5.778.780	351.931	295.846	38.575	444.430	969.421	1.840.622	1.526.117	311.838
1991	6.753.149	417.088	389.545	44.871	588.467	1.136.934	2.134.947	1.649.671	391.626
1992	7.271.830	475.699	508.232	49.230	527.076	1.333.719	2.364.246	1.562.276	451.352
1993	7.713.207	560.502	604.175	63.370	550.409	1.471.481	2.389.163	1.568.603	505.504
94 P	7.970.991	540.093	576.012	68.812	553.906	1.619.680	2.405.016	1.663.975	543.497
95 P	8.391.974	570.195	651.442	69.163	611.930	1.712.488	2.659.157	1.546.574	571.025

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las partidas de subvenciones de explotación, intereses efectivos, otras operaciones corrientes, formación bruta de capital fijo, adquisiciones netas de terrenos y otras transferencias de capital proceden de la CNE en sus bases de 1970 (de 1964 a 1979), de 1980 (de 1980 a 1984) y de 1986 (de 1985 en adelante); las de prestaciones sociales y consumo final individual y colectivo son de estimación propia, a partir de las fuentes señaladas en el Cuadro XVI-3.

CUADRO XVI-1B
Administración territorial. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	401.929	9.137	15.165	11.169	11.535	61.935	237.245	54.969	774
1965	417.203	6.148	13.694	11.718	16.428	61.728	240.043	61.140	6.304
1966	410.327	7.005	11.235	12.202	5.563	60.289	236.548	71.909	5.576
1967	410.130	5.549	13.498	13.261	5.567	58.847	229.154	77.254	7.000
1968	432.396	9.492	11.856	13.658	19.183	63.471	231.075	83.026	635
1969	493.209	11.896	14.451	16.454	10.399	66.616	246.837	126.519	37
1970	506.003	14.617	15.078	17.076	9.815	72.224	267.490	109.106	597
1971	559.431	19.337	15.884	15.982	10.085	76.369	285.148	136.029	597
1972	601.806	18.742	17.489	16.765	9.470	80.315	303.717	154.678	630
1973	604.544	20.565	19.111	16.835	10.220	83.813	288.431	165.467	102
1974	641.132	25.640	20.150	16.274	9.481	87.424	313.561	168.395	207
1975	696.409	28.078	22.552	17.266	10.773	89.008	338.467	189.422	843
1976	719.099	38.888	25.892	17.404	10.384	92.263	349.448	184.549	271
1977	749.322	32.570	30.631	16.666	20.527	92.345	354.628	200.072	1.883
1978	729.923	23.134	27.612	18.460	21.681	98.942	368.202	171.802	90
1979	785.677	54.681	31.352	19.973	32.241	108.236	394.231	144.443	520
1980	936.899	51.023	56.493	28.730	31.589	119.454	481.679	154.920	13.011
1981	1.189.257	46.753	54.031	30.068	117.450	143.622	579.632	195.047	22.654
1982	1.609.677	100.786	73.614	31.607	139.715	213.989	632.942	362.755	54.269
1983	1.854.162	121.452	114.089	32.078	163.490	263.502	765.145	296.964	97.442
1984	2.306.746	140.375	118.294	32.284	212.725	473.826	777.114	451.686	100.442
1985	2.800.111	185.325	137.101	33.603	186.489	510.094	929.689	691.955	125.855
1986	2.977.046	151.185	141.479	33.526	196.321	547.957	1.001.315	781.487	123.776
1987	3.146.537	185.793	163.528	33.941	187.176	632.394	1.077.111	740.104	126.490
1988	3.535.749	217.063	169.855	29.981	251.726	684.291	1.137.121	863.098	182.614
1989	4.073.879	247.843	193.122	29.732	320.581	746.631	1.231.841	1.055.674	248.455
1990	4.591.309	273.840	230.200	30.608	352.477	768.847	1.459.796	1.232.898	242.643
1991	5.018.898	303.003	282.994	33.463	433.551	837.633	1.572.916	1.270.833	284.505
1992	5.025.884	323.363	345.478	34.498	355.528	899.631	1.594.751	1.165.822	306.813
1993	5.120.044	365.162	393.614	42.063	358.598	958.687	1.556.568	1.116.021	329.331
94 P	5.127.108	338.384	360.888	43.562	351.048	1.026.502	1.524.224	1.141.984	340.516
95 P	5.158.691	340.835	389.401	41.820	371.557	1.039.803	1.614.609	1.019.335	341.331

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Los deflactores empleados, todos ellos de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en base de 1986, son los siguientes: el del PIBpm, para subvenciones de explotación, intereses efectivos y transferencias de capital; el del consumo privado nacional, para prestaciones sociales; el del consumo público, para el consumo final, individual y colectivo y para las otras operaciones corrientes; el de formación bruta de capital fijo, para esta partida y la de adquisiciones netas de terrenos.

CUADRO XVI-2
Administración territorial. Prestaciones totales de protección social dispensadas y desglose de su consumo final individual efectivo. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones de protección social dispensadas por la Administración territorial			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta realizado por la Administración territorial					
					Asistencia sanitaria			Servicios sociales diversos	
	Total	Prestaciones sociales	Servicios individuales no destinados a la venta	Total	Dispensada por la propia Administración territorial	Dispensada por otras administraciones públicas	Enseñanza	Dispensados por la propia Administración territorial	Dispensados por otras administraciones públicas
1964	4.368,3	992,8	3.375,5	3.461,5	1.954,8	86,0	570,8	849,9	:
1965	4.970,1	1.144,4	3.825,7	3.967,9	2.223,1	142,2	621,2	981,4	:
1966	5.625,3	1.275,3	4.350,0	4.570,5	2.520,9	220,5	695,9	1.133,2	:
1967	6.375,9	1.465,7	4.910,2	5.334,0	2.753,5	423,8	848,3	1.308,4	:
1968	7.210,0	1.587,0	5.623,0	6.160,8	3.144,7	537,8	967,5	1.510,8	:
1969	8.382,4	1.972,1	6.410,3	7.117,0	3.561,3	706,7	1.104,5	1.744,5	:
1970	9.611,5	2.171,1	7.440,4	8.339,5	4.073,1	899,1	1.352,9	2.014,4	:
1971	10.716,8	2.188,6	8.528,2	9.705,9	4.639,8	1.177,7	1.608,0	2.280,4	:
1972	11.632,9	2.471,9	9.161,0	11.255,3	4.741,3	2.094,3	1.701,1	2.718,6	:
1973	13.627,8	2.763,1	10.864,7	13.291,0	5.673,9	2.426,3	1.950,1	3.240,7	:
1974	16.126,6	3.143,7	12.982,9	16.172,1	6.450,0	3.189,2	2.670,1	3.862,8	:
1975	19.204,7	3.852,9	15.351,8	19.407,6	7.463,0	4.055,8	3.284,7	4.604,1	:
1976	23.006,4	4.519,9	18.486,5	24.464,5	7.844,5	5.978,0	4.685,0	5.957,0	:
1977	25.054,9	5.356,0	19.698,9	30.448,5	6.597,6	10.749,6	5.384,6	7.716,7	:
1978	30.530,6	7.067,4	23.463,2	39.278,8	5.611,2	15.812,6	7.863,8	9.988,2	3,0
1979	41.639,8	8.907,3	32.732,5	50.267,0	8.575,1	17.454,8	11.231,0	12.926,4	79,7
1980	55.916	14.829	41.087	65.220	8.004	23.120	14.256	18.827	1.013
1981	84.885	17.779	67.106	89.432	15.400	21.259	30.240	21.466	1.067
1982	136.613	21.421	115.192	148.663	16.243	32.316	74.465	24.484	1.155
1983	186.873	24.468	162.405	207.657	18.549	44.028	115.928	27.928	1.224
1984	390.875	27.550	363.325	405.242	29.303	40.624	302.731	31.291	1.293
1985	437.559	30.713	406.846	470.817	11.183	62.431	360.633	35.030	1.540
1986	510.081	33.526	476.555	547.957	17.723	69.567	420.411	38.421	1.835
1987	624.014	35.878	588.136	668.166	27.182	77.845	518.957	41.997	2.185
1988	688.187	33.280	654.907	755.203	31.907	97.693	580.450	*42.550*	2.603
1989	827.960	35.192	792.768	877.351	49.656	81.482	700.002	43.110	3.101
1990	929.106	38.575	890.531	969.421	54.516	75.196	790.352	45.663	3.694
1991	1.117.233	44.871	1.072.362	1.136.934	66.769	59.896	957.154	48.439	4.676
1992	1.307.097	49.230	1.257.867	1.333.719	110.780	71.909	1.092.141	54.946	3.943
1993	1.457.380	63.370	1.394.010	1.471.481	138.457	73.244	*1.197.536*	58.017	4.227
1994 P	1.591.252	68.812	1.522.440	1.619.680	149.873	92.211	*1.311.949*	60.618	5.029
1995 P	1.692.627	69.163	1.623.464	1.712.488	170.198	83.618	*1.390.526*	62.740	5.406

P = Estimación provisional.

NOTA: Por «prestaciones de protección social dispensadas» se entiende la totalidad de las transferencias sociales a cargo de este subsector, con independencia de que haya producido más o menos servicios de los que dispensa.

FUENTES: Las del cuadro siguiente.

CUADRO XVI-3
Administración territorial. Desglose de sus prestaciones sociales. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales y ficticias				Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones				
	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Pensiones a funcionarios y supervivientes de éstos	Asignaciones familiares a funcionarios	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Prestaciones sociales en dinero	Becas	Otras prestaciones sociales en especie
1964	1.325,8	720,0	*144,3*	*575,7*	272,8	272,8	:	–	272,8
1965	1.721,2	849,5	*243,5*	*606,0*	294,9	294,9	:	–	294,9
1966	1.983,8	913,5	*275,6*	*637,9*	361,8	361,8	:	–	361,8
1967	2.200,4	1.018,2	*346,7*	*671,5*	447,5	447,5	:	–	447,5
1968	2.448,4	1.059,4	*352,6*	*706,8*	527,6	527,6	:	–	527,6
1969	2.542,2	1.234,5	*490,5*	*744,0*	737,6	737,6	:	–	737,6
1970	3.158,6	1.336,8	*553,7*	*783,1*	834,3	834,3	:	–	834,3
1971	3.730,1	1.449,5	*625,1*	*824,4*	739,1	739,1	:	–	739,1
1972	3.876,6	1.573,5	*705,7*	*867,8*	898,4	898,4	:	–	898,4
1973	4.080,8	1.710,1	*796,7*	*913,4*	1.053,0	1.053,0	:	–	1.053,0
1974	4.234,2	1.860,9	*899,4*	*961,5*	1.282,8	1.282,8	:	–	1.282,8
1975	5.207,7	2.154,0	*1.141,9*	*1.012,1*	1.698,9	1.698,9	:	–	1.698,9
1976	6.455,1	2.598,8	*1.533,4*	*1.065,4*	1.921,1	1.921,1	:	–	1.921,1
1977	6.963,8	3.140,8	*2.019,4*	*1.121,4*	2.215,2	2.215,2	:	–	2.215,2
1978	8.774,8	3.912,8	*2.732,3*	*1.180,5*	3.154,6	3.154,6	:	–	3.154,6
1979	10.293,5	4.939,0	*3.696,4*	*1.242,6*	3.968,3	3.968,3	:	–	3.968,3
1980	17.534	6.094	*4.786*	1.308	2.110	8.735	*794*	–	7.941
1981	22.392	7.672	*6.207*	1.465	–	10.107	*859*	–	9.248
1982	26.828	9.722	*8.040*	1.682	–	11.699	*928*	–	10.771
1983	29.892	10.920	*9.381*	1.539	–	13.548	*1.004*	–	12.544
1984	33.180	12.496	*10.546*	1.950	36.744	15.054	*1.086*	–	13.968
1985	42.890	14.128	*11.743*	2.385	45.075	16.585	*1.174*	–	15.411
1986	30.851	15.411	*13.185*	2.226	62.908	18.115	*1.269*	–	16.846
1987	33.548	16.263	*14.057*	2.206	73.050	19.615	*1.373*	–	18.242
1988	30.147	16.955	*14.780*	2.175	83.752	16.325	*1.484*	–	14.841
1989	27.596	18.062	*15.638*	2.424	99.253	17.130	*1.605*	–	15.525
1990	33.546	19.313	*16.717*	2.596	109.797	19.262	*2.535*	940	15.787
1991	32.087	20.537	*17.811*	2.726	117.445	24.334	*6.876*	1.230	16.228
1992	32.339	19.719	*18.902*	817	136.142	29.511	*11.395*	1.074	17.042
1993	28.783	20.490	*20.060*	430	128.109	42.880	22.906	*1.148*	18.826
1994 P	23.279	23.279	22.727	552	103.585	45.533	24.539	*1.227*	19.767
1995 P	21.596	21.596	*21.044*	552	94.373	47.567	25.786	*1.312*	20.469

P = Estimación provisional.

FUENTES: Instituto Nacional de Estadística: *Contabilidad Nacional de España*, bases 1970, 1980 y 1986. Para las prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones, de 1980 en adelante, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros* en su estado al 1 de julio de 1997. De 1988 en adelante, a las prestaciones ligadas a cotizaciones sociales ficticias se han agregado las ligadas a cotizaciones sociales reales. En la CNE, hasta 1993, estas prestaciones están sobrevaloradas, debido a que parte de ellas corresponde a pensiones de la Munpal satisfechas por las Corporaciones Locales en régimen de pago delegado. Elaboración propia.

CUADRO XVI-4
Administración territorial.
Gasto corriente en dispensación de protección social y su financiación; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente de protección social						Financiación del gasto corriente		
	Transferencias sociales				Gastos de administración y otros gastos corrientes	Total	Con cotizaciones de las personas protegidas	Con cotizaciones ficticias del empleador	Con los recursos generales del sector
	Prestaciones sociales	Servicios de asistencia sanitaria	Servicios de enseñanza	Servicios sociales diversos					
1964	992,8	1.954,8	570,8	849,9	346,6	4.714,9	–	720,0	3.994,9
1965	1.144,4	2.223,1	621,2	981,4	366,8	5.336,9	–	849,5	4.487,4
1966	1.275,3	2.520,9	695,9	1.133,2	386,1	6.011,4	–	913,5	5.097,9
1967	1.465,7	2.753,5	848,3	1.308,4	535,9	6.911,8	–	1.018,2	5.893,6
1968	1.587,0	3.144,7	967,5	1.510,8	755,0	7.965,0	–	1.059,4	6.905,6
1969	1.972,1	3.561,3	1.104,5	1.744,5	666,1	9.048,5	–	1.234,5	7.814,0
1970	2.171,1	4.073,1	1.352,9	2.014,4	825,0	10.436,5	–	1.336,8	9.099,7
1971	2.188,6	4.639,8	1.608,0	2.280,4	805,6	11.522,4	–	1.449,5	10.072,9
1972	2.471,9	4.741,3	1.701,1	2.718,6	649,2	12.282,1	–	1.573,5	10.708,6
1973	2.763,1	5.673,9	1.950,1	3.240,7	762,6	14.390,4	–	1.710,1	12.680,3
1974	3.143,7	6.450,0	2.670,1	3.862,8	1.080,5	17.207,1	–	1.860,9	15.346,2
1975	3.852,9	7.463,0	3.284,7	4.604,1	1.231,6	20.436,3	–	2.154,0	18.282,3
1976	4.519,9	7.844,5	4.685,0	5.957,0	1.204,8	24.211,2	–	2.598,8	21.612,4
1977	5.356,0	6.597,6	5.384,6	7.716,7	1.239,1	26.294,0	–	3.140,8	23.153,2
1978	7.067,4	5.611,2	7.863,8	9.988,2	1.194,4	31.725,0	–	3.912,8	27.812,2
1979	8.907,3	8.575,1	11.231,0	12.926,4	1.629,0	43.268,8	–	4.939,0	38.329,8
1980	14.829	8.004	14.256	18.827	1.957	57.873	–	6.094	51.779
1981	17.779	15.400	30.240	21.466	6.356	91.241	–	7.672	83.569
1982	21.421	16.243	74.465	24.484	15.206	151.819	–	9.722	142.097
1983	24.468	18.549	115.928	27.928	55.308	242.181	–	10.920	231.261
1984	27.550	29.303	302.731	31.291	71.438	462.313	–	12.496	449.817
1985	30.713	11.183	360.633	35.030	102.125	539.684	–	14.128	525.556
1986	33.526	17.723	420.411	38.421	108.326	618.407	–	15.411	602.996
1987	35.878	27.182	518.957	41.997	130.960	754.974	–	16.263	738.711
1988	33.280	31.907	580.450	*42.550*	153.571	841.758	136	16.819	824.803
1989	35.192	49.656	700.002	43.110	167.176	995.136	143	17.919	977.074
1990	38.575	54.516	790.352	45.663	185.192	1.114.298	220	19.093	1.094.985
1991	44.871	66.769	957.154	48.439	220.351	1.337.584	186	20.351	1.317.047
1992	49.230	110.780	1.092.141	54.946	240.609	1.547.706	204	19.515	1.527.987
1993	63.370	138.457	*1.197.536*	58.017	260.504	1.717.884	220	20.270	1.697.394
1994 P	68.812	149.873	*1.311.949*	60.618	289.793	1.881.045	227	23.052	1.857.766
1995 P	69.163	170.198	*1.390.526*	62.740	314.421	2.007.048	236	21.360	1.985.452

P = Estimación provisional.

FUENTES: En lo que concierne al gasto, los importes de las prestaciones sociales y de los distintos servicios de protección social proceden del Cuadro XVI-2; los de administración más los demás gastos corrientes incluyen, desde 1981, subvenciones de explotación en enseñanza; los gastos de administración se han estimado teniendo en cuenta lo que han representado en el sector de las Administraciones de seguridad social. En cuanto a los recursos, las cotizaciones reales proceden de la CNE y las ficticias de los empleadores son el resultado de restar estas cotizaciones reales de los importes de las prestaciones ligadas a cotizaciones; la financiación a cargo de los recursos generales del sector se ha obtenido por diferencia hasta la totalidad del gasto corriente.

CUADRO XVII-1A
Administraciones de seguridad social. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	26.350,4	–	–	20.228,9	124,9	3.310,3	1.874,7	811,6	–
1965	34.837,4	–	–	26.405,9	209,1	4.862,4	2.318,6	1.041,4	–
1966	42.767,2	–	–	31.733,5	326,2	6.814,3	2.661,7	1.231,5	–
1967	107.000,0	–	39,3	77.338,5	2.607,9	15.292,4	5.814,6	1.428,2	4.479,1
1968	125.026,8	–	32,4	90.621,0	7.266,3	17.840,6	4.933,4	1.780,2	2.552,9
1969	147.660,9	–	1,8	110.139,6	6.077,5	21.620,3	5.514,7	2.527,6	1.779,4
1970	178.418,1	–	27,9	129.266,0	8.237,3	26.298,6	6.526,4	6.028,5	2.033,4
1971	230.925,2	–	1,3	172.750,6	9.028,7	32.567,6	8.268,4	6.412,8	1.895,8
1972	289.882,6	–	–	214.467,6	7.109,2	45.545,9	10.679,1	9.295,0	2.785,8
1973	372.014,1	–	–	276.505,4	7.254,0	56.803,5	15.195,5	12.668,5	3.587,2
1974	467.233,7	–	1,3	334.092,8	14.577,3	79.838,4	18.205,6	16.399,9	4.118,4
1975	606.908,4	–	86,2	426.417,4	17.710,3	111.603,0	23.119,0	22.080,9	5.891,6
1976	713.703,0	–	427,1	495.635,1	12.927,4	152.217,8	29.928,2	21.060,5	1.506,9
1977	1.055.294,3	–	781,1	731.860,2	21.772,5	222.422,0	41.969,0	33.237,5	3.252,0
1978	1.418.260,5	–	530,4	1.030.865,2	33.043,7	288.572,3	45.610,7	19.638,2	–
1979	1.782.436,7	–	265,5	1.340.030,9	37.381,0	329.601,9	57.975,1	17.182,3	–
1980	2.157.352	18.566	163	1.592.370	54.989	408.407	61.428	21.299	130
1981	2.682.610	39.690	68	1.987.290	53.427	499.903	74.701	27.010	521
1982	3.078.933	30.285	101	2.311.324	64.227	550.003	83.716	38.952	325
1983	3.554.040	18.602	1.735	2.727.659	66.363	613.561	90.830	34.833	457
1984	3.981.942	18.536	51	3.091.757	60.144	670.572	101.178	39.257	447
1985	4.614.827	29.737	432	3.584.894	76.744	769.795	103.310	49.101	814
1986	5.239.371	37.110	748	3.993.915	83.934	876.492	133.096	58.686	55.390
1987	5.784.023	46.786	734	4.380.941	78.175	1.037.619	119.669	68.787	51.312
1988	6.532.102	57.881	177	4.891.548	96.260	1.126.667	227.836	79.157	52.576
1989	7.476.862	64.403	480	5.536.922	85.802	1.359.779	301.513	122.976	4.987
1990	8.582.049	62.616	253	6.375.559	74.947	1.591.658	315.000	150.689	11.327
1991	9.946.541	65.949	24.024	7.380.016	82.436	1.862.163	356.208	163.235	12.510
1992	11.492.339	73.049	37.780	8.421.553	89.240	2.162.655	551.574	142.451	14.037
1993	12.451.632	87.067	41.331	9.200.544	109.042	2.302.211	545.221	150.614	15.602
94 P	13.005.682	88.331	42.524	9.611.760	143.288	2.447.906	534.393	126.887	10.593
95 P	13.345.786	86.788	23.956	9.875.390	193.696	2.599.601	403.198	138.931	24.226

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las partidas de subvenciones de explotación (desde 1985), intereses efectivos y operaciones de capital proceden de la CNE en sus bases de 1970 (de 1964 a 1979), de 1980 (de 1980 a 1984) y de 1986 (de 1985 en adelante), así como, desde 1980, la de otras operaciones corrientes; las partidas restantes son de estimación propia, a partir de las fuentes señaladas en los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11.

CUADRO XVII-1B
Administraciones de seguridad social. Gastos corrientes y de capital desglosados en sus principales partidas. Según los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a precios constantes de 1986.

Base 1986 — En millones de pesetas constantes a los precios de 1986

Año	Total gastos corrientes y de capital	Gastos corrientes						Gastos de capital	
		Subvenciones de explotación	Intereses efectivos	Prestaciones sociales	Otras operaciones corrientes	Consumo final individual efectivo	Consumo final colectivo efectivo	Formación bruta de capital fijo y adquisiciones netas de terrenos	Transferencias de capital
1964	330.919	–	–	227.573	2.235	59.229	33.543	8.339	–
1965	395.540	–	–	270.370	3.253	75.643	36.070	10.204	–
1966	444.609	–	–	303.635	4.303	89.887	35.111	11.673	–
1967	1.015.522	–	362	699.700	28.771	168.712	64.149	12.615	41.213
1968	1.126.864	–	281	779.924	74.861	183.801	50.826	14.992	22.179
1969	1.264.709	–	15	918.915	56.886	202.369	51.618	20.202	14.704
1970	1.433.390	–	218	1.016.678	71.338	227.757	56.521	45.018	15.860
1971	1.712.546	–	9	1.261.465	71.040	256.252	65.058	45.011	13.711
1972	1.985.736	–	–	1.454.612	50.729	325.004	76.203	60.622	18.566
1973	2.278.974	–	–	1.684.716	45.744	358.203	95.823	73.113	21.375
1974	2.437.055	–	7	1.729.510	78.803	431.595	98.417	77.559	21.164
1975	2.726.195	–	379	1.910.871	81.224	511.840	106.030	89.924	25.927
1976	2.726.357	–	1.613	1.908.405	48.753	574.061	112.869	74.963	5.693
1977	3.253.748	–	2.392	2.277.262	66.032	674.564	127.284	96.257	9.957
1978	3.666.738	–	1.346	2.692.610	83.236	726.908	114.892	47.746	–
1979	3.956.242	–	576	3.004.788	80.490	709.705	124.833	35.850	–
1980	4.120.221	35.530	312	3.085.122	100.715	748.020	112.509	37.764	249
1981	4.480.176	67.473	116	3.360.954	85.801	802.814	119.965	42.167	886
1982	4.515.189	45.191	151	3.410.415	92.450	791.689	120.503	54.305	485
1983	4.624.987	24.836	2.316	3.576.054	84.210	778.564	115.257	43.140	610
1984	4.662.858	22.171	61	3.623.033	70.323	784.061	118.302	44.372	535
1985	5.037.719	33.028	480	3.922.204	83.146	834.014	111.929	52.014	904
1986	5.239.371	37.110	748	3.993.915	83.934	876.492	133.096	58.686	55.390
1987	5.472.821	44.202	693	4.144.427	73.990	982.067	113.262	65.702	48.478
1988	5.891.428	51.757	158	4.406.686	87.221	1.020.875	206.443	71.274	47.014
1989	6.328.133	53.776	401	4.677.881	73.018	1.157.181	256.590	105.122	4.164
1990	6.809.953	48.722	197	5.058.874	59.440	1.262.343	249.826	121.737	8.814
1991	7.399.055	47.910	17.453	5.503.743	60.734	1.371.943	262.435	125.749	9.088
1992	7.983.567	49.656	25.681	5.901.367	60.195	1.458.772	372.052	106.302	9.542
1993	8.234.121	56.723	26.927	6.106.970	71.042	1.499.918	355.218	107.158	10.165
94 P	8.241.472	55.342	26.642	6.084.870	90.811	1.551.406	338.682	87.082	6.637
95 P	8.084.289	51.878	14.320	5.971.168	117.610	1.578.447	244.817	91.568	14.481

P = Estimación provisional.

FUENTE: El cuadro anterior. Los deflactores empleados, todos ellos de la serie enlazada de la Contabilidad Nacional en la base de 1986, son los siguientes: el del PIBpm, para subvenciones de explotación, intereses efectivos y transferencias de capital; el del consumo privado nacional, para prestaciones sociales; el del consumo público, para el consumo final, individual y colectivo, y para otras operaciones corrientes; el de formación bruta de capital fijo, para esta partida y la de adquisiciones netas de terrenos.

CUADRO XVII-2a
Administraciones de seguridad social. Prestaciones totales de protección social dispensadas y desglose de su consumo final individual efectivo. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones de protección social dispensadas por las Administraciones de seguridad social			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta producidos por las Administraciones de seguridad social				Servicios producidos por otras administraciones públicas	
	Total	Prestaciones sociales	Servicios individuales no destinados a la venta	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales diversos	Asistencia sanitaria	Servicios sociales diversos
64	23.661,2	20.228,9	3.432,3	3.310,3	3.310,3	:	:	122,0	:
65	31.473,2	26.405,9	5.067,3	4.862,4	4.862,4	:	:	204,9	:
66	38.868,1	31.733,5	7.134,6	6.814,3	6.814,3	:	:	320,3	:
67	93.254,3	77.338,5	15.915,8	15.292,4	13.774,0	1.518,4	:	623,4	:
68	109.252,8	90.621,0	18.631,8	17.840,6	16.115,1	1.725,5	:	791,2	:
69	132.800,5	110.139,6	22.660,9	21.620,3	19.659,5	1.960,8	:	1.040,6	:
70	156.889,2	129.266,0	27.623,2	26.298,6	24.048,4	2.228,1	22,1	1.324,6	:
71	207.052,3	172.750,6	34.301,7	32.567,6	29.884,9	2.634,9	47,8	1.734,1	:
72	263.116,9	214.467,6	48.649,3	45.545,9	42.393,6	3.022,4	129,9	3.103,4	:
73	336.906,4	276.505,4	60.401,0	56.803,5	53.125,9	3.378,5	299,1	3.597,5	:
74	418.664,9	334.092,8	84.572,1	79.838,4	75.370,9	3.776,8	690,7	4.733,7	:
75	544.047,4	426.417,4	117.630,0	111.603,0	106.278,2	4.222,1	1.102,7	6.027,0	:
76	656.742,9	495.635,1	161.107,8	152.217,8	145.504,6	4.967,2	1.746,0	8.890,0	:
77	970.793,4	731.860,2	238.933,2	222.422,0	213.940,2	5.843,7	2.638,1	16.511,2	:
78	1.345.086,1	1.030.865,2	314.220,9	288.572,3	277.935,4	6.875,0	3.761,9	25.645,6	3,0
79	1.698.796,6	1.340.030,9	358.765,7	329.601,9	316.657,2	8.088,2	4.856,5	29.084,1	79,7
80	2.041.392	1.592.370	449.022	408.407	387.964	11.291	9.152	39.602	1.013
81	2.523.031	1.987.290	535.741	499.903	473.962	15.655	10.286	34.771	1.067
82	2.907.052	2.311.324	595.728	550.003	522.141	14.952	12.910	44.570	1.155
83	3.395.805	2.727.659	668.146	613.561	578.857	20.022	14.682	53.361	1.224
84	3.812.782	3.091.757	721.025	670.572	632.238	21.691	16.643	49.160	1.293
85	4.429.051	3.584.894	844.157	769.795	736.754	13.399	19.642	72.822	1.540
86	4.950.198	3.993.915	956.283	876.492	839.395	14.466	22.631	77.956	1.835
87	5.505.199	4.380.941	1.124.258	1.037.619	996.670	14.147	26.802	84.454	2.185
88	6.126.114	4.891.548	1.234.566	1.126.667	1.084.906	10.501	31.260	105.296	2.603
89	6.990.732	5.536.922	1.453.810	1.359.779	1.309.266	11.803	38.710	90.930	3.101
90	8.054.077	6.375.559	1.678.518	1.591.658	1.528.052	16.693	46.913	83.166	3.694
91	9.314.306	7.380.016	1.934.290	1.862.163	1.787.512	18.749	55.902	67.451	4.676
92	10.666.207	8.421.553	2.244.654	2.162.655	2.061.698	37.176	63.781	78.056	3.943
93	11.585.952	9.200.544	2.385.408	2.302.211	2.198.640	37.412	66.159	78.970	4.227
94 P	12.162.758	9.611.760	2.550.998	2.447.906	2.338.434	39.966	69.506	98.063	5.029
95 P	12.569.996	9.875.390	2.694.606	2.599.601	2.485.134	41.964	72.503	89.599	5.406

P = Estimación provisional.

NOTA: Por «prestaciones de protección social dispensadas» se entiende la totalidad de las transferencias sociales a cargo de este subsector, con independencia de que haya producido más o menos servicios de los que dispensa.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. De 1980 a 1992, el consumo final en «enseñanza» está tomado de Uriel, E. *et al.*: *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Madrid, Fundación Argentaria, 1997. En la presentación en la base de la CNE de 1986, el suministro de servicios de asistencia sanitaria por el sector privado detallado en el Cuadro XVII-8 se computa como consumo final individual efectivo.

CUADRO XVII-2b
Administraciones de seguridad social. Prestaciones totales de protección social dispensadas y desglose de su consumo final individual efectivo. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Prestaciones de protección social dispensadas por las Administraciones de seguridad social			Consumo final individual efectivo de servicios no destinados a la venta producidos por las Administraciones de seguridad social				Servicios producidos por otras administraciones públicas	
	Total	Prestaciones sociales	Servicios individuales no destinados a la venta	Total	Asistencia sanitaria	Enseñanza	Servicios sociales diversos	Asistencia sanitaria	Servicios sociales diversos
64	23.661,2	20.516,2	3.145,0	3.023,0	3.023,0	:	:	122,0	:
65	31.473,2	26.910,6	4.562,6	4.357,7	4.357,7	:	:	204,9	:
66	38.868,1	32.481,1	6.387,0	6.066,7	6.066,7	:	:	320,3	:
67	93.254,3	78.944,0	14.310,3	13.686,9	12.168,5	1.518,4	:	623,4	:
68	109.252,8	92.655,2	16.597,6	15.806,4	14.080,9	1.725,5	:	791,2	:
69	132.800,5	112.810,9	19.989,6	18.949,0	16.988,2	1.960,8	:	1.040,6	:
70	156.889,2	132.664,3	24.224,9	22.900,3	20.650,1	2.228,1	22,1	1.324,6	:
71	207.052,3	177.195,6	29.856,7	28.122,6	25.439,9	2.634,9	47,8	1.734,1	:
72	263.116,9	222.395,9	40.721,0	37.617,6	34.465,3	3.022,4	129,9	3.103,4	:
73	336.906,4	285.706,3	51.200,1	47.602,6	43.925,0	3.378,5	299,1	3.597,5	:
74	418.664,9	346.482,0	72.182,9	67.449,2	62.981,7	3.776,8	690,7	4.733,7	:
75	544.047,4	441.626,1	102.421,3	96.394,3	91.069,5	4.222,1	1.102,7	6.027,0	:
76	656.742,9	516.980,7	139.762,2	130.872,2	124.159,0	4.967,2	1.746,0	8.890,0	:
77	970.793,4	769.830,4	200.963,0	184.451,8	175.970,0	5.843,7	2.638,1	16.511,2	:
78	1.345.086,1	1.084.756,6	260.329,5	234.680,9	224.044,0	6.875,0	3.761,9	25.645,6	3,0
79	1.698.796,6	1.391.536,6	307.260,0	278.096,2	265.151,5	8.088,2	4.856,5	29.084,1	79,7
80	2.041.392	1.660.792	380.600	339.985	319.542	11.291	9.152	39.602	1.013
81	2.523.031	2.086.345	436.686	400.848	374.907	15.655	10.286	34.771	1.067
82	2.907.052	2.406.611	500.441	454.716	426.854	14.952	12.910	44.570	1.155
83	3.395.805	2.820.474	575.331	520.746	486.042	20.022	14.682	53.361	1.224
84	3.812.782	3.182.569	630.213	579.760	541.426	21.691	16.643	49.160	1.293
85	4.429.051	3.673.804	755.247	680.885	647.844	13.399	19.642	72.822	1.540
86	4.950.198	4.095.789	854.409	774.618	737.521	14.466	22.631	77.956	1.835
87	5.505.199	4.502.775	1.002.424	915.785	874.836	14.147	26.802	84.454	2.185
88	6.126.114	5.018.713	1.107.401	999.502	957.741	10.501	31.260	105.296	2.603
89	6.990.732	5.683.523	1.307.209	1.213.178	1.162.665	11.803	38.710	90.930	3.101
90	8.054.077	6.537.040	1.517.037	1.430.177	1.366.571	16.693	46.913	83.166	3.694
91	9.314.306	7.579.252	1.735.054	1.662.927	1.588.276	18.749	55.902	67.451	4.676
92	10.666.207	8.624.859	2.041.348	1.959.349	1.858.392	37.176	63.781	78.056	3.943
93	11.585.952	9.419.098	2.166.854	2.083.657	1.980.086	37.412	66.159	78.970	4.227
94 P	12.154.758	9.846.707	2.308.051	2.212.959	2.103.487	39.966	69.506	90.063	5.029
95 p	12.569.996	10.125.945	2.444.051	2.349.046	2.234.579	*41.964*	72.503	89.599	5.406

P = Estimación provisional.

NOTA: Por «prestaciones de protección social dispensadas» se entiende la totalidad de las transferencias sociales a cargo de este subsector, con independencia de que haya producido más o menos servicios de los que dispensa.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-6, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. De 1980 a 1992, el consumo final en «enseñanza» está tomado de Uriel, E. *et al.: Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Madrid, Fundación Argentaria, 1997. En la presentación en la base de la Contabilidad Nacional de 1980, el importe de los suministros de asistencia sanitaria por el sector privado se computa como gasto en prestaciones sociales.

CUADRO XVII-3
Administraciones de seguridad social. Desglose de sus prestaciones sociales en dinero. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en las bases de 1986 y de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales o ficticias					Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones		
		Pensiones	Asignaciones familiares	Subsidios por incapacidad temporal y maternidad	Prestaciones por desempleo	Otras prestaciones en dinero	Pensiones y prestaciones Lismi	Asignaciones familiares	Prestaciones por desempleo
1964	18.321,9	13.054,2	1.028,2	3.009,1	1.008,1	222,3	–	–	–
1965	22.804,5	16.739,0	1.105,4	3.659,5	1.039,1	261,5	–	–	–
1966	25.821,0	18.795,6	1.121,0	4.406.6	1.190,1	307,7	–	–	–
1967	67.561,2	25.082,4	34.046,0	6.235,0	1.835,8	362,0	–	–	–
1968	77.782,0	30.344,9	35.975,4	7.817,6	3.160,4	483,7	–	–	–
1969	91.736,0	39.156,0	39.198,5	9.216,2	3.355,0	810,3	–	–	–
1970	105.703,6	48.948,2	41.150,3	10.960,5	3.692,3	952,3	–	–	–
1971	142.572,7	66.767,1	53.997,3	13.826,5	6.422,2	1.559,6	–	–	:
1972	175.047,4	84.976,0	59.193,8	20.719,7	6.556,1	3.601,8	–	–	:
1973	223.348,0	120.196,6	61.295,6	28.516,7	8.432,5	4.906,6	–	–	:
1974	274.835,2	158.980,9	62.560,8	35.433,7	11.675,1	6.184,7	–	–	:
1975	355.992,7	210.050,3	62.865,9	45.820,1	29.001,5	8.254,9	–	–	:
1976	419.651,2	260.351,4	55.559,4	53.345,0	41.113,0	9.282,4	–	–	:
1977	638.847,8	407.306,5	63.002,8	80.714,8	78.738,0	9.085,7	–	–	:
1978	920.091,9	591.142,1	63.827,1	111.165,1	144.154,8	9.802,8	–	–	:
1979	1.221.634,9	775.065,4	66.384,4	142.523,7	226.150,9	11.510,5	–	–	:
1980	1.457.045	906.957	65.654	148.196	313.829	8.368	–	–	14.041
1981	1.834.992	1.148.270	60.381	164.122	410.324	9.647	–	–	42.248
1982	2.128.749	1.371.364	66.215	195.228	399.848	11.876	–	–	84.218
1983	2.521.676	1.653.559	64.158	211.656	456.805	12.228	–	–	123.270
1984	2.874.486	1.940.035	62.627	214.330	513.373	12.558	–	–	131.563
1985	3.336.774	2.197.846	54.740	225.918	623.387	12.343	976	–	221.564
1986	3.724.443	2.495.737	49.405	241.908	642.744	12.727	4.324	–	277.598
1987	4.071.841	2.740.758	43.520	261.687	662.192	13.452	10.627	–	339.605
1988	4.504.985	3.049.707	42.189	294.725	716.968	15.185	26.066	–	360.145
1989	5.079.546	3.433.120	41.967	351.184	779.986	15.098	51.471	–	406.720
1990	5.840.721	3.892.106	41.593	422.348	929.562	18.599	77.033	–	459.480
1991	6.745.990	4.342.054	38.988	513.536	1.192.101	19.431	116.757	1.275	521.848
1992	7.687.348	4.847.255	85.260	579.469	1.384.689	21.556	159.158	8.885	601.076
1993	8.420.642	5.288.302	87.828	572.851	1.513.797	34.024	184.876	11.060	727.904
94 P	8.763.838	5.701.446	55.035	577.291	1.450.662	19.649	214.587	45.230	699.938
95 P	8.969.912	6.204.284	52.190	624.382	1.180.456	18.697	220.732	51.502	617.669

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-10 y XVII-11. Desde 1980, las prestaciones de empleo comunitario del Régimen Especial Agrario (vigentes hasta final de 1983) están incluidas en la parte de prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones. En realidad, muchas de las prestaciones asistenciales de desempleo están ligadas de algún modo a cotizaciones.

CUADRO XVII-4a
Administraciones de seguridad social. Desglose de sus prestaciones sociales en especie. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos (prótesis, desplazamientos, etc.)	Suministros directos de farmacia por recetas	Suministro directo de asistencia sanitaria por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministros directos por el sector privado	Otras prestaciones en especie
1964	1.907,0	1.718,0	41,3	1.676,7	–	189,0	:	:	:	:
1965	3.601,4	3.318,5	65,4	3.253,1	–	282,9	:	:	:	:
1966	5.912,5	5.585,4	110,1	5.475,3	–	327,1	:	:	:	:
1967	9.777,3	9.573,5	196,2	9.377,3	–	189,4	14,4	:	:	14,4
1968	12.839,0	12.644,4	250,1	12.394,3	–	172,8	21,8	:	:	21,8
1969	18.403,6	17.055,8	337,4	16.718,4	–	694,5	653,3	:	:	653,3
1970	23.562,4	21.295,3	458,3	20.837,0	–	1.017,1	1.250,0	:	:	1.250,0
1971	30.177,9	27.699,8	571,1	27.128,7	–	1.177,4	1.300,7	:	0,6	1.300,1
1972	39.420,2	35.329,1	758,9	34.570,2	–	1.434,2	2.656,9	85,0	11,7	2.560,2
1973	53.157,4	48.734,6	1.157,5	47.577,1	–	1.988,3	2.434,5	100,0	17,8	2.316,7
1974	59.257,6	53.574,9	1.728,1	51.846,8	–	2.917,5	2.765,2	117,6	84,0	2.563,6
1975	70.424,7	63.686,2	2.410,7	61.275,5	–	3.828,9	2.909,6	138,4	140,9	2.630,3
1976	75.983,9	68.968,1	3.153,4	65.814,7	–	4.213,8	2.802,0	183,3	242,7	2.376,0
1977	93.012,4	84.717,1	4.108,5	78.447,3	2.161,3	5.566,3	2.729,0	242,8	339,0	2.147,2
1978	110.773,3	104.731,9	5.953,5	95.273,9	3.504,5	3.295,6	2.745,8	346,0	459,8	1.940,0
1979	118.396,0	114.727,6	7.255,3	101.551,3	5.921,0	916,2	2.752,2	425,8	573,6	1.752,8
1980	135.325	133.901	11.162	115.026	7.713	–	1.424	917	507	–
1981	152.298	150.153	12.006	128.851	9.296	–	2.145	1.530	615	–
1982	182.575	180.542	13.089	157.124	10.329	–	2.033	1.387	646	–
1983	205.983	203.630	12.396	178.483	12.751	–	2.353	1.556	797	–
1984	217.271	214.554	13.627	182.208	18.719	–	2.717	1.598	1.119	–
1985	248.120	244.170	14.305	203.093	26.772	–	3.950	1.798	2.152	–
1986	269.472	263.560	19.049	215.757	28.754	–	5.912	1.982	3.930	–
1987	309.100	301.481	23.320	245.298	32.863	–	7.619	2.158	5.461	–
1988	386.563	376.690	25.058	314.855	36.777	–	9.873	2.386	7.487	–
1989	457.376	442.550	29.360	372.738	40.452	–	14.826	2.613	12.213	–
1990	534.838	515.405	30.689	436.713	48.003	–	19.433	3.733	15.700	–
1991	634.026	609.463	32.382	512.166	64.915	–	24.563	3.620	20.943	–
1992	734.205	706.674	35.738	590.151	80.785	–	27.531	3.163	24.368	–
1993	779.902	747.470	36.509	622.853	88.108	–	32.432	2.782	29.650	–
94 P	847.922	810.158	40.278	670.483	99.397	–	37.764	2.543	35.221	–
95 P	905.478	863.621	36.087	718.511	109.023	–	41.857	2.816	39.041	–

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. En la presentación en la base de la Contabilidad Nacional de 1986, el importe del suministro de servicios de asistencia sanitaria por el sector privado detallado en el Cuadro XVII-8 no se computa como gasto en prestaciones sociales, sino como parte del consumo final individual efectivo de la unidad correspondiente.

CUADRO XVII-4b
Administraciones de seguridad social. Desglose de sus prestaciones sociales en especie. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Total	Asistencia sanitaria				Enseñanza	Servicios sociales diversos			
		Subtotal	Reembolsos (prótesis, desplazamientos, etc.)	Suministros directos de farmacia por recetas	Suministro directo de asistencia sanitaria por el sector privado	Becas	Subtotal	Reembolsos	Suministros directos por el sector privado	Otras prestaciones en especie
1964	2.194,3	2.005,3	41,3	1.676,7	287,3	189,0	:	:	:	:
1965	4.106,1	3.823,2	65,4	3.253,1	504,7	282,9	:	:	:	:
1966	6.660,1	6.333,0	110,1	5.475,3	747,6	327,1	:	:	:	:
1967	11.382,8	11.179,0	196,2	9.377,3	1.605,5	189,4	14,4	:	:	14,4
1968	14.873,2	14.678,6	250,1	12.394,3	2.034,2	172,8	21,8	:	:	21,8
1969	21.074,9	19.727,1	337,4	16.718,4	2.671,3	694,5	653,3	:	:	653,3
1970	26.960,7	24.693,6	458,3	20.837,0	3.398,3	1.017,1	1.250,0	:	:	1,250,0
1971	34.622,9	32.144,8	571,1	27.128,7	4.445,0	1.177,4	1.300,7	:	0,6	1.300,1
1972	47.348,5	43.257,4	758,9	34.570,2	7.928,3	1.434,2	2.656,9	85,0	11,7	2.560,2
1973	62.358,3	57.935,5	1.157,5	47.577,1	9.200,9	1.988,3	2.434,5	100,0	17,8	2.316,7
1974	71.646,8	65.964,1	1.728,1	51.846,8	12.389,2	2.917,5	2.765,2	117,6	84,0	2.563,6
1975	85.633,4	78.894,9	2.410,7	61.275,5	15.208,7	3.828,9	2.909,6	138,4	140,9	2.630,3
1976	97.329,5	90.313,7	3.153,4	65.814,7	21.345,6	4.213,8	2.802,0	183,3	242,7	2.376,0
1977	130.982,6	122.687,3	4.108,5	78.447,3	40.131,5	5.566,3	2.729,0	242,8	339,0	2.147,2
1978	164.664,7	158.623,3	5.953,5	95.273,9	57.395,9	3.295,6	2.745,8	346,0	459,8	1.940,0
1979	169.901,7	166.233,3	7.255,3	101.551,3	57.426,7	916,2	2.752,2	425,8	573,6	1.752,8
1980	203.747	202.323	11.162	115.026	76.135	–	1.424	917	507	–
1981	251.353	249.208	12.006	128.851	108.351	–	2.145	1.530	615	–
1982	277.862	275.829	13.089	157.124	105.616	–	2.033	1.387	646	–
1983	298.798	296.445	12.396	178.483	105.566	–	2.353	1.556	797	–
1984	308.083	305.366	13.627	182.208	109.531	–	2.717	1.598	1.119	–
1985	337.030	333.080	14.305	203.093	115.682	–	3.950	1.798	2.152	–
1986	371.346	365.434	19.049	215.757	130.628	–	5.912	1.982	3.930	–
1987	430.934	423.315	23.320	245.298	154.697	–	7.619	2.158	5.461	–
1988	513.728	503.855	25.058	314.855	163.942	–	9.873	2.386	7.487	–
1989	603.977	589.151	29.360	372.738	187.053	–	14.826	2.613	12.213	–
1990	696.319	676.886	30.689	436.713	209.484	–	19.433	3.733	15.700	–
1991	833.262	808.699	32.382	512.166	264.151	–	24.563	3.620	20.943	–
1992	937.511	909.980	35.738	590.151	284.091	–	27.531	3.163	24.368	–
1993	998.456	966.024	36.509	622.853	306.662	–	32.432	2.782	29.650	–
1994 P	1.082.869	1.045.105	40.278	670.483	334.344	–	37.764	2.543	35.221	–
1995 P	1.156.033	1.114.176	36.087	718.511	359.578	–	41.857	2.816	39.041	–

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. En la presentación en la base de la Contabilidad Nacional de 1980, el importe de todos los suministros de asistencia sanitaria por el sector privado, incluidos los detallado en el Cuadro XVII-8, se computa como gasto en prestaciones sociales.

CUADRO XVII-5
Administraciones de seguridad social. Gasto corriente en dispensación de protección social y su financiación; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente de protección social				Financiación del gasto corriente				
	Transferencias sociales		Gastos de administración y otros gastos corrientes	Total	Con cotizaciones de las personas protegidas	Con cotizaciones reales de los empleadores	Con cotizaciones ficticias de los empleadores	Con transferencias de las demás Administraciones públicas	Con los demás recursos del sector
	Prestaciones sociales	Servicios individuales							
64	20.228,9	3.432,3	1.877,6	25.538,8	6.048,6	26.782,3	125,9	1.620,0	1.893,0
65	26.405,9	5.067,3	2.322,8	33.796,0	7.179,5	31.768,2	132,4	2.352,1	2.091,3
66	31.733,5	7.134,6	2.667,6	41.535,7	8.249,5	36.516,3	158,0	2.488,7	2.435,8
67	77.338,5	15.915,8	7.838,4	101.092,7	21.644,9	96.060,6	161,7	4.392,0	3.245,2
68	90.621,0	18.631,8	11.440,9	120.693,7	23.850,2	104.045,0	168,9	5.656,2	3.836,7
69	110.139,6	22.660,9	10.553,4	143.353,9	26.826,6	120.891,0	186,7	11.019,7	4.691,3
70	129.266,0	27.623,2	13.467,0	170.356,2	30.586,0	135.788,6	213,2	12.144,8	5.902,7
71	172.750,6	34.301,7	15.564,3	222.616,6	43.065,1	166.866,5	219,2	14.021,4	8.603,8
72	214.467,6	48.649,3	14.684,9	277.801,8	51.706,4	212.049,2	282,1	17.775,1	10.006,7
73	276.505,4	60.401,0	18.852,0	355.758,4	64.672,5	266.899,6	330,7	20.928,4	10.767,8
74	334.092,8	84.572,1	28.050,5	446.715,4	77.574,6	336.722,0	280,6	34.927,2	14.300,7
75	426.417,4	117.630,0	34.888,5	578.935,9	102.594,9	455.028,2	367,4	27.338,6	15.779,6
76	495.635,1	161.107,8	34.392,7	691.135,6	121.535,1	599.578,9	465,1	31.491,2	16.092,4
77	731.860,2	238.933,2	48.011,4	1.018.804,8	187.390,1	806.572,7	501,1	30.108,3	17.761,6
78	1.030.865,2	314.220,9	53.536,2	1.398.622,3	248.561,8	1.040.910,5	607,3	101.164,9	20.541,8
79	1.340.030,9	358.765,7	66.457,8	1.765.254,4	308.972,7	1.261.275,3	756,0	146.020,6	25.005,8
80	1.592.370	449.022	94.531	2.135.923	376.845	1.421.179	1.246	297.661	21.301
81	1.987.290	535.741	132.048	2.655.079	423.635	1.632.760	5.204	418.446	23.353
82	2.311.324	595.728	132.604	3.039.656	500.253	1.864.506	5.784	822.168	26.768
83	2.727.659	668.146	122.945	3.518.750	616.478	2.151.406	6.030	761.094	37.504
84	3.091.757	721.025	129.456	3.942.238	743.860	2.244.161	7.258	950.167	44.850
85	3.584.894	844.157	135.861	4.564.912	966.222	2.395.157	8.115	1.110.290	101.808
86	3.993.915	956.283	175.097	5.125.295	1.065.491	2.738.346	7.451	1.368.310	98.023
87	4.380.941	1.124.258	158.725	5.663.924	1.179.314	3.099.572	6.873	1.644.740	79.179
88	4.891.548	1.234.566	274.255	6.400.369	1.245.040	3.466.824	9.009	1.843.679	116.358
89	5.536.922	1.453.810	358.167	7.348.899	1.474.313	3.974.851	–	2.159.107	111.955
90	6.375.559	1.678.518	365.956	8.420.033	1.672.330	4.540.664	–	2.287.082	173.137
91	7.380.016	1.934.290	456.490	9.770.796	1.893.313	5.071.062	–	2.633.120	233.943
92	8.421.553	2.244.654	669.644	11.335.851	2.155.074	5.811.466	–	3.009.468	252.021
93	9.200.544	2.385.408	699.464	12.285.416	2.444.663	5.971.827	–	3.677.727	243.787
94	9.611.760	2.550.998	705.444	12.868.202	2.704.080	6.036.784	–	3.893.362	212.071
95	9.875.390	2.694.606	612.633	13.182.629	2.615.879	6.166.200	–	4.070.010	263.915

Los datos de 1994 y 1995 son de estimación provisional.

FUENTES: En lo que atañe al gasto, las cifras de prestaciones sociales y de servicios (asistencia sanitaria, enseñanza y servicios sociales diversos) proceden del Cuadro XVII-2a; los gastos de administración de las prestaciones y demás gastos corrientes, del Cuadro XVII-1a, por diferencia. En cuanto a las partidas de recursos, proceden todas de la Contabilidad Nacional de España, salvo las de cotizaciones sociales reales de los tres primeros años, directamente tomadas de las Cuentas de la Seguridad Social.

CUADRO XVII-6a
Administraciones de seguridad social. Prestaciones sociales en dinero y en especie desglosadas por subsectores. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1986; a los precios corrientes de cada año.

Base 1986 — En millones de pesetas de cada año

Año	Sistema de seguridad social (incluidos FOGASA e INEM)				Otras administraciones de seguridad social			
	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	50.435,5	19.267,1	17.360,1	1.907,0	961,8	961,8	961,8	–
1965	59.679,7	24.782,3	21.180,9	3.601,4	1.623,6	1.623,6	1.623,6	–
1966	70.560,1	29.896,2	23.983,7	5.912,5	1.837,3	1.837,3	1.837,3	–
1967	86.447,8	75.027,3	65.250,0	9.777,3	2.311,2	2.311,2	2.311,2	–
1968	101.943,1	87.902,8	75.063,8	12.839,0	2.350,8	2.718,2	2.718,2	–
1969	122.237,4	107.025,8	88.622,2	18.403,6	3.269,9	3.113,8	3.113,8	–
1970	141.849,2	125.721,9	102.159,5	23.562,4	1.617,4	3.544,1	3.544,1	–
1971	187.371,1	168.782,8	138.604,9	30.177,9	5.477,7	3.967,8	3.967,8	–
1972	232.580,5	209.942,8	170.522,6	39.420,2	5.152,9	4.524,8	4.524,8	–
1973	297.011,2	271.345,8	218.188,4	53.157,4	5.159,6	5.159,6	5.159,6	–
1974	364.253,0	327.942,8	268.685,2	59.257,6	6.150,0	6.150,0	6.150,0	–
1975	466.898,2	418.609,5	348.184,8	70.424,7	7.807,9	7.807,9	7.807,9	–
1976	617.605,5	484.932,2	408.948,3	75.983,9	10.702,9	10.702,9	10.702,9	–
1977	823.089,9	714.115,1	624.752,4	89.362,7	19.513,2	17.745,1	14.095,4	3.649,7
1978	1.152.035,6	1.005.875,9	901.020,5	104.855,4	27.856,2	24.989,3	19.071,4	5.917,9
1979	1.467.489,8	1.302.707,5	1.194.310,5	108.397,0	42.168,4	37.323,4	27.324,4	9.999,0
1980	1.610.069	1.546.069	1.423.637	122.432	54.713	46.301	33.408	12.893
1981	2.054.045	1.928.287	1.791.545	136.742	66.760	59.003	43.447	15.556
1982	2.357.683	2.236.153	2.070.986	165.167	83.354	75.171	57.763	17.408
1983	2.765.206	2.639.664	2.455.263	184.401	97.878	87.995	66.413	21.582
1984	3.130.137	2.987.660	2.799.595	188.065	118.440	104.097	74.891	29.206
1985	3.439.221	3.462.270	3.252.948	209.322	142.006	122.624	83.826	38.798
1986	3.859.701	3.856.722	3.630.053	226.669	157.486	137.193	94.390	42.803
1987	4.272.295	4.230.611	3.970.793	259.818	174.266	150.330	101.048	49.282
1988	4.805.204	4.728.965	4.397.976	330.989	184.701	162.583	107.009	55.574
1989	5.441.434	5.361.158	4.965.419	395.739	190.699	175.764	114.127	61.637
1990	6.270.798	6.178.585	5.717.189	461.396	221.930	196.974	123.532	73.442
1991	7.267.090	7.151.961	6.614.167	537.794	259.775	228.055	131.823	96.232
1992	8.243.806	8.163.667	7.546.177	617.490	281.234	257.886	141.171	116.715
1993	9.140.562	9.018.640	8.366.056	652.584	175.353	181.904	54.586	127.318
1994 P	9.515.833	9.448.746	8.735.678	713.068	183.858	163.014	28.160	134.854
1995 P	9.795.235	9.699.063	8.940.669	758.394	197.009	176.327	29.243	147.084

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. En la presentación en la base de la Contabilidad Nacional de 1986, el importe del suministro de servicios de asistencia sanitaria por el sector privado detallado en el Cuadro XVII-8 no se computa como gasto en prestaciones sociales sino como parte del consumo final individual efectivo de la unidad correspondiente.

CUADRO XVII-6b
Administraciones de seguridad social. Prestaciones sociales en dinero y en especie desglosadas por subsectores. Estimación propia, con los criterios del SNA-1993, del SEC-1995 y de la Contabilidad Nacional de España en la base de 1980; a los precios corrientes de cada año.

Base 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Sistema de seguridad social (incluidos FOGASA e INEM)				Otras administraciones de seguridad social			
	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie	Total, según la Contabilidad Nacional	Total, según esta estimación	Prestaciones sociales en dinero	Prestaciones sociales en especie
1964	50.435,5	19.554,4	17.360,1	2.194,3	961,8	961,8	961,8	–
1965	59.679,7	25.287,0	21.180,9	4.106,1	1.623,6	1.623,6	1.623,6	–
1966	70.560,1	30.643,8	23.983,7	6.660,1	1.837,3	1.837,3	1.837,3	–
1967	86.447,8	76.632,8	65.250,0	11.382,8	2.311,2	2.311,2	2.311,2	–
1968	101.943,1	89.937,0	75.063,8	14.873,2	2.350,8	2.718,2	2.718,2	–
1969	122.237,4	109.697,1	88.622,2	21.074,9	3.269,9	3.113,8	3.113,8	–
1970	141.849,2	129.120,2	102.159,5	26.960,7	1.617,4	3.544,1	3.544,1	–
1971	187.371,1	173.227,8	138.604,9	34.622,9	5.477,7	3.967,8	3.967,8	–
1972	232.580,5	217.871,1	170.522,6	47.348,5	5.152,9	4.524,8	4.524,8	–
1973	297.011,2	280.546,7	218.188,4	62.358,3	5.159,6	5.159,6	5.159,6	–
1974	364.253,0	340.332,0	268.685,2	71.646,8	6.150,0	6.150,0	6.150,0	–
1975	466.898,2	433.818,2	348.184,8	85.633,4	7.807,9	7.807,9	7.807,9	–
1976	617.605,5	506.277,8	408.948,3	97.329,5	10.702,9	10.702,9	10.702,9	–
1977	823.089,9	752.085,3	624.752,4	127.332,9	19.513,2	17.745,1	14.095,4	3.649,7
1978	1.152.035,6	1.059.767,3	901.020,5	158.746,8	27.856,2	24.989,3	19.071,4	5.917,9
1979	1.467.489,8	1.354.213,2	1.194.310,5	159.902,7	42.168,4	37.323,4	27.324,4	9.999,0
1980	1.610.069	1.614.491	1.423.637	190.854	54.713	46.301	33.408	12.893
1981	2.054.045	2.027.342	1.791.545	235.797	66.760	59.003	43.447	15.556
1982	2.357.683	2.331.440	2.070.986	260.454	83.354	75.171	57.763	17.408
1983	2.765.206	2.732.479	2.455.263	277.216	97.878	87.995	66.413	21.582
1984	3.130.137	3.078.472	2.799.595	278.877	118.442	104.097	74.891	29.206
1985	3.439.221	3.551.180	3.252.948	298.232	142.006	122.624	83.826	38.798
1986	3.859.701	3.958.596	3.630.053	328.543	157.486	137.193	94.390	42.803
1987	4.272.295	4.352.445	3.970.793	381.652	174.266	150.330	101.048	49.282
1988	4.805.204	4.856.130	4.397.976	458.154	184.701	162.583	107.009	55.574
1989	5.441.434	5.507.759	4.965.419	542.340	190.699	175.764	114.127	61.637
1990	6.270.798	6.340.066	5.717.189	622.877	221.930	196.974	123.532	73.442
1991	7.267.090	7.351.197	6.614.167	737.030	259.775	228.055	131.823	96.232
1992	8.243.806	8.366.973	7.546.177	820.796	281.234	257.886	141.171	116.715
1993	9.140.562	9.237.194	8.366.056	871.138	175.353	181.904	54.586	127.318
1994 P	9.515.833	9.683.693	8.735.678	948.015	183.858	163.014	28.160	134.854
1995 P	9.795.235	9.949.618	8.940.669	1.008.949	197.009	176.327	29.243	147.084

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los Cuadros XVII-7, XVII-8, XVII-10 y XVII-11. En la presentación en la base de la Contabilidad Nacional de 1980, el importe de todos los suministros de servicios de asistencia sanitaria por el sector privado se computa como gasto en prestaciones sociales.

CUADRO XVII-7
Administraciones de seguridad social: Sistema de la Seguridad Social. Desglose de la partida de «Prestaciones económicas» de sus cuentas.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Transferencias corrientes a familias en las cuentas del sistema de la Seguridad Social	Pensiones contributivas	Asignaciones familiares contributivas	Subsidios		Otras prestaciones sociales en dinero	Otras prestaciones	Otros gastos
				Incapacidad temporal	Desempleo			
1964	17.549,1	12.092,4	1.028,2	3.009,1	1.008,1	*222,3*	*189,0*	–
1965	21.463,8	15.115,4	1.105,4	3.659,5	1.039,1	*261,5*	*282,9*	–
1966	24.310,8	16.958,3	1.121,0	4.406.6	1.190,1	*307,7*	*327,1*	–
1967	67.021,9	22.771,2	34.046,0	6.235,0	1.835,8	362,0	203,8	1.568,1
1968	77.049,4	27.626,7	35.975,4	7.817,6	3.160,4	483,7	194,6	1.791,0
1969	92.189,9	36.042,2	39.198,5	9.216,2	3.355,0	810,3	1.347,8	2.219,9
1970	105.469,0	45.404,1	39.629,0	10.960,5	3.692,3	952,3	2.267,1	2.563,7
1971	142.420,3	62.879,4	52.149,2	13.826,5	6.422,2	1.485,0	2.477,5	3.180,5
1972	175.401,1	80.551,1	57.088,0	20.719,7	6.556,1	*3.508,5*	3.994,4	*2.983,3*
1973	222.569,5	115.160,3	58.865,2	28.516,7	8.432,5	4.790,0	4.305,0	2.499,8
1974	274.680,4	152.984,6	59.904,6	35.433,7	11.675,1	6.038,9	5.481,1	3.162,4
1975	355.651,0	202.437,6	60.163,1	45.820,1	29.001,5	8.069,8	6.459,2	3.699,7
1976	412.790,0	250.037,0	52.669,0	53.345,0	41.113,0	9.036.2	6.589,8	–
1977	626.697,0	393.844,0	59.562,8	80.589,1	77.042,1	*8.764,1*	*6.894,9*	–
1978	895.508,0	572.927,0	60.047,0	110.995,0	137.791,0	*9.367,8*	*4.380,2*	–
1979	1.182.692,0	748.968,0	62.584,0	142.280,0	216.220,0	10.887,2	1.752,8	–
1980	1.088.289	875.049	57.736	147.898		7.606		**Asignaciones familiares no contributivas**
1981	1.332.113	1.106.889	52.818	163.730		8.676	**Pensiones no contributivas**	
1982	1.580.251	1.317.765	58.650	194.791	**Subsidio de maternidad**	9.045		
1983	1.868.210	1.591.021	56.171	211.302		9.716		
1984	2.147.645	1.869.730	54.499	213.840		9.576		
1985	2.400.911	2.119.560	47.151	225.345		8.855		
1986	2.698.235	2.407.835	40.455	241.001	:	8.944	–	–
1987	2.951.101	2.647.046	34.368	260.662	:	9.025	–	–
1988	3.287.916	2.951.176	33.265	293.217	:	10.258	–	–
1989	3.720.244	3.328.870	32.775	348.962	:	9.637	–	–
1990	4.243.748	3.780.659	31.699	419.430	:	11.960	–	–
1991	4.785.658	4.223.314	32.079	509.504	:	13.195	6.291	1.275
1992	5.458.649	4.721.239	81.960	573.905	:	15.265	57.395	8.885
1993	6.039.951	5.248.527	83.944	566.278	:	29.670	100.472	11.060
1994 P	6.514.542	5.687.718	51.156	570.374	:	16.013	144.051	45.230
1995 P	7.082.789	6.190.362	48.044	561.707	55.120	15.077	160.977	51.502

P = Estimación provisional.

FUENTES: De 1964 a 1983, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social. 1964-1985*, Madrid, 1985 (también, *Libro Blanco de la Seguridad social*, Madrid, 1977); desde 1984 a 1995, Cuentas del Sistema de la Seguridad Social (se pueden ver en los últimos números del *Anuario de Estadísticas Laborales*). La última columna de la derecha recoge, de 1967 a 1975, rúbricas incluidas en esta partida, pero que no corresponden a prestaciones. tales como los «capitales-renta» constituidos en la rama de accidentes de trabajo para cubrir el pago de las pensiones otorgadas. Elaboración propia.

CUADRO XVII-8
Administraciones de seguridad social: Sistema de la Seguridad Social. Desglose de la partida de «Asistencia sanitaria» de sus cuentas.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente en las cuentas del Sistema de la Seguridad Social (sin gastos de administración ni amortizaciones)	Prestaciones sociales en especie			Transferencias corrientes netas por suministro de servicios sanitarios		Servicios sanitarios propios	Diferencia con cuentas (ventas residuales, etc.)
		Reembolsos (prótesis, desplazamientos, etc.)	Suministros directos de farmacia por recetas	Suministro de asistencia sanitaria por el sector privado	A la Administración central	A la Administración territorial		
1964	5.150,3	41,3	*1.676,7*	287,3	*40,8*	*81,2*	*3.023,0*	–
1965	8.385,8	65,4	*3.253,1*	504,7	*68,6*	*136,3*	*4.357,7*	–
1966	12.720,0	*110,1*	*5.475,3*	747,6	*107,1*	*213,2*	*6.066,7*	–
1967	24.093,8	196,2	9.377,3	1.605,5	*208,5*	*414,9*	12.168,5	122,9
1968	29.692,9	250,1	12.394,3	2.034,2	*264,6*	*526,6*	14.080,9	142,2
1969	37.927,5	337,4	16.718,4	2.671,3	*347,9*	*692,7*	16.988,2	171,6
1970	46.929,7	458,3	20.837,0	3.398,3	*442,8*	*881,8*	20.650,1	261,4
1971	59.706,2	571,1	27.128,7	4.445,0	*579,6*	*1.154,5*	25.439,9	387,4
1972	81.529,5	758,9	34.570,2	7.928,3	*1.036,6*	*2.066,8*	34.465,3	703,4
1973	106.584,3	1.157,5	47.577,1	9.200,9	*1.201,9*	*2.395,6*	43.925,0	1.126,3
1974	135.294,4	1.728,1	51.846,8	12.389,2	*1.581,9*	*3.151,8*	62.981,7	1.614,9
1975	178.410,2	2.410,7	61.275,5	15.208,7	*2.014,8*	*4.012,2*	91.069,5	2.418,8
1976	226.604,0	3.153,4	65.814,7	*21.345,6*	*2.971,3*	*5.918,7*	124.159,0	3.241,3
1977	315.174,8	3.896,1	77.171,3	*37.970,2*	*5.122,8*	*10.212,0*	175.970,0	4.832,4
1978	409.363,1	5.609,1	93.204,9	*53.891,4*	*8.763,7*	*14.974,4*	224.044,0	8.875,6
1979	457.537,0	6.673,3	98.055,3	*51.505,7*	*9.772,7*	*16.087,8*	265.151,5	10.290,7
1980	541.156	10.543	110.465	*68.422*	13.414	20.940	319.542	–2.170
1981	639.967	*11.333*	123.345	*99.055*	*10.182*	*18.910*	374.907	2.235
1982	737.625	12.182	151.020	*95.287*	*7.712*	*29.129*	426.854	15.441
1983	825.347	11.153	171.080	*92.815*	*5.839*	*40.449*	486.042	17.969
1984	877.582	12.140	173.425	*90.812*	*4.392*	*33.323*	541.426	22.064
1985	985.152	12.684	192.966	88.910	7.791	46.860	647.844	–11.903
1986	1.116.691	16.981	204.098	101.874	*5.143*	56.053	737.521	–4.979
1987	1.278.070	20.583	231.973	121.834	*2.912*	62.044	874.836	–36.112
1988	1.468.051	21.660	299.943	127.165	*3.524*	84.665	957.741	–26.647
1989	1.750.561	25.080	356.336	146.601	*4.932*	70.847	1.162.665	–15.900
1990	2.017.826	25.287	417.250	161.481	*2.986*	63.730	1.366.571	–19.479
1991	2.226.208	26.092	487.840	199.236	2.197	46.034	1.588.276	–123.467
1992	2.807.607	29.002	561.855	203.306	*2.261*	55.858	1.858.392	96.933
1993	2.953.880	29.259	592.165	*218.554*	*279*	69.329	1.980.086	64.208
1994 P	3.209.268	33.203	643.701	*234.947*	*250*	92.362	2.103.487	101.318
1995 P	3.303.134	29.137	*689.051*	*250.555*	*296*	83.775	2.234.579	15.741

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las del cuadro anterior y además: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de datos del Seepros* en su estado al 1 de julio de 1997, y Barea Tejeiro, J. *et al.: Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992. Elaboración propia.

CUADRO XVII-9a
Administraciones de seguridad social: Sistema de la Seguridad Social. Desglose de la partida de «Servicios sociales» de sus cuentas. Hasta 1976 se toma la suma de las partidas de «asistencia social y servicios sociales» y de «gastos diversos».

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto corriente en las cuentas del sistema de la Seguridad Social (sin gastos de administración ni amortización)	Asignaciones familiares por hijos minusválidos	Prestaciones sociales en especie			Transferencias a la Administración territorial por servicios sociales	Consumo final			Otros gastos corrientes
			Reembolso de servicios sociales	Becas	Conciertos con el sector privado		Servicios a minusválidos, ancianos y otros	Servicios de acción formativa	Consumo final colectivo	
1964	:	–	:	:	:	:	–	:	:	:
1965	:	–	:	:	:	:	–	:	:	:
1966	:	–	:	:	:	:	–	:	:	:
1967	2.365,7	–	:	:	:	:	–	*1.518,4*	*526,3*	*321,0*
1968	6.905,3	–	:	:	:	:	–	*1.725,5*	*619,2*	*4.560,6*
1969	5.320,1	–	:	:	:	:	–	*1.960,8*	*728,5*	*2.630,8*
1970	8.724,1	1.521,3	:	:	:	:	22,1	*2.228,1*	*857,1*	*4.095,5*
1971	9.237,5	1.842,6	:	:	0,6	:	47,8	*2.634,9*	*1.008,3*	*3.703,3*
1972	6.820,0	*2.099,2*	*85,0*	:	11,7	:	129,9	*3.022,4*	*1.186,3*	*285,5*
1973	7.602,0	*2.423,7*	*100,0*	:	17,8	:	299,1	*3.378,5*	*1.395,6*	*–12,7*
1974	13.968,0	*2.648,3*	*117,6*	:	84,0	:	690,7	*3.776,8*	*1.644,8*	*5.005,8*
1975	15.790,0	*2.692,7*	*138,4*	:	140,9	:	1.102,7	*4.222,1*	*1.931,6*	*5.561,6*
1976	13.261,0	*2.748,1*	*183,3*	:	242,7	:	1.746,0	*4.967,2*	*2.272,4*	*1.101,3*
1977	16.847,0	*3.254,4*	*242,8*	*818,6*	339,0	:	2.638,1	*5.843,7*	*2.673,5*	*1.036,9*
1978	18.261,0	*3.528,9*	*346,0*	*855,4*	459,8	3,0	3.761,9	*6.875,0*	*3.604,0*	*–1.173,0*
1979	21.844,0	3.440,4	425,8	916,2	573,6	79,7	4.856,5	8.088,2	5.535,2	–2.071,6
1980	24.587	7.478	917	**Prestaciones de la Lismi**	507	1.013	9.152	–	5.315	205
1981	22.581	6.860	1.530		534	1.067	10.286	–	–	2.304
1982	25.800	6.669	1.387		578	1.155	12.910	–	–	3.101
1983	28.582	6.978	1.556		612	1.224	14.682	–	–	3.530
1984	31.596	7.014	1.598		902	1.293	16.643	–	–	4.146
1985	37.941	6.110	1.798	976	1.874	1.540	19.642	–	–	6.001
1986	47.090	7.152	1.982	4.324	3.608	1.835	22.631	–	–	5.558
1987	60.023	7.268	2.158	10.627	5.104	2.185	26.802	–	–	5.879
1988	89.675	6.881	2.386	26.066	7.000	2.603	31.260	–	–	13.479
1989	126.587	6.998	2.613	51.471	11.710	3.101	38.710	–	–	11.984
1990	173.235	7.366	3.733	77.033	15.126	3.694	46.913	–	–	19.370
1991	216.947	4.094	3.620	110.466	20.242	4.676	55.902	–	–	17.947
1992	223.942	–	3.163	101.763	23.470	3.943	63.781	–	–	27.822
1993	226.521	–	2.782	84.404	28.378	4.227	66.159	–	–	40.571
94 P	221.093	–	2.543	70.536	33.621	5.029	69.506	–	–	39.858
95 A	227.836	–	2.816	59.755	37.390	5.406	72.503	–	–	49.966

P = Estimación provisional.

FUENTES: Las de los dos cuadros anteriores. Además, Barea, J. *et al.: El gasto público en servicios sociales en España*, 2 vols., Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996. Elaboración propia.

CUADRO XVII-9b
Administraciones de seguridad social: Sistema de la Seguridad Social. Detalle de las principales partidas de «Servicios sociales» de sus cuentas.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Consumo final de servicios no destinados a la venta				Transferencias a la Administración territorial por servicios sociales prestados				Conciertos para la prestación de servicios sociales por el sector privado				
	Total	Minusválidos	Ancianos	Otros	Total	Minusválidos	Ancianos	Otros	Total	Minusválidos	Ancianos	Infancia	Otros
80	9.152	1.998	6.315	839	1.013	1.013	–	–	507	324	183	–	–
81	10.286	2.093	7.242	951	1.067	1.067	–	–	534	284	250	–	–
82	12.910	2.659	9.173	1.078	1.155	1.155	–	–	578	244	334	–	–
83	14.682	2.895	10.564	1.223	1.224	1.224	–	–	612	219	393	–	–
84	16.643	3.402	11.965	1.276	1.293	1.293	–	–	902	380	522	–	–
85	19.642	4.924	13.400	1.318	1.540	1.367	–	173	1.874	448	704	722	–
86	22.631	5.717	15.498	1.416	1.835	1.270	110	455	3.608	141	955	2.003	509
87	26.802	7.505	17.889	1.408	2.185	1.630	360	195	5.104	480	2.323	1.811	490
88	31.260	9.932	19.815	1.513	2.603	1.537	859	207	7.000	452	2.871	2.527	1.150
89	38.710	13.076	23.866	1.768	3.101	1.781	1.100	220	11.710	524	5.680	2.693	2.813
90	46.913	14.377	30.239	2.297	3.694	1.624	1.836	234	15.126	477	7.347	2.694	4.608
91	55.902	18.721	34.690	2.491	4.676	1.564	2.864	248	20.242	459	11.486	2.794	5.503
92	63.781	21.943	39.242	2.596	3.943	1.601	2.078	264	23.470	471	16.310	2.253	4.436
93	66.159	22.725	40.641	2.793	4.227	1.660	2.287	280	28.378	488	20.532	2.478	4.880
94	69.506	23.877	42.701	2.928	5.029	2.530	2.202	297	33.621	744	23.882	3.029	5.966
95	72.503	24.907	44.543	3.053	5.406	2.802	2.288	316	37.390	823	26.594	3.358	6.615

Los datos de los años 1994 y 1995 son provisionales.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Cuentas del Sistema de la Seguridad Social y en la *Base de Datos del Seepros* en su estado al 1 de julio de 1997, según el detalle que figura en los Cuadros XIX-1 al XIX-7.

CUADRO XVII-10
Administraciones de seguridad social: Instituto Nacional de Empleo (INEM) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). Desglose de sus prestaciones sociales.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Instituto Nacional de Empleo								Fondo de Garantía Salarial
	Total	Prestaciones contributivas por desempleo			Prestaciones asistenciales por desempleo y de fomento del empleo				
		Subtotal	Modalidad de pago periódico	Modalidad de pago único	Subtotal	Subsidio ordinario de desempleo	Prestaciones especiales del Régimen Agrario	Ayudas para asistencia a cursos de formación	Indemnizaciones de despido
1977	–	–	–	–	–	–	:	–	1.695,9
1978	–	–	–	–	–	–	:	–	6.363,8
1979	–	–	–	–	–	–	:	–	9.930,9
1980	319.393	305.352	305.352	–	14.041	–	13.149	892	8.477
1981	426.840	384.592	384.592	–	42.248	20.839	20.145	1.264	25.732
1982	445.736	361.518	361.518	–	84.218	54.114	24.256	5.848	38.330
1983	533.035	409.765	409.765	–	123.270	70.222	42.462	10.586	47.040
1984	586.531	454.968	454.968	–	131.563	72.777	42.181	16.605	58.405
1985	802.061	580.497	568.165	12.332	221.564	148.779	42.883	29.902	42.890
1986	877.563	599.965	540.394	59.571	277.598	179.653	56.889	41.056	42.779
1987	944.065	604.460	534.436	70.024	339.605	222.448	67.068	50.089	57.732
1988	1.033.598	673.453	589.760	83.693	360.145	224.654	76.670	58.821	43.515
1989	1.150.827	744.107	648.877	95.230	406.720	265.606	86.416	54.698	35.879
1990	1.356.265	896.785	799.899	96.886	459.480	309.368	94.340	55.772	32.777
1991	1.678.611	1.156.763	1.046.251	110.512	521.848	364.638	94.394	62.816	35.338
1992	1.941.713	1.340.637	1.262.992	77.645	601.076	449.061	92.996	59.019	44.052
1993	2.178.265	1.450.361	1.432.193	18.168	727.904	568.928	100.745	58.231	63.436
94 P	2.081.381	1.381.443	1.362.209	19.234	699.938	550.231	105.438	44.269	69.219
95 P	1.733.995	1.116.326	1.101.940	14.386	617.669	438.795	121.730	57.144	64.130

P = Estimación provisional.

FUENTES: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997. Además, García Murcia, J.: *El Fondo de Garantía Salarial*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1983. Elaboración propia. Con anterioridad a 1980, las prestaciones por desempleo, administradas por el Instituto Nacional de Previsión, figuran en las Cuentas del sistema de la Seguridad Social y están recogidas en el cuadro correspondiente a la partida de «prestaciones económicas» de dicho sistema (Cuadro XVII-7). El Fondo de Garantía Salarial fue creado por la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales; de él sólo se recogen como prestaciones las indemnizaciones por despido que son de su cargo, pero se excluyen los salarios pagados en caso de insolvencia del empresario. El Instituto Nacional de Empleo fue creado por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

CUADRO XVII-11
Administraciones de seguridad social: Otras administraciones de seguridad social (mutualidades de funcionarios). Desglose de sus prestaciones sociales.

Bases 1986 y 1980 — En millones de pesetas de cada año

Año	Gasto total en prestaciones y transferencias	Prestaciones sociales en dinero				Prestaciones sociales en especie				Transferencias
						Asistencia sanitaria				
		Pensiones	Asignaciones familiares	Subsidios por incapacidad temporal	Otras prestaciones en dinero	Reembolsos (prótesis, etc.)	Suministros de farmacia por recetas	Suministros de asistencia por el sector privado	Servicios sociales diversos *	A otras administraciones públicas por servicios de asistencia sanitaria
1964	961,8	*961,8*	:	–	:	–	–	–	–	–
1965	1.623,6	*1.623,6*	:	–	:	–	–	–	–	–
1966	1.837,3	*1.837,3*	:	–	:	–	–	–	–	–
1967	2.311,2	*2.311,2*	:	–	:	–	–	–	–	–
1968	2.718,2	*2.718,2*	:	–	:	–	–	–	–	–
1969	3.113,8	*3.113,8*	:	–	:	–	–	–	–	–
1970	3.544,1	*3.544,1*	:	–	:	–	–	–	–	–
1971	3.967,8	*3.887,7*	*5,5*	–	*74,6*	–	–	–	–	–
1972	4.524,8	*4.424,9*	*6,6*	–	*93,3*	–	–	–	–	–
1973	5.159,6	*5.036,3*	*6,7*	–	*116,6*	–	–	–	–	–
1974	6.150,0	*5.996,3*	*7,9*	–	*145,8*	–	–	–	–	–
1975	7.807,9	*7.612,7*	*10,1*	–	*185,1*	–	–	–	–	–
1976	10.702,9	*10.314,4*	*142,3*	–	*246,2*	–	–	–	–	–
1977	19.513,2	*13.462,5*	*185,6*	*125,7*	*321,6*	*212,4*	*1.276,0*	*2.161,3*	–	*1.768,1*
1978	27.856,2	*18.215,1*	*251,2*	*170,1*	*435,0*	*344,4*	*2.069,0*	*3.504,5*	–	*2.866,9*
1979	42.168,4	*26.097,4*	*360,0*	*243,7*	*623,3*	582,0	3.496,0	5.921,0	–	4.845,0
1980	54.189	31.908	440	298	762	619	4.561	7.713	–	7.888
1981	67.539	41.381	703	392	971	673	5.506	9.296	81	8.536
1982	86.787	53.599	896	437	2.831	907	6.104	10.329	68	11.616
1983	100.952	62.538	1.009	354	2.512	1.243	7.403	12.751	185	12.957
1984	120.582	70.305	1.114	490	2.982	1.487	8.783	18.719	217	16.485
1985	143.842	78.286	1.479	573	3.488	1.621	10.127	26.772	278	21.218
1986	159.270	87.902	1.798	907	3.783	2.068	11.659	28.754	322	22.077
1987	176.811	93.712	1.884	1.025	4.427	2.737	13.325	32.863	357	26.481
1988	190.325	98.531	2.043	1.508	4.927	3.398	*14.912*	*36.777*	*487*	*27.742*
1989	206.280	104.250	2.194	2.222	5.461	4.280	*16.402*	*40.452*	503	*30.516*
1990	233.186	111.447	2.528	2.918	6.639	5.402	*19.463*	*48.003*	574	*36.212*
1991	273.068	118.740	2.815	4.032	6.236	6.290	24.326	64.915	701	45.013
1992	307.741	126.016	3.300	5.564	6.291	6.736	28.296	80.785	898	49.855
1993	205.516	39.775	3.884	6.573	4.354	7.250	30.688	88.108	1.272	23.612
1994 P	183.784	13.728	3.879	6.917	3.636	7.075	*26.782*	*99.397*	1.600	*20.770*
1995 P	197.940	13.922	4.146	7.555	3.620	6.950	*29.460*	*109.023*	1.651	*21.613*

* Concertados con el sector privado.
P = Estimación provisional.
FUENTES: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística: *Contabilidad Nacional de España* en base 1970, y de las fuentes citadas en los Cuadros XVII-8 y XVII-9a.

CUADRO XVIII-1A
Administraciones públicas. Producción de servicios de sanidad no destinados a la venta. Con detalle de producción efectiva, ventas residuales, producción distribuida efectiva, consumo final colectivo efectivo y consumo final individual efectivo en las bases de 1986 y de 1980.

En millones de pesetas de cada año

Año y Sector institucional	Producción, según la clasificación funcional de la CNE	Diferencia con producción efectiva	Producción efectiva	Ventas residuales	Producción efectiva distribuida	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo, base 1986	Consumo de sanidad destinada a la venta	Consumo final individual efectivo, base 1980
1964									
Adm. públicas			*10.116,1*	*223,9*	*9.892,2*	*3.086,2*	*6.806,0*	*287,3*	*6.518,7*
Adm. central			2.916,3	49,7	2.866,6	1.411,7	1.454,9	–	1.454,9
Adm. territorial			3.065,5	68,4	2.997,1	956,3	2.040,8	–	2.040,8
Sistema de Seg. Social			4.134,3	105,8	4.028,5	718,2	3.310,3	287,3	3.023,0
1965									
Adm. públicas			*12.935,1*	*287,1*	*12.648,0*	*3.734,1*	*8.913,9*	*504,7*	*8.409,2*
Adm. central			3.379,2	56,8	3.322,4	1.636,2	1.686,2	–	1.686,2
Adm. territorial			3.551,4	77,8	3.473,6	1.108,3	2.365,3	–	2.365,3
Sistema de Seg. Social			6.004,5	152,5	5.852,0	989,6	4.862,4	504,7	4.357,7
1966									
Adm. públicas			*16.424,7*	*472,8*	*15.951,9*	*4.441,9*	*11.510,0*	*747,6*	*10.762,4*
Adm. central			3.934,6	84,0	3.850,6	1.896,3	1.954,3	–	1.954,3
Adm. territorial			4.140,0	114,1	4.025,9	1.284,5	2.741,4	–	2.741,4
Sistema de Seg. Social			8.350,1	274,7	8.075,4	1.261,1	6.814,3	747,6	6.066,7
1967									
Adm. públicas			*24.324,9*	*517,0*	*23.807,9*	*4.591,5*	*19.216,4*	*1.605,5*	*17.610,9*
Adm. central			4.525,8	62,9	4.462,9	2.197,8	2.265,1	–	2.265,1
Adm. territorial			4.749,9	83,8	4.666,1	1.488,8	3.177,3	–	3.177,3
Sistema de Seg. Social			15.049,2	370,3	14.678,9	904,9	13.774,0	1.605,5	12.168,5
1968									
Adm. públicas			*28.377,6*	*624,8*	*27.752,8*	*5.330,0*	*22.422,8*	*2.034,2*	*20.388,6*
Adm. central			5.248,1	75,6	5.172,5	2.547,3	2.625,2	–	2.625,2
Adm. territorial			5.508,3	100,3	5.408,0	1.725,5	3.682,5	–	3.682,5
Sistema de Seg. Social			17.621,2	448,9	17.172,3	1.057,2	16.115,1	2.034,2	14.080,9
1969									
Adm. públicas			*34.147,6*	*825,3*	*33.322,3*	*6.352,2*	*26.970,1*	*2.671,3*	*24.298,8*
Adm. central			6.091,0	96,1	5.994,9	2.952,3	3.042,6	–	3.042,6
Adm. territorial			6.394,3	126,4	6.267,9	1.999,9	4.268,0	–	4.268,0
Sistema de Seg. Social			21.662,3	602,8	21.059,5	1.400,0	19.659,5	2.671,3	16.988,2
1970									
Adm. públicas			*41.049,0*	*986,2*	*40.062,8*	*7.497,6*	*32.565,2*	*3.398,3*	*29.166,9*
Adm. central			7.094,5	110,5	6.984,0	3.439,4	3.544,6	–	3.544,6
Adm. territorial			7.446,4	144,3	7.302,1	2.329,9	4.972,2	–	4.972,2
Sistema de Seg. Social			26.508,1	731,4	25.776,7	1.728,3	24.048,4	3.398,3	20.650,1
1971									
Adm. públicas			*50.084,1*	*1.433,1*	*48.651,0*	*8.801,4*	*39.849,6*	*4.445,0*	*35.404,6*
Adm. central	4.493,9		8.324,1	152,8	8.171,3	4.024,1	4.147,2	–	4.147,2
Adm. territorial			8.741,0	197,5	8.543,5	2.726,0	5.817,5	–	5.817,5
Sistema de Seg. Social			33.019,0	1.082,8	31.936,2	2.051,3	29.884,9	4.445,0	25.439,9

FUENTES: Elaboración propia, a partir de datos de la Contabilidad Nacional de España y sus Tablas Input-Output, de las cuentas de de las administraciones públicas y del sistema de la Seguridad Social. Se ha tenido muy en cuenta, aunque no se ha seguido siempre, la obra de Barea, J. *et al.: Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.

El Prof. Barea y su equipo, así como sus continuadores (Ministerio de Sanidad y Consumo: *Cuentas Satélites del Gasto Público en Sanidad.* Años 1991-1992-1993, Madrid, s/a, y *Gasto sanitario público 1994*, Madrid, 1998), de acuerdo con los criterios del SEC, consideran prestaciones sociales el consumo de sanidad destinada a la venta realizado por las administraciones públicas, mientras que la CNE-1986 lo trata como consumo intermedio de estas administraciones.

CUADRO XVIII-1B
Administraciones públicas. Distribución de los servicios de sanidad no destinados a la venta. Transferencias por servicios entre administraciones públicas y producción propia y ajena distribuida por las mismas.

En millones de pesetas de cada año

Año	Sector institucional	Importes de servicios de asistencia sanitaria prestados a otras administraciones públicas en virtud de conciertos				Importes de servicios recibidos de otras administraciones públicas en virtud de conciertos			Producción distribuida por el sector, base 1980
		A la Adm. central	A la Adm. territorial	Al Sistema de la Seguridad Social	A otras adm. de seguridad social	De la Adm. central	De la Adm. territorial	Del Sistema de la Seguridad Social	
1964	*Adm. públicas*	12,7	9,2	124,9	–	*48,7*	*95,2*	2,9	*6.518,7*
	Adm. central	–	7,1	41,6	–	–	11,9	0,8	1.418,9
	Adm. territorial	11,9	–	83,3	–	7,1	–	2,1	1.954,8
	Sistema de Seg. Social	0,8	2,1	–	–	41,6	83,3	–	3.145,0
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1965	*Adm. públicas*	*14,9*	*11,0*	*209,1*	–	*77,6*	*153,2*	*4,2*	*8.409,2*
	Adm. central	–	7,9	69,7	–	–	13,8	1,1	1.623,5
	Adm. territorial	13,8	–	139,4	–	7,9	–	3,1	2.223,1
	Sistema de Seg. Social	1,1	3,1	–	–	69,7	139,4	–	4.562,6
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1966	*Adm. públicas*	*17,6*	*13,0*	*326,2*	–	*117,4*	*233,5*	*5,9*	*10.762,4*
	Adm. central	–	8,7	108,7	–	–	16,0	1,6	1.854,5
	Adm. territorial	16,0	–	217,5	–	8,7	–	4,3	2.520,9
	Sistema de Seg. Social	1,6	4,3	–	–	108,7	217,5	–	6.387,0
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1967	*Adm. públicas*	*21,7*	*18,2*	*635,2*	–	*221,3*	*442,0*	*11,8*	*17.610,9*
	Adm. central	–	9,6	211,7	–	–	18,5	3,2	2.065,5
	Adm. territorial	18,5	–	423,5	–	9,6	–	8,6	2.753,5
	Sistema de Seg. Social	3,2	8,6	–	–	211,7	423,5	–	12.791,9
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1968	*Adm. públicas*	*25,2*	*20,3*	*804,9*	–	*278,6*	*558,1*	*13,7*	*20.388,6*
	Adm. central	–	10,3	268,3	–	–	21,5	3,7	2.371,8
	Adm. territorial	21,5	–	536,6	–	10,3	–	10,0	3.144,7
	Sistema de Seg. Social	3,7	10,0	–	–	268,3	536,6	–	14.872,1
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1969	*Adm. públicas*	*29,4*	*23,0*	*1.057,0*	–	*363,3*	*729,7*	*16,4*	*24.298,8*
	Adm. central	–	11,0	352,3	–	–	25,0	4,4	2.708,7
	Adm. territorial	25,0	–	704,7	–	11,0	–	12,0	3.561,3
	Sistema de Seg. Social	4,4	12,0	–	–	352,3	704,7	–	18.028,8
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1970	*Adm. públicas*	*34,4*	*26,3*	*1.344,6*	–	*459,9*	*925,4*	*20,0*	*29.166,9*
	Adm. central	–	11,7	448,2	–	–	29,0	5,4	3.119,1
	Adm. territorial	29,0	–	896,4	–	11,7	–	14,6	4.073,1
	Sistema de Seg. Social	5,4	14,6	–	–	448,2	896,4	–	21.974,7
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1971	*Adm. públicas*	*41,2*	*29,5*	*1.758,8*	–	*597,6*	*1.207,2*	*24,7*	*35.404,6*
	Adm. central	–	11,4	586,2	–	–	34,6	6,6	3.590,8
	Adm. territorial	34,6	–	1.172,6	–	11,4	–	18,1	4.639,8
	Sistema de Seg. Social	6,6	18,1	–	–	586,2	1.172,6	–	27.174,0
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–

CUADRO XVIII-2A
Administraciones públicas. Producción de servicios de sanidad no destinados a la venta. Con detalle de producción efectiva, ventas residuales, producción distribuida efectiva, consumo final colectivo efectivo y consumo final individual efectivo en las bases de 1986 y de 1980.

En millones de pesetas de cada año

Año y Sector institucional	Producción, según la clasificación funcional de la CNE	Diferencia con producción efectiva	Producción efectiva	Ventas residuales	Producción efectiva distribuida	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo, base 1986	Consumo de sanidad destinada a la venta	Consumo final individual efectivo, base 1980
1972									
Adm. públicas			*66.164,1*	*1.641,2*	*64.522,9*	*10.420,7*	*54.102,2*	*7.928,3*	*46.173,9*
Adm. central			9.748,5	147,2	9.601,3	4.728,3	4.873,0	–	4.873,0
Adm. territorial			10.219,3	180,7	10.038,6	3.203,0	6.835,6	–	6.835,6
Sistema de Seg. Social			46.196,3	1.313,3	44.883,0	2.489,4	42.393,6	7.928,3	34.465,3
1973									
Adm. públicas			*82.468,9*	*2.833,2*	*79.635,7*	*12.635,1*	*67.000,6*	*9.200,9*	*57.799,7*
Adm. central	7.012,5		11.618,1	240,6	11.377,5	5.603,0	5.774,5	–	5.774,5
Adm. territorial			12.192,3	296,6	11.895,7	3.795,5	8.100,2	–	8.100,2
Sistema de Seg. Social			58.658,5	2.296,0	56.362,5	3.236,6	53.125,9	9.200,9	43.925,0
1974									
Adm. públicas			*110.880,5*	*3.378,3*	*107.502,2*	*15.620,5*	*91.881,7*	*12.389,2*	*79.492,5*
Adm. central	8.175,0		13.779,9	240,7	13.539,2	6.667,6	6.871,6	–	6.871,6
Adm. territorial			14.447,4	291,5	14.155,9	4.516,7	9.639,2	–	9.639,2
Sistema de Seg. Social			82.653,2	2.846,1	79.807,1	4.436,2	75.370,9	12.389,2	62.981,7
1975									
Adm. públicas			*150.069,5*	*5.022,5*	*145.047,0*	*19.038,4*	*126.008,6*	*15.208,7*	*110.799,9*
Adm. central	9.736,4		16.478,5	299,1	16.179,4	7.967,8	8.211,6	–	8.211,6
Adm. territorial			17.274,0	357,8	16.916,2	5.397,4	11.518,8	–	11.518,8
Sistema de Seg. Social			116.317,0	4.365,6	111.951,4	5.673,2	106.278,2	15.208,7	91.069,5
1976									
Adm. públicas			*199.704,5*	*6.886,6*	*192.817,9*	*23.636,9*	*169.181,0*	*21.345,6*	*147.835,4*
Adm. central	10.678,0		19.759,3	344,1	19.415,2	9.561,3	9.853,9	–	9.853,9
Adm. territorial			20.688,2	388,8	20.299,4	6.476,9	13.822,5	–	13.822,5
Sistema de Seg. Social			159.257,0	6.153,7	153.103,3	7.598,7	145.504,6	21.345,6	124.159,0
1977									
Adm. públicas			*281.907,9*	*8.929,2*	*272.978,7*	*29.324,7*	*243.654,0*	*37.970,2*	*205.683,8*
Adm. central	16.132,4		24.677,8	311,8	24.366,0	11.999,4	12.366,6	–	12.366,6
Adm. territorial			25.787,1	311,4	25.475,7	8.128,5	17.347,2	–	17.347,2
Sistema de Seg. Social			231.443,0	8.306,0	223.137,0	9.196,8	213.940,2	37.970,2	175.970,0
1978									
Adm. públicas			*362.660,5*	*11.968,2*	*350.692,3*	*36.060,3*	*314.632,0*	*53.891,4*	*260.740,6*
Adm. central	22.899,5		30.368,9	276,9	30.092,0	14.819,2	15.272,8	–	15.272,8
Adm. territorial			31.748,2	285,7	31.462,5	10.038,7	21.423,8	–	21.423,8
Sistema de Seg. Social			300.543,4	11.405,6	289.137,8	11.202,4	277.935,4	53.891,4	224.044,0
1979									
Adm. públicas			*416.684,7*	*12.602,9*	*404.081,8*	*42.838,2*	*361.243,6*	*51.505,7*	*309.737,9*
Adm. central	28.471,1		36.866,1	304,3	36.561,8	18.005,3	18.556,5	–	18.556,5
Adm. territorial			38.613,4	386,5	38.226,9	12.197,0	26.029,9	–	26.029,9
Sistema de Seg. Social			341.205,2	11.912,1	329.293,1	12.635,9	316.657,2	51.505,7	265.151,5

CUADRO XVIII-2B
Administraciones públicas. Distribución de los servicios de sanidad no destinada a la venta. Transferencia de servicios entre administraciones públicas y producción propia y ajena distribuida por las mismas.

En millones de pesetas corrientes

Año	Sector institucional	Importes de servicios de asistencia sanitaria prestados a otras administraciones públicas en virtud de conciertos				Importes de servicios recibidos de otras administraciones públicas en virtud de conciertos			Producción distribuida por el sector, base 1980
		A la Adm. central	A la Adm. territorial	Al Sistema de la Seguridad Social	A otras adm. de seguridad social	De la Adm. central	De la Adm. territorial	Del Sistema de la Seguridad Social	
1972	*Adm. públicas*	*50,4*	*38,5*	*3.137,0*	–	*1.059,5*	*2.132,8*	*33,6*	*46.173,9*
	Adm. central	–	13,9	1.045,6	–	–	41,4	9,0	3.863,9
	Adm. territorial	41,4	–	2.091,4	–	13,9	–	24,6	4.741,3
	Sistema de Seg. Social	9,0	24,6	–	–	1.045,6	2.091,4	–	37.568,7
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1973	*Adm. públicas*	*61,1*	*50,3*	*3.640,6*	–	*1.232,3*	*2.476,6*	*43,1*	*57.799,7*
	Adm. central	–	18,8	1.213,5	–	–	49,5	11,6	4.603,3
	Adm. territorial	49,5	–	2.427,1	–	18,8	–	31,5	5.673,9
	Sistema de Seg. Social	11,6	31,5	–	–	1.213,5	2.427,1	–	47.522,5
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1974	*Adm. públicas*	*75,8*	*67,0*	*4.795,5*	–	*1.620,3*	*3.256,2*	*61,8*	*79.492,5*
	Adm. central	–	21,8	1.598,5	–	–	59,2	16,6	5.327,1
	Adm. territorial	59,2	–	3.197,0	–	21,8	–	45,2	6.450,0
	Sistema de Seg. Social	16,6	45,2	–	–	1.598,5	3.197,0	–	67.715,4
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1975	*Adm. públicas*	*94,7*	*92,5*	*6.116,4*	–	*2.065,9*	*4.148,3*	*89,4*	*110.799,9*
	Adm. central	–	27,1	2.038,8	–	–	70,7	24,0	6.240,4
	Adm. territorial	70,7	–	4.077,6	–	27,1	–	65,4	7.463,0
	Sistema de Seg. Social	24,0	65,4	–	–	2.038,8	4.077,6	–	97.096,5
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1976	*Adm. públicas*	*123,9*	*121,1*	*9.011,9*	–	*3.035,9*	*6.099,1*	*121,9*	*147.835,4*
	Adm. central	–	31,9	3.004,0	–	–	91,2	32,7	6.941,9
	Adm. territorial	91,2	–	6.007,9	–	31,9	–	89,2	7.844,5
	Sistema de Seg. Social	32,7	89,2	–	–	3.004,0	6.007,9	–	133.049,0
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	–	–	–	–
1977	*Adm. públicas*	*170,5*	*171,2*	*15.507,9*	*1.768,1*	*5.932,1*	*10.920,8*	*764,8*	*205.683,8*
	Adm. central	–	44,6	5.169,3	718,2	–	124,0	46,5	6.605,0
	Adm. territorial	124,0	–	10.338,6	458,2	44,6	–	126,6	6.597,6
	Sistema de Seg. Social	46,5	126,6	–	591,7	5.169,3	10.338,6	–	190.713,1
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	718,2	458,2	591,7	1.768,1
1978	*Adm. públicas*	*213,7*	*221,6*	*23.961,0*	*2.866,9*	*10.046,7*	*16.034,2*	*1.182,3*	*260.740,6*
	Adm. central	–	58,6	8.823,6	1.164,5	–	153,8	59,9	5.439,8
	Adm. territorial	153,8	–	15.137,4	743,0	58,6	–	163,0	5.611,2
	Sistema de Seg. Social	59,9	163,0	–	959,4	8.823,6	15.137,4	–	246.822,7
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	1.164,5	743,0	959,4	2.866,9
1979	*Adm. públicas*	*254,6*	*265,2*	*26.124,1*	*4.845,0*	*11.883,9*	*17.720,0*	*1.885,0*	*309.737,9*
	Adm. central	–	72,4	9.843,5	1.968,0	–	183,8	70,8	6.927,2
	Adm. territorial	183,8	–	16.280,6	1.255.6	72,4	–	192,8	8.575,1
	Sistema de Seg. Social	70,8	192,8	–	1.621,4	9.843,5	16.280.6	–	289.390,6
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	1.968,0	1.255,6	1.621,4	4.845,0

CUADRO XVIII-3A
Administraciones públicas. Producción de servicios de sanidad no destinados a la venta. Con detalle de producción efectiva, ventas residuales, producción distribuida efectiva, consumo final colectivo efectivo y consumo final individual efectivo en las bases de 1986 y de 1980.

En millones de pesetas de cada año

Año y Sector institucional	Producción, según la clasificación funcional de la CNE	Diferencia con producción efectiva	Producción efectiva	Ventas residuales	Producción efectiva distribuida	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo, base 1986	Consumo de sanidad destinada a la venta	Consumo final individual efectivo, base 1980
1980									
Adm. públicas			*505.035*	*12.644*	*492.391*	*51.115*	*441.276*	*68.422*	*372.854*
Adm. central	34.797		43.934	217	43.717	21.529	22.188	–	22.188
Adm. territorial			46.012	304	45.708	14.584	31.124	–	31.124
Sistema de Seg. Social	339.058		415.089	12.123	402.966	15.002	387.964	68.422	319.542
1981									
Adm. públicas			*605.511*	*15.190*	*590.321*	*56.400*	*533.921*	*99.055*	*434.866*
Adm. central	40.698		47.035	372	46.663	23.363	23.300	–	23.300
Adm. territorial			52.810	585	52.225	15.566	36.659	–	36.659
Sistema de Seg. Social	402.882		505.666	14.233	491.433	17.471	473.962	99.055	374.907
1982									
Adm. públicas			*670.620*	*17.036*	*653.584*	*64.009*	*589.575*	*95.287*	*494.288*
Adm. central	40.572		44.377	239	44.138	25.263	18.875	–	18.875
Adm. territorial			67.435	616	66.819	18.260	48.559	–	48.559
Sistema de Seg. Social	453.365		558.808	16.181	542.627	20.486	522.141	95.287	426.854
1983									
Adm. públicas			*743.753*	*22.600*	*721.153*	*66.454*	*654.699*	*92.815*	*561.884*
Adm. central	41.028		37.823	175	37.648	24.383	13.265	–	13.265
Adm. territorial			84.823	824	83.999	21.422	62.577	–	62.577
Sistema de Seg. Social	505.645		621.107	21.601	599.506	20.649	578.857	92.815	486.042
1984									
Adm. públicas			*825.549*	*30.931*	*794.618*	*77.083*	*717.535*	*90.812*	*626.723*
Adm. central	34.854		41.624	345	41.279	25.909	15.370	–	15.370
Adm. territorial			97.101	1.570	95.531	25.604	69.927	–	69.927
Sistema de Seg. Social	554.822		686.824	29.016	657.808	25.570	632.238	90.812	541.426
1985									
Adm. públicas	*978.551*	*33.389*	*945.162*	*34.650*	*910.512*	*77.826*	*832.686*	*88.910*	*743.776*
Adm. central	49.094	–	49.094	162	48.932	26.614	22.318	–	22.318
Adm. territorial	168.208	33.389	134.819	33.776	101.043	27.429	73.614	–	73.614
Sistema de Seg. Social	761.249	–	761.249	712	760.537	23.783	736.754	88.910	647.844
1986									
Adm. públicas	*1.106.785*	*46.694*	*1.060.091*	*30.381*	*1.029.710*	*88.296*	*941.414*	*101.874*	*839.540*
Adm. central	40.510	–	40.510	134	40.376	25.647	14.729	–	14.729
Adm. territorial	185.793	46.694	139.099	20.726	118.373	31.083	87.290	–	87.290
Sistema de Seg. Social	880.482	–	880.482	9.521	870.961	31.566	839.395	101.874	737.521
1987									
Adm. públicas	*1.249.160*	*8.149*	*1.241.011*	*27.473*	*1.213.538*	*105.232*	*1.108.306*	*121.834*	*986.472*
Adm. central	41.525	–	41.525	137	41.388	34.779	6.609	–	6.609
Adm. territorial	192.711	8.149	184.562	27.336	157.226	52.199	105.027	–	105.027
Sistema de Seg. Social	1.014.924	–	1.014.924	–	1.014.924	18.254	996.670	121.834	874.836

Para la comparación de las cifras de esta estimación con las de consumo público de los estudios realizados según el método del Prof. Barea, debe restarse de la cifra de producción efectiva de esta estimación (desde 1985 es la misma de la CNE en base 1986) el importe del consumo de sanidad destinada a la venta.

CUADRO XVIII-3B
Administraciones públicas. Distribución de los servicios de sanidad no destinada a la venta. Transferencias de servicios entre administraciones públicas y producción propia y ajena distribuida por las mismas.

En millones de pesetas corrientes

Año	Sector institucional	Importes de servicios de asistencia sanitaria prestados a otras administraciones públicas en virtud de conciertos				Importes de servicios recibidos de otras administraciones públicas en virtud de conciertos			Producción distribuida por el sector, base 1980
		A la Adm. central	A la Adm. territorial	Al Sistema de la Seguridad Social	A otras adm. de seguridad social	De la Adm. central	De la Adm. territorial	Del Sistema de la Seguridad Social	
1980	*Adm. públicas*	*298*	*307*	*34.669*	*7.888*	*16.780*	*23.427*	*2.955*	*372.854*
	Adm. central	–	77	13.499	3.204	–	213	85	5.706
	Adm. territorial	213	–	21.170	2.044	77	–	230	8.004
	Sistema de Seg. Social	85	230	–	2.640	13.499	21.170	–	351.256
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.204	2.044	2.640	7.888
1981	*Adm. públicas*	*323*	*350*	*29.448*	*8.536*	*13.835*	*21.609*	*3.213*	*434.866*
	Adm. central	–	90	10.278	3.467	–	227	96	9.788
	Adm. territorial	227	–	19.170	2.212	90	–	260	15.400
	Sistema de Seg. Social	96	260	–	2.857	10.278	19.170	–	401.142
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.467	2.212	2.857	8.536
1982	*Adm. públicas*	*379*	*397*	*37.261*	*11.616*	*12.633*	*32.713*	*4.307*	*494.288*
	Adm. central	–	90	7.825	4.718	–	266	113	6.621
	Adm. territorial	266	–	29.436	3.011	90	–	307	16.243
	Sistema de Seg. Social	113	307	–	3.887	7.825	29.436	–	459.808
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	4.718	3.011	3.887	11.616
1983	*Adm. públicas*	*441*	*443*	*46.769*	*12.957*	*9.774*	*44.471*	*6.365*	*561.884*
	Adm. central	–	91	5.968	3.715	–	312	129	3.932
	Adm. territorial	312	–	40.801	3.358	91	–	352	18.549
	Sistema de Seg. Social	129	352	–	5.884	5.968	40.801	–	526.446
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.715	3.358	5.884	12.957
1984	*Adm. públicas*	*510*	*470*	*38.252*	*16.485*	*9.046*	*41.094*	*5.577*	*626.723*
	Adm. central	–	77	4.536	4.433	–	366	144	6.834
	Adm. territorial	366	–	33.716	7.012	77	–	393	29.303
	Sistema de Seg. Social	144	393	–	5.040	4.536	33.716	–	574.101
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	4.433	7.012	5.040	16.485
1985	*Adm. públicas*	*583*	*556*	*55.287*	*21.218*	*10.974*	*62.987*	*3.683*	*743.776*
	Adm. central	–	91	7.962	2.921	–	412	171	11.927
	Adm. territorial	412	–	47.325	15.250	91	–	465	11.183
	Sistema de Seg. Social	171	465	–	3.047	7.962	47.325	–	699.448
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	2.921	15.250	3.047	21.218
1986	*Adm. públicas*	–	*524*	*61.720*	*22.077*	*8.389*	*70.091*	*5.841*	*839.540*
	Adm. central	–	–	5.143	3.246	–	–	–	6.340
	Adm. territorial	–	–	56.577	13.514	–	–	524	17.723
	Sistema de Seg. Social	–	524	–	5.317	5.143	56.577	–	793.400
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.246	13.514	5.317	22.077
1987	*Adm. públicas*	–	*712*	*65.577*	*26.481*	*6.609*	*78.557*	*7.604*	*986.472*
	Adm. central	–	91	2.912	3.606	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	62.665	15.892	91	–	621	27.182
	Sistema de Seg. Social	–	621	–	6.983	2.912	62.665	–	932.809
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.606	15.892	6.983	26.481

CUADRO XVIII-4A
Administraciones públicas. Producción de servicios de sanidad no destinados a la venta. Con detalle de producción efectiva, ventas residuales, producción distribuida efectiva, consumo final colectivo efectivo y consumo final individual efectivo en las bases de 1986 y de 1980.

En millones de pesetas de cada año

Año y Sector institucional	Producción, según la clasificación funcional de la CNE	Diferencia con producción efectiva	Producción efectiva	Ventas residuales	Producción efectiva distribuida	Consumo final colectivo efectivo	Consumo final individual efectivo, base 1986	Consumo de sanidad destinada a la venta	Consumo final individual efectivo, base 1980
1988									
Adm. públicas	*1.373.144*	*6.501*	*1.366.643*	*32.585*	*1.334.058*	*111.949*	*1.222.109*	*127.165*	*1.094.944*
Adm. central	44.498	–	44.498	143	44.355	36.752	7.603	–	7.603
Adm. territorial	222.446	6.501	215.945	32.442	183.503	53.903	129.600	–	129.600
Sistema de Seg. Social	1.106.200	–	1.106.200	–	1.106.200	21.294	1.084.906	127.165	957.741
1989									
Adm. públicas	*1.672.987*	*61.784*	*1.611.203*	*39.534*	*1.571.669*	*121.817*	*1.449.852*	*146.601*	*1.303.251*
Adm. central	51.949	–	51.949	160	51.789	42.341	9.448	–	9.448
Adm. territorial	240.351	61.784	178.567	11.534	167.033	35.895	131.138	–	131.138
Sistema de Seg. Social	1.380.687	–	1.380.687	27.840	1.352.847	43.581	1.309.266	146.601	1.162.665
1990									
Adm. públicas	*1.862.101*	*20.502*	*1.841.599*	*48.094*	*1.793.505*	*127.771*	*1.665.734*	*161.481*	*1.504.253*
Adm. central	54.948	–	54.948	169	54.779	46.809	7.970	–	7.970
Adm. territorial	244.195	20.502	223.693	47.925	175.768	46.056	129.712	–	129.712
Sistema de Seg. Social	1.562.958	–	1.562.958	–	1.562.958	34.906	1.528.052	161.481	1.366.571
1991									
Adm. públicas	*2.142.130*	*10.266*	*2.131.864*	*59.383*	*2.072.481*	*150.749*	*1.921.732*	*199.236*	*1.722.496*
Adm. central	61.653	4.145	57.508	190	57.318	49.763	7.555	–	7.555
Adm. territorial	248.722	6.121	242.601	59.193	183.408	56.743	126.665	–	126.665
Sistema de Seg. Social	1.831.755	–	1.831.755	–	1.831.755	44.243	1.787.512	199.236	1.588.276
1992									
Adm. públicas	*2.598.440*	*89.658*	*2.508.782*	*60.277*	*2.448.505*	*197.971*	*2.250.534*	*203.306*	*2.047.228*
Adm. central	65.236	4.673	60.563	193	60.370	54.223	6.147	–	6.147
Adm. territorial	268.102	19.871	248.231	6.442	241.789	59.100	182.689	–	182.689
Sistema de Seg. Social	2.265.102	65.114	2.199.988	53.642	2.146.346	84.648	2.061.698	203.306	1.858.392
1993									
Adm. públicas	*2.642.885*	*+12.770*	*2.655.655*	*61.736*	*2.593.919*	*177.852*	*2.416.067*	*218.554*	*2.197.513*
Adm. central	66.625	–	66.625	197	66.428	60.702	5.726	–	5.726
Adm. territorial	240.806	+12.770	253.576	6.599	246.977	35.276	211.701	–	211.701
Sistema de Seg. Social	2.335.454	–	2.335.454	54.940	2.280.514	81.874	2.198.640	218.554	1.980.086
1994 P									
Adm. públicas	*2.832.558*	–	*2.832.558*	*63.437*	*2.769.121*	*182.751*	*2.586.370*	*234.947*	*2.351.423*
Adm. central	67.055	–	67.055	198	66.857	61.005	5.852	–	5.852
Adm. territorial	283.319	–	283.319	4.901	278.418	36.334	242.084	–	242.084
Sistema de Seg. Social	2.482.184	–	2.482.184	58.338	2.423.846	85.412	2.338.434	234.947	2.103.487
1995 P									
Adm. públicas	*2.808.403*	*+184.191*	*2.992.594*	*64.071*	*2.928.523*	*183.592*	*2.744.931*	*250.555*	*2.494.376*
Adm. central	70.326	–	70.326	201	70.125	64.144	5.981	–	5.981
Adm. territorial	265.957	+28.614	294.571	4.950	289.621	35.805	253.816	–	253.816
Sistema de Seg. Social	2.472.120	+155.577	2.627.697	58.920	2.568.777	83.643	2.485.134	250.555	2.234.579

P = Estimación provisional.
En los años 1994 y 1995 solamente proceden de la CNE las cifras de producción según la clasificación funcional.

CUADRO XVIII-4B
Administraciones públicas. Distribución de los servicios de sanidad no destinada a la venta. Transferencia de servicios entre administraciones públicas y producción propia y ajena distribuida por las mismas.

En millones de pesetas de cada año

Año	Sector institucional	Importes de servicios de asistencia sanitaria prestados a otras administraciones públicas en virtud de conciertos				Importes de servicios recibidos de otras administraciones públicas en virtud de conciertos			Producción distribuida por el sector, base 1980
		A la Adm. central	A la Adm. territorial	Al Sistema de la Seguridad Social	A otras adm. de seguridad social	De la Adm. central	De la Adm. territorial	Del Sistema de la Seguridad Social	
1988	*Adm. públicas*	–	*782*	*88.876*	*27.742*	*7.603*	*98.475*	*11.322*	*1.094.944*
	Adm. central	–	95	3.524	3.984	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	85.352	13.123	95	–	687	31.907
	Sistema de Seg. Social	–	687	–	10.635	3.524	85.352	–	1.035.295
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.984	13.123	10.635	27.742
1989	*Adm. públicas*	–	*936*	*76.601*	*30.516*	*9.448*	*82.418*	*16.187*	*1.303.251*
	Adm. central	–	114	4.932	4.402	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	71.669	10.749	114	–	822	49.656
	Sistema de Seg. Social	–	822	–	15.365	4.932	71.669	–	1.223.079
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	4.402	10.749	15.365	30.516
1990	*Adm. públicas*	–	*1.090*	*67.685*	*36.212*	*7.970*	*76.286*	*20.731*	*1.504.253*
	Adm. central	–	121	2.986	4.863	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	64.699	11.587	121	–	969	54.516
	Sistema de Seg. Social	–	969	–	19.762	2.986	64.699	–	1.413.525
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	4.863	11.587	19.762	36.212
1991	*Adm. públicas*	–	*1.251*	*49.350*	*45.013*	*7.555*	*61.147*	*26.912*	*1.722.496*
	Adm. central	–	132	2.197	5.226	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	47.153	13.994	132	–	1.119	66.769
	Sistema de Seg. Social	–	1.119	–	25.793	2.197	47.153	–	1.610.714
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	5.226	13.994	25.793	45.013
1992	*Adm. públicas*	–	*1.355*	*59.335*	*49.855*	*6.147*	*73.264*	*31.134*	*2.047.228*
	Adm. central	–	139	2.261	3.747	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	57.074	16.190	139	–	1.216	110.780
	Sistema de Seg. Social	–	1.216	–	29.918	2.261	57.074	–	1.886.593
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	3.747	16.190	29.918	49.855
1993	*Adm. públicas*	–	*1.415*	*70.951*	*23.612*	*5.726*	*74.659*	*15.593*	*2.197.513*
	Adm. central	–	72	279	5.375	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	70.672	3.987	72	–	1.343	138.457
	Sistema de Seg. Social	–	1.343	–	14.250	279	70.672	–	2.035.444
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	5.375	3.987	14.250	23.612
1994 P	*Adm. públicas*	–	*1.640*	*94.101*	*20.770*	*5.852*	*93.851*	*16.808*	*2.351.423*
	Adm. central	–	151	250	5.451	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	93.851	–	151	–	1.489	149.873
	Sistema de Seg. Social	–	1.489	–	15.319	250	93.851	–	2.180.780
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	5.451	–	15.319	20.770
1995 P	*Adm. públicas*	–	*1.805*	*85.719*	*21.613*	*5.981*	*85.423*	*17.733*	*2.494.376*
	Adm. central	–	157	296	5.528	–	–	–	–
	Adm. territorial	–	–	85.423	–	157	–	1.648	170.198
	Sistema de Seg. Social	–	1.648	–	16.085	296	85.423	–	2.302.565
	Otras adm. de seg. soc.	–	–	–	–	5.528	–	16.085	21.613

P = Estimación provisional.

CUADRO XIX-1
Administraciones públicas. Servicios sociales dispensados. Cuenta consolidada.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	*52.158*	*60.209*	*74.146*	*88.466*	*95.096*	*99.781*	*112.939*	*119.370*
Servicios propios	36.199	41.568	47.797	51.638	55.965	56.212	62.887	70.984
Servicios concertados	15.959	18.641	26.349	36.828	39.131	43.569	50.052	48.386
Menores y juventud	*9.691*	*10.705*	*11.951*	*13.061*	*14.431*	*17.386*	*21.774*	*23.393*
Servicios propios	2.527	2.807	3.119	3.466	3.851	4.279	4.621	4.991
Servicios concertados	7.164	7.898	8.832	9.595	10.580	13.107	17.153	18.402
Minusválidos	*6.111*	*6.798*	*11.059*	*13.775*	*15.167*	*16.588*	*16.461*	*19.280*
Servicios propios	5.787	6.264	7.282	7.942	9.028	10.191	11.199	13.685
Servicios concertados	324	534	3.777	5.833	6.139	6.397	5.262	5.595
Ancianos	*23.189*	*27.010*	*32.328*	*37.698*	*42.446*	*47.547*	*53.479*	*60.996*
Servicios propios	15.065	17.512	21.223	24.730	27.909	31.367	35.601	40.342
Servicios concertados	8.124	9.498	11.105	12.968	14.537	16.180	17.878	20.654
Otros servicios sociales	*13.167*	*15.696*	*18.808*	*23.932*	*23.052*	*18.260*	*21.235*	*15.701*
Servicios propios	12.820	14.985	16.173	15.500	15.177	10.375	11.466	11.966
Servicios concertados	347	711	2.635	8.432	7.875	7.885	9.759	3.735

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 P	1995 P
Todos	*120.968*	*144.112*	*158.103*	*178.146*	*199.396*	*215.380*	*230.365*	*242.536*
Servicios propios	76.413	84.921	96.270	109.017	122.670	128.403	135.153	140.649
Servicios concertados	44.555	59.191	61.833	69.129	76.726	86.977	95.212	101.887
Menores y juventud	*22.888*	*26.168*	*26.469*	*28.305*	*31.054*	*33.946*	*37.511*	*39.185*
Servicios propios	5.390	5.822	6.287	6.790	7.333	7.700	7.700	7.970
Servicios concertados	17.498	20.346	20.182	21.515	23.721	26.246	29.811	31.215
Minusválidos	*21.529*	*26.277*	*26.512*	*31.222*	*38.256*	*38.805*	*41.350*	*43.386*
Servicios propios	16.384	20.167	21.731	26.471	33.287	33.699	36.094	37.735
Servicios concertados	5.145	6.110	4.781	4.751	4.969	5.106	5.256	5.651
Ancianos	*59.607*	*67.564*	*77.225*	*88.403*	*99.284*	*109.802*	*117.137*	*123.928*
Servicios propios	41.727	44.857	52.667	58.919	63.965	67.945	71.189	74.037
Servicios concertados	17.880	22.707	24.558	29.484	35.319	41.857	45.948	49.891
Otros servicios sociales	*16.944*	*24.103*	*27.897*	*30.216*	*30.802*	*32.827*	*34.367*	*36.037*
Servicios propios	12.912	14.075	15.585	16.837	18.085	19.059	20.170	20.907
Servicios concertados	4.032	10.028	12.312	13.379	12.717	13.768	14.197	15.130

P = Estimación provisional.
FUENTE: Consolidación de los importes que figuran en los cuadros XIX-2 a XIX-7.

CUADRO XIX-2
Administración central.
Servicios sociales dispensados.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	*14.718*	*17.527*	*24.180*	*31.291*	*30.782*	*26.006*	*29.276*	*24.683*
Servicios propios (consumo final)	7.207	8.749	9.248	7.804	6.738	:	:	:
Concertados con el sector privado	7.511	8.778	14.932	23.487	24.044	26.006	29.276	24.683
Menores y juventud	*7.164*	*7.898*	*8.832*	*9.595*	*10.580*	*12.385*	*15.150*	*16.591*
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	7.164	7.898	8.832	9.595	10.580	12.385	15.150	16.591
Minusválidos	*472*	*794*	*4.161*	*6.337*	*6.592*	*5.876*	*5.047*	*5.022*
Servicios propios (consumo final)	472	544	628	723	833	–	–	–
Concertados con el sector privado	:	250	3.533	5.614	5.759	5.876	5.047	5.022
Ancianos	:	:	:	:	:	:	:	:
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:
Otros servicios sociales	*7.082*	*8.835*	*11.187*	*15.359*	*13.610*	*7.745*	*9.079*	*3.070*
Servicios propios (consumo final)	6.735	8.205	8.620	7.081	5.905	:	:	:
Concertados con el sector privado	347	630	2.567	8.278	7.705	7.745	9.079	3.070

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 P	1995 P
Todos	*22.227*	*31.453*	*30.346*	*31.958*	*35.316*	*38.501*	*40.224*	*42.377*
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	22.227	31.453	30.346	31.958	35.316	38.501	40.224	42.377
Menores y juventud	*14.971*	*17.653*	*17.488*	*18.721*	*21.468*	*23.768*	*26.782*	*27.857*
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	14.971	17.653	17.488	18.721	21.468	23.768	26.782	27.857
Minusválidos	*4.577*	*5.476*	*4.204*	*4.167*	*4.370*	*4.473*	*4.365*	*4.666*
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	4.577	5.476	4.204	4.167	4.370	4.473	4.365	4.666
Ancianos	:	*1.340*	*1.237*	*1.499*	*1.559*	*1.806*	*1.347*	*1.837*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	:	1.340	1.237	1.499	1.559	1.806	1.347	1.837
Otros servicios sociales	*2.679*	*6.984*	*7.417*	*7.571*	*7.919*	*8.454*	*7.730*	*8.017*
Servicios propios (consumo final)	:	:	:	:	:	:	:	:
Concertados con el sector privado	2.679	6.984	7.417	7.571	7.919	8.454	7.730	8.017

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaborado a partir de información del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros,* en su estado al 1 de julio de 1997.

CUADRO XIX-3
Administración territorial. Servicios sociales dispensados. Excluidos los producidos por la Administración territorial y dispensados por el Inserso.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	*26.768*	*30.714*	*35.255*	*40.472*	*45.259*	*50.441*	*55.267*	*60.239*
Servicios propios (consumo final)	18.827	21.466	24.484	27.928	31.291	35.030	38.421	41.997
Concertados con el sector privado	7.941	9.248	10.771	12.544	13.968	15.411	16.846	18.242
Menores y juventud	*2.527*	*2.807*	*3.119*	*3.466*	*3.851*	*4.279*	*4.621*	*4.991*
Servicios propios (consumo final)	2.527	2.807	3.119	3.466	3.851	4.279	4.621	4.991
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:
Minusválidos	*2.304*	*2.560*	*2.840*	*3.100*	*3.500*	*3.900*	*4.212*	*4.550*
Servicios propios (consumo final)	2.304	2.560	2.840	3.100	3.500	3.900	4.212	4.550
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:
Ancianos	*16.691*	*19.518*	*22.821*	*26.710*	*29.912*	*33.378*	*36.839*	*40.335*
Servicios propios (consumo final)	8.750	10.270	12.050	14.166	15.944	17.967	19.993	22.093
Concertados con el sector privado	7.941	9.248	10.771	12.544	13.968	15.411	16.846	18.242
Otros servicios sociales	*5.246*	*5.829*	*6.475*	*7.196*	*7.996*	*8.884*	*9.595*	*10.363*
Servicios propios (consumo final)	5.246	5.829	6.475	7.196	7.996	8.884	9.595	10.363
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 P	1995 P
Todos	*57.391*	*58.635*	*61.450*	*64.667*	*71.988*	*76.843*	*80.385*	*83.209*
Servicios propios (consumo final)	*42.550*	43.110	45.663	48.439	54.946	58.017	60.618	62.740
Concertados con el sector privado	14.841	15.525	15.787	16.228	17.042	18.826	19.767	20.469
Menores y juventud	*5.390*	*5.822*	*6.287*	*6.790*	*7.333*	*7.700*	*7.700*	*7.970*
Servicios propios (consumo final)	5.390	5.822	6.287	6.790	7.333	7.700	7.700	7.970
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:
Minusválidos	*4.915*	*5.310*	*5.730*	*6.186*	*9.743*	*9.314*	*9.687*	*10.026*
Servicios propios (consumo final)	4.915	5.310	5.730	6.186	9.743	9.314	9.687	10.026
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:
Ancianos	*35.894*	*35.416*	*36.379*	*37.593*	*39.687*	*43.843*	*46.053*	*47.675*
Servicios propios (consumo final)	*21.053*	19.891	20.592	21.365	22.645	25.017	26.286	27.206
Concertados con el sector privado	14.841	15.525	15.787	16.228	17.042	18.826	19.767	20.469
Otros servicios sociales	*11.192*	*12.087*	*13.054*	*14.098*	*15.225*	*15.986*	*16.945*	*17.538*
Servicios propios (consumo final)	11.192	12.087	13.054	14.098	15.225	15.986	16.945	17.538
Concertados con el sector privado	:	:	:	:	:	:	:	:

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997.

CUADRO XIX-4
Administraciones de seguridad social. INSERSO, Sección contributiva. Servicios sociales dispensados.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	*9.402*	*10.542*	*13.194*	*15.090*	*17.165*	*19.180*	*21.618*	*25.877*
Servicios propios (consumo final)	7.882	8.941	11.461	13.254	14.970	16.661	19.252	22.382
Concertados con la Adm. territorial	1.013	1.067	1.155	1.224	1.293	1.367	1.270	1.630
Concertados con el sector privado	507	534	578	612	902	1.152	1.096	1.865
Minusválidos	*2.065*	*2.099*	*2.609*	*2.910*	*3.402*	*3.758*	*3.749*	*5.195*
Servicios propios (consumo final)	728	748	1.210	1.467	1.729	1.943	2.338	3.085
Concertados con la Adm. territorial	1.013	1.067	1.155	1.224	1.293	1.367	1.270	1.630
Concertados con el sector privado	324	284	244	219	380	448	141	480
Ancianos	*6.498*	*7.492*	*9.507*	*10.957*	*12.487*	*14.104*	*16.453*	*19.274*
Servicios propios (consumo final)	6.315	7.242	9.173	10.564	11.965	13.400	15.498	17.889
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	183	250	334	393	522	704	955	1.385
Otros servicios sociales	*839*	*951*	*1.078*	*1.223*	*1.276*	*1.318*	*1.416*	*1.408*
Servicios propios (consumo final)	839	951	1.078	1.223	1.276	1.318	1.416	1.408
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	–	–

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 P	1995 P
Todos	*29.219*	*35.462*	*43.919*	*53.277*	*61.079*	*66.535*	*71.655*	*75.455*
Servicios propios (consumo final)	25.273	30.114	38.930	48.299	55.599	57.710	60.582	63.194
Concertados con la Adm. territorial	1.969	2.453	2.262	2.178	2.354	2.469	3.400	3.737
Concertados con el sector privado	1.977	2.895	2.727	2.800	3.126	6.356	7.673	8.524
Minusválidos	*5.934*	*6.785*	*8.495*	*13.141*	*15.833*	*16.424*	*18.227*	*19.223*
Servicios propios (consumo final)	3.945	4.480	6.394	11.118	13.761	14.276	14.953	15.598
Concertados con la Adm. territorial	1.537	1.781	1.624	1.564	1.601	1.660	2.530	2.802
Concertados con el sector privado	452	524	477	459	471	488	744	823
Ancianos	*21.772*	*26.909*	*33.127*	*37.645*	*42.650*	*47.318*	*50.500*	*53.179*
Servicios propios (consumo final)	19.815	23.866	30.239	34.690	39.242	40.641	42.701	44.543
Concertados con la Adm. territorial	432	672	638	614	753	809	870	935
Concertados con el sector privado	1.525	2.371	2.250	2.341	2.655	5.868	6.929	7.701
Otros servicios sociales	*1.513*	*1.768*	*2.297*	*2.491*	*2.596*	*2.793*	*2.928*	*3.053*
Servicios propios (consumo final)	1.513	1.768	2.297	2.491	2.596	2.793	2.928	3.053
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	–	–

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997.

CUADRO XIX-5
Administraciones de seguridad social. INSERSO, Sección no contributiva. Servicios sociales dispensados.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todas	*1.270*	*1.345*	*1.449*	*1.428*	*1.673*	*3.876*	*6.456*	*8.214*
Servicios propios (consumo final)	1.270	1.345	1.449	1.428	1.673	2.981	3.379	4.420
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	173	565	555
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	722	2.512	3.239
Menores y juventud	–	–	–	–	–	*722*	*2.003*	*1.811*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	:	:	:
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	:	:	:
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	722	2.003	1.811
Minusválidos	*1.270*	*1.345*	*1.449*	*1.428*	*1.673*	*2.981*	*3.379*	*4.420*
Servicios propios (consumo final)	1.270	1.345	1.449	1.428	1.673	2.981	3.379	4.420
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	–	–
Ancianos	–	–	–	–	–	–	*110*	*1.298*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	110	360
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	–	938
Otros servicios sociales	–	–	–	–	–	*173*	*964*	*685*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	173	455	195
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	509	490

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 P	1995 P
Todas	*11.644*	*18.059*	*21.814*	*27.543*	*30.115*	*32.229*	*36.501*	*39.844*
Servicios propios (consumo final)	5.987	8.596	7.983	7.603	8.182	8.449	8.924	9.309
Concertados con la Adm. territorial	634	648	1.432	2.498	1.589	1.758	1.629	1.669
Concertados con el sector privado	5.023	8.815	12.399	17.442	20.344	22.022	25.948	28.866
Menores y juventud	*2.527*	*2.693*	*2.694*	*2.794*	*2.253*	*2.478*	*3.029*	*3.358*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	2.527	2.693	2.694	2.794	2.253	2.478	3.029	3.358
Minusválidos	*5.987*	*8.596*	*7.983*	*7.603*	*8.182*	*8.449*	*8.924*	*9.309*
Servicios propios (consumo final)	5.987	8.596	7.983	7.603	8.182	8.449	8.924	9.309
Concertados con la Adm. territorial	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	–	–	–
Ancianos	*1.773*	*3.737*	*6.295*	*11.395*	*14.980*	*16.142*	*18.285*	*20.246*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con la Adm. territorial	427	428	1.198	2.250	1.325	1.478	1.332	1.353
Concertados con el sector privado	1.346	3.309	5.097	9.145	13.655	14.664	16.953	18.893
Otros servicios sociales	*1.357*	*3.033*	*4.842*	*5.751*	*4.700*	*5.160*	*6.263*	*6.931*
Servicios propios (consumo final)	–	–	–	–	–	–	–	–
Concertados con la Adm. territorial	207	220	234	248	264	280	297	316
Concertados con el sector privado	1.150	2.813	4.608	5.503	4.436	4.880	5.966	6.615

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997.

CUADRO XIX-6
Administraciones de seguridad social: INSERSO, Secciones contributiva y no contributiva. Servicios sociales dispensados. Acumulación de las cifras de los cuadros XVI-4 y XVI-5.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	*10.672*	*11.887*	*14.643*	*16.518*	*18.838*	*23.056*	*28.074*	*34.091*
Servicios propios (consumo final)	9.152	10.286	12.910	14.682	16.643	19.642	22.631	26.802
Concertados con la Adm. territ.	1.013	1.067	1.155	1.224	1.293	1.540	1.835	2.185
Concertados con el sector priv.	507	534	578	612	902	1.874	3.608	5.104
	1988	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994 P**	**1995 P**
Todos	*40.863*	*53.521*	*65.733*	*80.820*	*91.194*	*98.764*	*108.156*	*115.299*
Servicios propios (consumo final)	31.260	38.710	46.913	55.902	63.781	66.159	69.506	72.503
Concertados con la Adm. territ.	2.603	3.101	3.694	4.676	3.943	4.227	5.029	5.406
Concertados con el sector priv.	7.000	11.710	15.126	20.242	23.470	28.378	33.621	37.390

P = Estimación provisional.

CUADRO XIX-7
Administraciones de seguridad social: Mutualidades generales de funcionarios. Servicios sociales dispensados.

En millones de pesetas de cada año

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos	–	*81*	*68*	*185*	*217*	*278*	*322*	*357*
Concertados con el sector privado	–	81	68	185	217	278	322	357
Minusválidos	–	–	–	–	–	*73*	*74*	*93*
Concertados con el sector privado	–	–	–	–	–	73	74	93
Ancianos	–	–	–	*31*	*47*	*65*	*77*	*89*
Concertados con el sector privado	–	–	–	31	47	65	77	89
Otros servicios sociales	–	*81*	*68*	*154*	*170*	*140*	*171*	*175*
Concertados con el sector privado	–	81	68	154	170	140	171	175
	1988	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994 P**	**1995 P**
Todos	*487*	*503*	*574*	*701*	*898*	*1.272*	*1.600*	*1.651*
Concertados con el sector privado	487	503	574	701	898	1.272	1.600	1.651
Minusválidos	*116*	*110*	*100*	*125*	*128*	*145*	*147*	*162*
Concertados con el sector privado	116	110	100	125	128	145	147	162
Ancianos	*168*	*162*	*187*	*271*	*408*	*693*	*952*	*991*
Concertados con el sector privado	168	162	187	271	408	693	952	991
Otros servicios sociales	*203*	*231*	*287*	*305*	*362*	*434*	*501*	*498*
Concertados con el sector privado	203	231	287	305	362	434	501	498

P = Estimación provisional.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros*, en su estado al 1 de julio de 1997.

CUADRO XIX-8
Administraciones públicas. Servicios sociales, datos comparados. Gasto en servicios producidos por las administraciones públicas y en servicios concertados con el sector privado. Cuenta consolidada.

En millones de pesetas de cada año

Año	Todos		Menores y juventud		Minusválidos		Ancianos		Otros servicios	
	Según Seepros	Según Barea	Según Seepros	Según Barea	Según Seepros	Según Barea	Según Seepros	Según Barea	Según Seepros	Según Barea
1980	52.158	26.160	9.691	6.681	6.111	10.061	23.189	2.662	13.167	6.756
1981	60.209	26.400	10.705	7.644	6.798	2.623	27.010	3.176	15.696	12.957
1982	74.146	31.597	11.951	10.264	11.059	2.895	32.328	3.965	18.808	14.473
1983	88.466	41.711	13.061	14.590	13.775	3.167	37.698	4.471	23.932	19.483
1984	95.096	41.980	14.431	16.444	15.167	1.900	42.446	3.858	23.052	19.778
1985	99.793	47.314	17.386	15.250	16.588	12.110	47.547	5.173	18.272	14.781
1986	112.947	56.464	21.774	17.945	16.461	13.937	53.479	8.947	21.233	15.635
1987	119.374	79.207	23.393	22.035	19.280	14.253	60.996	26.043	15.705	16.876
1988	118.382	88.860	22.888	26.782	21.529	14.519	57.010	30.054	16.955	17.505
1989	144.119	117.346	26.168	33.205	26.277	18.492	67.564	42.176	24.110	23.473
1990	158.110	139.482	26.469	38.087	26.512	22.720	77.225	51.843	27.904	26.832

FUENTES: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Base de Datos del Seepros* en su estado al 1 de julio de 1997; Barea, J. *et al.: El gasto público en servicios sociales en España.* Vol. I. *Marco teórico y metodología para su cuantificación.* Vol. II. *Cuentas satélites de los servicios sociales,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996. Elaboración propia de los datos contenidos en estas fuentes.

CUADRO XX
Población total de derecho, calculada al 1 de julio de cada año. Población ocupada, en media anual. Coeficientes para la conversión de las pesetas de cada año en pesetas constantes a los precios de 1986.

Año	Población		Coeficientes de conversión			
	Total de derecho, al 1 de julio (en miles)	Ocupada, media anual (en miles)	Producto interior bruto a precios de mercado	Consumo privado nacional	Consumo público	Formación bruta de capital fijo
1964	31.740,9	12.392,9	11,792 6760	11,249 9150	17,892 4340	10,275 3790
1965	32.084,5	12.463,1	10,801 9210	10,239 0090	15,556 7770	9,798 6990
1966	32.452,0	12.533,7	9,986 0618	9,568 2938	13,191 0070	9,478 4846
1967	32.850,3	12.601,0	9,201 2793	9,047 2344	11,032 4180	8,832 5234
1968	33.239,3	12.676,0	8,687 7747	8,606 4336	10,302 4260	8,421 6071
1969	33.566,1	12.833,1	8,263 4151	8,343 1887	9,360 1558	7,992 5707
1970	33.876,5	12.871,2	7,799 7037	7,865 0095	8,660 4202	7,467 5040
1971	34.189,9	12.940,6	7,232 4161	7,302 2296	7,868 2954	7,018 8718
1972	34.497,5	12.965,7	6,664 4380	6,782 4329	7,135 7498	6,522 0131
1973	34.810,4	13.039,1	5,958 7302	6,092 8845	6,306 0085	5,771 2414
1974	35.147,1	13.019,4	5,139 0100	5,176 7366	5,405 8528	4,729 2119
1975	35.515,2	12.629,1	4,400 7149	4,481 2227	4,586 2539	4,072 4948
1976	35.937,0	12.336,1	3,777 7086	3,850 4238	3,771 3111	3,559 3961
1977	36.367,5	12.239,7	3,061 8093	3,111 6080	3,032 8137	2,896 0283
1978	36.777,5	12.022,4	2,538 1029	2,611 9908	2,518 9792	2,431 2641
1979	37.107,7	11.765,8	2,170 6128	2,242 3276	2,153 2202	2,086 4346
1980	37.386,1	11.376,0	1,913 7158	1,937 4402	1,831 5559	1,773 0293
1981	37.756,4	11.230,6	1,699 9899	1,691 2249	1,605 9405	1,561 1524
1982	37.980,1	11.116,5	1,492 1820	1,475 5244	1,439 4265	1,394 1444
1983	38.172,1	11.044,4	1,335 1354	1,311 0341	1,268 9274	1,238 4857
1984	38.341,8	10.743,2	1,196 1170	1,171 8362	1,169 2419	1,130 3036
1985	38.407,7	10.641,1	1,110 6636	1,094 0919	1,083 4237	1,059 3220
1986	38.536,5	10.880,9	1,000 0000	1,000 0000	1,000 0000	1,000 0000
1987	38.631,7	11.368,9	0,944 7638	0,946 0129	0,946 4617	0,955 1576
1988	38.716,8	11.772,7	0,894 2021	0,900 8776	0,906 1017	0,900 4125
1989	38.792,4	12.258,3	0,834 9903	0,844 8522	0,851 0066	0,854 8189
1990	38.851,3	12.578,8	0,778 1064	0,793 4792	0,793 0992	0,807 8660
1991	38.919,9	12.609,4	0,726 4723	0,745 7630	0,736 7471	0,770 3555
1992	39.007,9	12.366,2	0,679 7640	0,700 7457	0,674 5282	0,746 2330
1993	39.086,1	11.837,6	0,651 4906	0,663 7618	0,651 5119	0,711 4746
1994 P	39.149,5	11.730,1	0,626 5282	0,633 0651	0,633 7687	0,686 2987
1995 P	39.209,7	12.041,9	0,597 7518	0,604 6514	0,607 1882	0,659 0923

P = Estimación provisional.

FUENTES: Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística. De 1964 a 1984: *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; de 1985 a 1995: *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1991-1996*, Madrid, 1998. La población de derecho calculada al 1 de julio es la que figura en las ediciones de la CNE empleadas como fuente de los datos contables, a saber: de 1964 a 1969: *Contabilidad Nacional de España. Base: 1970. Años 1964-76, 77 provisional y avance de 1978*, Madrid, 1979; de 1970 a 1979: *Contabilidad Nacional de España. Base: 1970. Años 1970-1980, 1981 provisional y avance de 1982*, Madrid, 1983; de 1980 a 1984: *Contabilidad Nacional de España. Base 1980. Serie 1980-85 datos definitivos, 1986 provisionales y 1987 avance*, Madrid, 1988; de 1985 a 1995: la edición de 1998, citada más arriba. Las cifras de población ocupada proceden de las diversas ediciones de la *Encuesta de Población Activa*, pero, dados los cambios metodológicos ocurridos, la serie desde 1964 a 1976 es de elaboración propia, teniendo en cuenta diversas series homogéneas y, en particular, la del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao, 1978.

APENDICE BIBLIOGRAFICO

Las fuentes legales del presente estudio están constituidas por las disposiciones de todo orden emanadas del poder legislativo y de la potestad reglamentaria de la Administración. Las más de ellas figuran en el precedente Apéndice legislativo. Como fuentes contables se han utilizado las Cuentas de las diversas unidades administrativas. En los cuadros del precedente Apéndice estadístico se consignan las fuentes empleadas en cada caso. Los datos sobre número de prestaciones o de beneficiarios proceden de las Memorias de las instituciones, o se han estimado a partir de datos consignados en ellas.

Por otro lado, como prácticamente toda la obra se ha elaborado a partir de fuentes legales, contables o estadísticas, son muy pocos los casos en que se han planteado cuestiones doctrinales. En tales casos, en notas de pie de página se ha dado cuenta de las fuentes de las doctrinas en cuestión. La mayor parte de dichas fuentes se recogen en este Apéndice bibliográfico, que tiene por objeto, además, suministrar información complementaria, sin pretensiones de exhaustividad, acerca de obras publicadas sobre las materias aquí estudiadas.

La bibliografía sobre este campo es inmensa, por lo que el repertorio que aquí se ofrece tiene tan sólo por finalidad procurar al lector algunas referencias básicas sobre los temas tratados, y no puede ser visto como formado a partir de una selección fundada en criterios de valor estrictamente jerarquizados. En principio, se han omitido todas las monografías sobre instituciones jurídicas concretas de protección social, cuyas referencias se pueden hallar en los tratados y manuales generales que se citan. También se han omitido, salvo en casos excepcionales, las monografías de género económico, jurídico o estadístico publicadas en las revistas men-

cionadas en la parte de este Apéndice bibliográfico dedicada a publicaciones periódicas. Al mencionar estas publicaciones se dan referencias muy breves y, por lo tanto, no siempre completas (pues otra cosa hubiera sido excesivamente prolijo), de sus editores y de sus períodos de publicación. En la formación de este repertorio se ha prestado mayor atención a las publicaciones aparecidas en la última década.

1913 LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *Lecciones elementales de previsión social*, Madrid.

1920 PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*, London, Macmillan (4.ª ed., 1960).

1930 MANES, A.: *Tratado de seguros. Teoría general del seguro*, trad. de la 4.ª ed. alemana de F. SOTO, Madrid, Ed. Logos.

1932 BERNALDO DE QUIRÓS, C.: *Derecho social*, Madrid, Ed. Reus.

MARTÍN GRANIZO, L. y GONZÁLEZ ROTHVOSS, M.: *Derecho social*, Madrid, Ed. Reus.

1934 GARCÍA OVIEDO, C.: *Tratado elemental de Derecho social*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez.

1936 KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment Interest and Money*, London, Macmillan.

1940 CLARK, C. G.: *Conditions of Economic Progress* (3.ª ed., London, Macmillan, 1957).

1942 BEVERIDGE, W.: *Social Insurance and Allied Services*, Report by Sir William Beveridge. Presented to Parliament by Command of His Majesty. November, 1942, London, Her Britannic Majesty's Stationery Office (trad. de C. LÓPEZ ALONSO: *Seguro social y servicios afines*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989).

1944 BEVERIDGE, W.: *Full Employment in a Free Society*, London (2.ª ed., George Allen & Unwin Ltd., 1960) (trad. de P. LÓPEZ MÁÑEZ: *Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989).

RUMEU DE ARMAS, A.: *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado.

1953 DURAND, P.: *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, Librairie Dalloz (trad. y estudio preliminar de J. VIDA SORIA: *La política contemporánea de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991).

UNITED NATIONS: *A System of National Accounts*, New York.

1955 FRIEDLANDER, W. A.: *Introduction to Social Welfare*, Englewood Cliffs (New Jersey).

UCELAY REPOLLÉS, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González.

1957 GALBRAITH, J. K.: *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin. (trad. esp.: *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ed. Ariel, S. A., 1960; varias ediciones posteriores).

1958 UNITED NATIONS: *A System of National Accounts*, Rev 1, New York.

1959 ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos (y numerosas ediciones posteriores; las últimas, en colaboración con J. L. Tortuero; así, la 13.ª, 1992).

1960 ROSTOW, W. W.: *The Stages of Economic Growth. A Non-comunist Manifesto*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press (trad.: *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993).

1961 BRUCE, M.: *The Coming of the Welfare State*, London.

1962 BORRAJO DACRUZ, E.: *Estudios jurídicos de previsión social*, Madrid, Aguilar.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL: *La educación y el desarrollo económico-social. Planteamiento integral de la educación. Objetivos de España para 1970.* Curso-Coloquio sobre planeamiento integral de la Educación (Educación y Desarrollo Económico-Social), Organizado por el Ministerio de Educación Nacional en colaboración con la UNESCO, Madrid, 4 al 28 de abril de 1962.

1963 BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA: *Hechos y cifras de la economía española 1962*, Madrid.

CABELLO DE ALBA, R.: *La reforma de la Seguridad Social*, Madrid.

CONSEJO DE ECONOMÍA NACIONAL: *La renta nacional de España en 1961 y avance de 1962*, Madrid.

MEILÁN GIL, J. L.: *El Mutualismo Laboral. Un estudio jurídico*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

1964 UNITED NATIONS: *A System of National Accounts*, Rev 2, New York.

1967 GALBRAITH, J. K.: *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin (3.ª ed. rev., 1978) (trad. de M. SACRISTÁN: *El nuevo Estado industrial*, Barcelona, Ariel, S. A., 1967; 3.ª ed. puesta al día por C. ROCHA, 1984).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Año 1965 y avance 1966*, Madrid.

PESO Y CALVO, C. DEL: *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, Madrid.

POSTAN, M.: *An Economic History of Western Europe 1945-1964*, London, Methuen.

1968 UNITED NATIONS: *A System of National Accounts*, Rev 3, New York.

1969 INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *La Contabilidad Nacional de España. Años 1954 a 1964*, Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid.

1970 OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Système européen de comptes économiques intégrés, SEC* [1.ª ed.], Luxembourg.

1971 ALONSO LIGERO, M. de los S.: «Los Servicios Sociales y la Seguridad Social», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, año XX, n.º 6, noviembre-diciembre, pp. 1491-1573.

1972 BORRAJO DACRUZ, E.: «Los Servicios Sociales», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, año XXI, n.º 3, mayo-junio, pp. 479-508.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Años 1964 a 1970 y avance 1971*, Madrid.

PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Sociología de la Seguridad Social*, Madrid.

1973 ALMANSA PASTOR, J. M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Madrid, Ed. Tecnos (siete ediciones posteriores).

1974 BELL, D.: *The Coming of Post Industrial Society*, London, Heinemann.

OXLEY, G. W.: *Poor Relief in England and Wales, 1601-1834*, Newton Abbot, David & Charles.

1975 BENNASSAR, B.: *L'homme espagnol*, Paris, Librairie Hachette (trad. de I. GAOS: *Los españoles. Actitudes y mentalidad*, Barcelona, Librería Editorial Argos, S. A., 1978).

GUTIÉRREZ ALAMILLO, F.: *Fuentes para el estudio de la Seguridad Social*, Madrid.

1977 BUCHANAN, J. M., & WAGNER, R. E.: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press (trad. de E. GALDON y J. L. L. DE GARAYO: *Déficit del sector público y democracia. El legado político de Lord Keynes*, Madrid, Ed. Rialp, 1983).

FRIEDMAN, M.: *Inflation and Unemployment*, London, Institute of Economic Affairs.

MINISTERIO DE TRABAJO: *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid.

VILLA GIL, L. E. DE LA, y DESDENTADO, A.: *Manual de Seguridad Social*, Pamplona (2.ª ed.: Madrid, 1979).

1978 BANCO DE BILBAO, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao.

OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Système européen de comptes économiques intégrés, SEC*, 2. éd., Luxembourg (versión española: EUROSTAT/INE: *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas SEC*, Luxemburgo, 1988).

VELARDE, J.: *La larga contienda sobre la economía liberal. ¿Preludio del Capitalismo o de la Socialización?*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

1979 BARRADA, A.: «Los derechos de seguridad social en la Constitución española de 1978», en *Revista de Seguridad Social*, n.° 2, abril-junio, pp. 29-83.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España, base 1970. Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978*, Madrid.

LÉON, P. (Editor): *Historia económica y social del mundo*, vol. 5.ª, *Guerras y crisis, 1914-1947*, vol. 6.º, *El nuevo Siglo XX, 1947 a nuestros días*, Madrid, Ediciones Encuentro y Editorial Zero-zyx.

1980 BANCO DE BILBAO [SERVICIO DE ESTUDIOS]: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1977*, Bilbao.

OCDE: *El Estado protector en crisis.* Informe de la Conferencia sobre las políticas sociales en los años 80, París, 20-23 octubre; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

1981 EUROSTAT: *Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros), Méthodologie*, vol. I, Luxembourg (versión española de I. LLOVO, revisada por A. BARRADA: *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros). Metodología*, vol. I, Luxemburgo, 1986).

HADLEY, R., & HATCH, S.: *Social Welfare and the Failure of the State*, London, Allen & Unwin.

ROSANVALLON, P.: *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil.

1982 ALBER, J.: *Von Armenhaus zum Wohlfahrtstaat*, Frankfurt, Campus Verlag.

BANCO DE BILBAO [SERVICIO DE ESTUDIOS]: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1979*, Bilbao.

BARRADA, A.: «Justicia social y seguridad social», en *Revista de Seguridad Social*, n.º 15, julio-septiembre, pp. 105-150.

ROSSI, G., e DONATI, P. (a cura di): *Welfare state: problemi ed alternative*, Milano, Angeli.

1983 GARCÍA MURCIA, J.: *El Fondo de Garantía Salarial*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Base: 1970. Años 1970-1980, 1981 provisional y avance de 1982*, Madrid.

LÓPEZ CACHERO, M., y GIL PELÁEZ, L.: *Estudio económico-actuarial de la problemática de la jubilación en la Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

1984 BANCO DE BILBAO, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1981*, Bilbao.

CRUZ ROCHE, I.: *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

MISHRA, R.: *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Wheatsheat (trad. española: *El Estado del Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992).

1985 CABRA DE LUNA, M. A.: «El sistema de los Servicios Sociales en el Estado español», en *Cuadernos de Acción Social*, n.° 20.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social 1964-1985*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social 1985-1993*, Madrid.

OCDE: «Le rôle du secteur publique», en *Revue Economique de l'OCDE*, n.° 4, printemps 1985, y «Dépenses sociales 1960-1990», Rapport (trad. de B. GIMENO: *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988).

1986 BANCO DE BILBAO, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y distribución provincial 1983*, Bilbao.

EWALD, F.: *L'État-providence*, Paris, Grasset.

1987 AZNAR, G.: «La société des trois revenus. Scénario prospectif», en *Futuribles*, n.° 109, avril.

CASADO, D., y GUILLÉN, E.: *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, Ed. Acebo.

EUZEBY, A.: «Le revenu minimum garanti: expériences et propositions», en *Revue Internationale du Travail*, n.° 3, mai-juin.

GARCÍA DE CORTÁZAR, M. L.: *Educación superior y empleo en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

HOUILLON, M.: «Le retour des misérables. La société duale en question», en *Futuribles*, n.° 107, février.

JOHNSON, N.: *The Welfare State in Transition*, Brighton, Wheatsheat (trad.: *El Estado de Bienestar en transición*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

LÓPEZ GARCÍA, M.-A. (Selección e introducción de): *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1988 AZNAR, G.: «Revenu minimum garanti et deuxième chèque. Solution régressive et solution prospective», en *Futuribles*, n.° 120, avril.

BANCO DE BILBAO, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1985*, Bilbao.

CHARBONNEL, J.-M., et LION, J.: «Protection sociale et pauvreté: protection légale et expériences de revenu minimum garanti», en *Documents du CERC*, Revue du Centre d'Étude des Revenus et de Coûts, n.° 88, 1. trimestre.

CUESTA BUSTILLO, J.: *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

EUZEBY, Ch.: «Le revenu minimum garanti: une formule en gestation», en *Droit social*, n.° 3, mars.

GAZIER, B.: «Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti», en *Revue Française des Affaires Sociales*, année 42ème, n.° 2, avril-juin.

GORDON, M. S.: *Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press (trad.: *La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Base 1980. Serie 1980-85 datos definitivos, 1986 provisionales y 1987 avance*, Madrid.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E.: «La fundación del I.N.P. Las primeras experiencias de previsión social», en la obra de MONTERO GARCÍA, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, citada más adelante, pp. 259-330.

MAUREL, E.: «Autour du revenu minimum: les termes du débat», en *Économie et Humanisme*, n.° 301, mai-juin.

MIGUEL, A. DE: «Educación, economía y sociedad», en *Empresa y Educación*, Boletín 41, primer trimestre.

MILANO, S.: «Le revenu minimum garanti: les idées, les faits, les choix», en *Regards sur l'actualité*, n.° 143, juillet-août.

MONTERO GARCÍA, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

O'HIGGINS, M.: «Horizon 1992 and the Guarantee of a Minimum Income», en *The Future of Social Protection in Europe: Views and Prospects on Horizon 1992*, at the European Seminar organised by CRESGE [Centre de Recherches Économiques, Sociologiques et de Gestion] and the Commission of the EC, Tilques, France, 12-14th October.

SAMANIEGO BONEU, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1989 AMURRIO IÑIGO, R.: «La protección social frente a las situaciones de marginación», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

ASHFORD, D. E.: *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BAREA, J.: «La enseñanza», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

BARRADA, A.: «Los agentes de la protección social», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

BARRADA, A.: «Panorama de la protección social en las Comunidades Europeas», en *Documentación social*, n.° 77, octubre-diciembre.

BORRAJO DACRUZ, E.: «De la previsión a la protección social en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

CARRERAS, A. (Coordinación): *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX-XX,* Madrid, Fundación Banco Exterior.

COLL CUOTA, P.: «La protección frente a la enfermedad», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

COLL CUOTA, P., y MARTÍN JADRAQUE, R.: «La protección de la maternidad, de la familia y de la vivienda», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

DURÁN, A.: «La protección de la vejez y de la supervivencia», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

ESPINA, A.: «Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A.: «Presentación» del número monográfico sobre «La protección social» de la *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

OECD: *Economics in Transition. Structural Adjustement in OECD Countries*, Paris (trad.: OCDE: *Economías en transición. El ajuste estructural en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

QUÍLEZ, M. T.: «La protección de la invalidez y de las minusvalías por contingencias generales y por accidente de trabajo o enfermedad profesional», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

VARIOS AUTORES: *Crisis económica y Estado del Bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

VICENTE MERINO, A.: «Los recursos para la financiación de la protección social», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.° 3, marzo.

1990 BANCO BILBAO VIZCAYA, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1987. Avance del PIB provincial 1988-1989*, Bilbao.

GALA VALLEJO, C.: *El sistema de la Seguridad Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1.ª ed. (3.ª ed. 1995).

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Cuentas del Estado Español. 1958 a 1975*, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES: *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

MILANO, S.: *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.

RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estudio sobre el gasto público en servicios sociales en España (1972-88). Aproximación a su estructura, cuantificación y análisis desde la perspectiva del bienestar social a través de las asignaciones presupuestarias*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

ROJO TORRECILLA, E.: «La renta mínima en el contexto internacional», en *Documentación social*, n.º 78, enero-marzo.

VELARDE, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

1991 BAREA, J.: «Gasto público en sanidad en el contexto internacional», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

BARRADA, A.: «La protección social en la teoría y en la práctica», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

CARPIO, M.: «La armonización de los gastos públicos en la Comunidad Europea: Exigencias para el gasto público español», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

ELOLA, J., HERNÁNDEZ MAILLO, C., y RUIZ ALVAREZ, J. L.: «Las reformas sanitarias actuales en los sistemas nacionales de salud. Una aportación al debate», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

IGLESIAS, J.: «El comportamiento económico del sector público en los países de la Comunidad Europea», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Base 1985. Serie Contable 1985-1989 y Tabla Input Output 1986*, Madrid.

MEDELA, M. DEL P.: «El gasto en educación en España y en los países de la Comunidad Europea», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

MELGUIZO, A., y LÓPEZ, M. T.: «El gasto público en prestaciones por desempleo en los países de la Europa comunitaria», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

QUÍLEZ, M. T.: «El gasto público en protección de la vejez y su comparación con los países de la Comunidad Europea», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 3.

1992 ALARCÓN CARACUEL, M. R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S: *Compendio de Seguridad Social*, 4.ª ed., Madrid, Ed. Tecnos.

BALDWIN, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BANCO BILBAO VIZCAYA, SERVICIO DE ESTUDIOS: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1989. Avance de 1990 y 1991*, Bilbao.

BAREA, J. (Director del equipo): *Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

BARRADA, A.: «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros seis países de las Comunidades Europeas», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, números 15-16, enero-junio.

EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 1, *Old Age*, vol. 2. *Invalidity/Disability*, Luxembourg.

GÓMEZ SALA, J. S.: *El gasto público en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*, Bilbao, Fundación BBV.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991, Base 1986*, Madrid.

MARTÍN MUNICIO, A. (Coordinador): *Debate sanitario: Medicina, sociedad y tecnología*, Bilbao, Fundación BBV.

MUÑOZ ALVAREZ, G.: *La Seguridad Social de las Comunidades Europeas (legislación, comentarios y jurisprudencia)*, Pamplona, Ed. Aranzadi.

1993 CAMPO, S. DEL (Director): *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, 3 tomos, Bilbao, Fundación BBV.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Europe, protection sociale*, Bruxelles.

EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Vol. 3. *Survivors*, Luxembourg.

EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*. Tome 4. *Famille*, Luxembourg.

EUROSTAT: *Taux de remplacement vieillesse*. Vol. 1. *Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg.

ORDEIG FOS, J. M.: *El sistema español de Seguridad Social (y el de la Comunidad Europea)*, Madrid, Edersa.

UNITED NATIONS: *A System of National Accounts*, Rev 4, New York.

1994 AGUILAR, M., LAPARRA, M., y GAVIRIA, M.: «Las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas», en *Documentación social*, n.º 96, julio-septiembre.

AYALA CAÑÓN, L.: «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa», en *Documentación social*, n.º 96, julio-septiembre.

BAJO RUBIO, O., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., y SOSVILLA RIVERO, S.: *Medidas de volatilidad local en series temporales: teoría y aplicación a los tipos de cambio peseta-dólar y peseta marco*, Bilbao, Fundación BBV (según datos diarios del período 1976-1993).

EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, vol. 7: *Unemployment*, vol. 8: *General Neediness*, Luxembourg.

EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Tome 5. *Maladie*, Luxembourg.

INSTITUTO DE DEMOGRAFÍA: *Proyección de la población española. España 1991-2026. Comunidades autónomas 1991-2006 y Provincia 1991-2006*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

MOLINA MORALES, A., y JAÉN GARCÍA, M.: *Gasto público y redistribución de la renta: España 1981-1987*, Bilbao, Fundación BBV.

RAYMOND, J. L.: *Gasto público y crecimiento económico. Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria*, Bilbao, Fundación BBV.

TAMAMES, R.: *Introducción a la economía española*, 21.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, S. A..

VENTURI, A.: *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1995 AGUILAR, M., LAPARRA, M., y GAVIRIA, M.: *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación FOESSA.

AGUILAR, M., LAPARRA, M., y GAVIRIA, M.: *Las rentas mínimas de inserción en España: entre la asistencia y la inserción*, Madrid, Fundación Argentaria.

ALVAREZ ALEDO, C.: *El impacto de la contratación temporal sobre el sistema productivo español. Relaciones entre segmentación laboral y productiva*, Madrid, Consejo Económico y Social.

BARBERÀ, S.: *Estado y economía. Elementos para un debate*, Bilbao, Fundación BBV.

CENTRAAL PLANBUREAU: *Replacement Rates [of the Unemployment Compensation]*. A Transatlantic View, Working Paper N.° 80, The Hague, September.

ESTEVE, V., y TAMARIT, C. R.: *Déficit públicos, expectativas inflacionarias y tipos de interés nominales en la economía española*, Bilbao, Fundación BBV (para el período 1964-1993).

EUROSTAT: *Personnes handicapées. Données statistiques.* Deuxième édition, Luxembourg.

EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Tome 6. *Maternité*, Luxembourg.

GONZALO GONZÁLEZ, B.: *Introducción al Derecho internacional español de Seguridad Social*, Madrid, Consejo Económico y Social.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Normativa general sobre Clases Pasivas*, Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO: *Cuentas Satélites del Gasto Público en Sanidad. Años 1991-1992-1993*, Madrid, s/a.

OCDE: *Régards sur l'éducation*, Paris.

QUINTANA, J.: *Eficiencia relativa en la red de hospitales públicos españoles*, Bilbao, Fundación BBV.

SECRETARÍA GENERAL PARA LA SEGURIDAD SOCIAL: *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico-Actuarial*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1996 ALVAREZ ALEDO, C., AYALA CAÑÓN, L., IRIONDO MUJIKA, I., MARTÍNEZ LÓPEZ, R., PALACIO MORENA, J. I., y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: *La distribución funcional y personal de la renta en España. Un análisis de sus relaciones*, Madrid, Consejo Económico y Social.

BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV.

BAREA, J. (Director del equipo): *El gasto público en servicios sociales en España*, Vol. I. *Marco teórico y metodología para su cuantificación.* Vol. II. *Cuentas satélites de los servicios sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

BAREA, J. (Director): *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*, Bilbao, Fundación BBV.

CALERO, J.: *Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Bilbao, Fundación BBV.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de la ponencia constituida para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Pacto de Toledo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

EUROSTAT: *Esspros Manual 1996*, Luxembourg (versión francesa: *Manuel Sespros 1996*, Luxembourg, 1997).

EUROSTAT: *Old Age and Survivors: An Update*, Luxembourg.

EUROSTAT/INE: *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-1995)*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: *Demografía, actividad y dependencia en España*, Bilbao, Fundación BBV.

FUENTES, J. M. DE LAS, GONZALO, B., *et al.*: *Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de la renta derivada de actividad laboral a causa de la vejez*, Bilbao, Fundación BBV.

GONZALO, B.: *Apuntes sobre la situación actual y las perspectivas de evolución de las pensiones de vejez en la Unión Europea*, Bilbao, Fundación BBV.

HERCE, J. A.: *Protección social y competitividad: el caso español*, Bilbao, Fundación BBV.

LÓPEZ, M. T.: *La protección social de la familia en España y en los demás Estados miembros de la Unión Europea*, Bilbao, Fundación BBV.

MARTÍ, F., y MARTÍN, M. J.: *Las prestaciones por desempleo en España*, Bilbao, Fundación BBV.

MONASTERIO, C., SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F.: *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*, Bilbao, Fundación BBV.

PÉREZ, F., GOERLICH, F. J., y MAS, M.: *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, Bilbao, Fundación BBV.

PÉREZ, F., MAS, M., y URIEL, E. (Directores del equipo investigador): *El «stock» de capital en España y sus Comunidades Autónomas*, 3 tomos, 2.ª ed., Bilbao, Fundación BBV.

PÉREZ-AGOTE, A.: *La inactividad laboral de los españoles y su previsión. Análisis sociológico*, Bilbao, Fundación BBV.

REDECILLAS, A.: *Los compromisos financieros del Estado y la Seguridad Social relativos a pensiones*, Bilbao, Fundación BBV.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S.: *Análisis económico de las pensiones*, Bilbao, Fundación BBV.

TORTUERO, J. L.: *Aspectos jurídicos de las prestaciones: el desempleo y las pensiones*, Bilbao, Fundación BBV.

TORTUERO, J. L.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos jurídicos*, Bilbao, Fundación BBV.

ZUBIRI, I.: *Provisión pública* versus *provisión privada de los planes de pensiones*, Bilbao, Fundación BBV.

1997 BAREA, J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y VELARDE, J. (Codirectores): *Pensiones y prestaciones por desempleo*, 2.ª ed., Bilbao, Fundación BBV.

BARRADA, A.: *La protección social en la Unión Europea, de 1981 a 1994. Con especial atención a la cobertura de la inactividad laboral*, Bilbao, Fundación BBV, marzo.

BARRADA, A., y GONZALO, B.: *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social; 2.ª ed. actualizada, 1998.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *La pobreza y la exclusión social en España*, Colección Informes, n.º 8, Madrid, marzo.

EUROSTAT: *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*, Luxemburgo.

EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe, Vieillesse et survie: mise à jour*, Luxembourg.

FUNDACIÓN BBV: *Renta nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, Bilbao.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1990-1995*, Madrid.

LANGENDONCK, J. van (ed.): *The New Social Risks/Les Nouveaux Risques Sociaux*, EISS Yearbook 1996/Annuaire IESS 1996, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International.

MADDISON, A.: *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, París, OCDE.

URIEL, E., MOLTÓ, M. L., PÉREZ, F., ALDÁS, J., y CUCARELLA, V.: *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Madrid, Fundación Argentaria.

1998 GONZÁLEZ TEMPRANO, A., HIERRO, J. A., CENTELLA MOYANO, M., LÓPEZ NEGREDO, J. y TORRES VILLANUEVA, E.: *La política de gasto social (1984-1996)*, Madrid, Consejo Económico y Social.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie contable 1991-1996*, Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO: *Gasto sanitario público 1994*, Madrid.

PIETERS, D. (Ed.): *Social Protection of the Next Generation in Europe*, EISS Yearbook 1997, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International.

PUBLICACIONES PERIODICAS

Anuario (1996, Visión estadística sobre Europa 1985-1995, publicado en 1997) (Luxemburgo, Eurostat).

Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Anuario de Estadísticas Laborales (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; de 1982 a 1994).

Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; desde el correspondiente al año 1995, publicado en 1996).

Anuario Estadístico (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

Anuario Estadístico de España (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes (1980-1994, publicado en 1996) (Luxemburgo, Eurostat).

Boletín de Estadísticas Laborales (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; desde 1983).

Boletín Mensual de Estadística (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Cuadernos de Acción Social (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Cuadernos de Política Social (Madrid, Instituto de Estudios Políticos).

Cuentas de las Administraciones Públicas (Madrid, Intervención General de la Administración del Estado; anual).

Cuentas y Balances de la Seguridad Social (Madrid, últimamente Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; anual).

Demographic Yearbook-Annuaire démographique (47.ª ed., 1995) (Nueva York, Organización de las Naciones Unidas).

Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (Madrid, Cáritas Española).

Education et formation (cuentas, encuestas y estadísticas) (Luxemburgo, Eurostat).

El Costo de la Seguridad Social (resultados de las encuestas internacionales de la Oficina Internacional del Trabajo, desde 1949; los de la XIV Encuesta, 1987-1989, se publicaron en Ginebra en 1996).

Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; desde 1992).

Empresa y Educación (Madrid, Círculo de Empresarios).

Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Encuesta de la Población Activa (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Encuesta sobre las Fuerzas de Trabajo (Luxemburgo, Eurostat, periodicidad irregular).

Estadística de Empleo (Madrid, Instituto Nacional de Empleo; mensual).

Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado (Madrid, Instituto Nacional de Estadística, desde 1972).

Estadística de Establecimientos Sanitarios Militares y Morbilidad en Hospitales (Madrid, Ministerio de Defensa; anual).

Estadísticas Básicas de la Unión Europea (33.ª ed., *1996,* publicada en 1997) (Luxemburgo, Eurostat).

Guía Laboral (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; anual, de 1987 a 1995).

Guía Laboral y de Asuntos Sociales (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; anual, desde 1996).

Historical Statistics-Statistiques rétrospectives (serie *1960-1995*, publicada en 1997) (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

Human Development: Report, Oxford University Press *(Desarrollo Humano: Informe*, anual, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la versión española se edita por Tercer Mundo Editores, S.A., en Bogotá).

Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; anual).

La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne (cuadros comparativos de la regulación de los regímenes generales de seguridad social, en su situación a primero de julio; bianual; última edición, referente al año 1996, publicada en 1997) (Bruselas, MISSOC).

Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Cifras y datos (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; anual, desde 1986).

Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España (Madrid, Consejo Económico y Social, anual, desde 1993).

Papeles de Economía Española (Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social).

Presupuesto y Gasto Público (Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda).

Revista de Economía y Sociología del Trabajo (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 1988 a 1996).

Revista de Trabajo (Madrid, Ministerio de Trabajo; última época, de 1963 a 1990).

Revista de Trabajo y Seguridad Social (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; de 1991 a 1996; se refunden en ella la *Revista de Trabajo* y la *Revista de Seguridad Social*).

Revista de Seguridad Social (Madrid, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, de 1979 a 1990).

Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (desde 1997; refunde anteriores revistas de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Asuntos Sociales en sus cinco series: 1. *Economía y Sociología;* 2. *Derecho Social Internacional y Comunitario;* 3. *Derecho del Trabajo;* 4. *Asuntos Sociales;* 5. *Seguridad Social*).

Revista Iberoamericana de Seguridad Social (Madrid, desde 1951; sustituida por la *Revista de Seguridad Social*).

Revista Internacional de Sociología (Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

Statistical Yearbook-Annuaire statistique (41.ª ed. 1996) (Nueva York, Organización de las Naciones Unidas).

Statistiques rapides. Population et conditions sociales (Luxemburgo, Eurostat, periodicidad irregular).

Desde que inició sus actividades, la Fundación BBV ha sido la respuesta institucional del Grupo BBV a la voluntad y al compromiso de complementar una sólida estrategia económica y financiera de su gestión con un firme programa de sensibilidad social y de creación cultural, orientados a la mejora del entorno en el que desarrolla su actividad.

La Fundación BBV pretende contribuir a solucionar los problemas que más afectan a la sociedad española, a través de los estudios multidisciplinares, la reflexión y el debate. Pretende, incluso, ir más allá estudiando los problemas desde el contexto europeo y desde la perspectiva internacional.

En los pasados diez años, la Fundación ha desarrollado rigurosos estudios, algunos de los cuales han durado más de 2 ó 3 años. Aspectos tales como la ética financiera, la movilidad urbana, la salud, el Estado del Bienestar, y el futuro del trabajo han sido puntos de estudio para la Fundación.

La Fundación ha hecho una notable contribución al campo del conocimiento económico y de la realidad social, con investigaciones sobre magnitudes como el *stock* de capital, inversión, renta, producción, etc. de España y sus provincias y comunidades, con datos que cubren ya los últimos cuarenta años de la economía española.

Es importante destacar otro conjunto de estudios llevados a cabo por la Fundación BBV, tales como «Identidad cultural y nacional y el nuevo orden mundial», «¿Cuánto es bastante? Alternativas a la sociedad competitiva», «Salud, comunicación y sociedad», entre otros.

En resumen, hasta 1997, la Fundación BBV ha organizado 170 encuentros, casi 500 investigaciones, 270 seminarios y más de 400 conferencias. Su Programa Cátedra ha posibilitado la estancia y trabajo en centros españoles de científicos extranjeros de más de 30 universidades, y de científicos españoles en la Universidad de Cambridge. El catálogo de publicaciones supera el centenar y medio de títulos. Y se sitúa ya en 3.300 la red de colaboradores de la Fundación BBV.

La Fundación BBV mantiene el compromiso de dar a conocer a la sociedad los resultados alcanzados en el marco de sus proyectos y actividades. Documenta, centro editorial de la Fundación, tiene como misión la edición de las publicaciones derivadas de las actuaciones de la Fundación BBV.



FUNDACION BBV

El tema del Estado del Bienestar es uno de los más importantes de nuestro tiempo. Desde hace unos treinta años, más de la mitad del gasto público se dedica en España a funciones de bienestar social. Lo mismo ocurre, y en muchos casos desde hace aún más años, en los países de nuestro entorno. Nada de extraño tiene, pues, que sea un tema para el que está muy sensibilizada, y con razón, la opinión pública.

El presente estudio intenta analizar el gasto público de bienestar social en España a lo largo de casi un tercio de siglo, tratando de situarlo en el conjunto del gasto público y en el panorama de toda la economía nacional. Con ello se obtiene del fenómeno observado una imagen que se destaca, como en escorzo, sobre el paisaje total de la economía.

Pero además, a diferencia de otros estudios sobre la materia, que sólo la ven desde el lado meramente económico o desde el meramente jurídico, se ha intentado aquí verla desde ambas vertientes, y no sólo eso, sino captarla también en su proyección sobre la realidad social: no se trata, pues, solamente de ver la regulación de las distintas prestaciones sociales o lo que se ha gastado en ellas, sino de indagar cómo han evolucionado la extensión de la protección y su intensidad; es decir, de averiguar, entre otras cosas, la amplitud de la cobertura de la población necesitada y la evolución de las cuantías medias, en términos reales, de las prestaciones dinerarias.

Con la publicación de este libro, la Fundación BBV continúa una labor, iniciada hace ya años, de contribuir eficazmente al mejor conocimiento científico de un campo tan importante de la realidad española como es el de la protección social.

ISBN 84-95163-10-1

9 788495 163103

EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA DE 1964 A 1995

FUNDACION BBV