

FISCALIZACION DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Luciano Fariña Busto

Consello de Contas de Galicia (España)

EURORAI. Conferencia Internacional sobre la fiscalización de las prestaciones sociales.

Bydgoszcz (Polonia), 7-8 mayo 2009.

SUMARIO: 1. Los Estados modernos, Estados sociales: Referencias normativas.- 2. Gasto social y prestación social.- 3. Noción de prestación social.- 3. Tipología de prestaciones sociales.- 5. Legislación básica, estatal y autonómica de Galicia, sobre servicios sociales. Características generales del sistema español de prestaciones sociales. Particularidades del sistema gallego de bienestar.- 6. Algunos datos.- 7. Conclusiones o consecuencias.- 8. Propuestas.

1. LOS ESTADOS MODERNOS, ESTADOS SOCIALES.-

Los Estados modernos son, principalmente, Estados sociales. Existe en ellos una especial preocupación por la atención y la asistencia social.

Las normas constitucionales se preocupan de proclamarlo así. Veamos:

1.1. España: Constitución Española de 1978. España se constituye en **ESTADO SOCIAL** y democrático de Derecho (art. 1º.1). Se asegura la **protección social**, económica y jurídica de la familia (art. 39.1). Se mantendrá un régimen público de la Seguridad Social que garantice la asistencia y **prestaciones sociales** suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41).

1.2. Unión Europea: Tratado de la Unión Europea. La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minoría. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la **solidaridad** y la igualdad entre mujeres y hombres.

La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el **bienestar** de sus pueblos.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y **fomentará** la justicia y la **protección sociales**, la igualdad entre mujeres y

hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño (arts. 3 y 3).

1.3. Unión Europea: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Unión y los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir (...) una **protección social adecuada**, (...) (art. 151). Para la consecución de esos objetivos (...) completará la acción de los Estados miembros en diversos ámbitos entre los que se señala el de la **“seguridad social y la protección social de los trabajadores”** (art. 153).

1.4. Otras Convenciones.- La Carta Social Europea de 1961 y la Carta Comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, de 1989, recogen expresamente las referencias al reconocimiento de prestaciones sociales.

2. GASTO SOCIAL Y PRESTACIÓN SOCIAL.-

2.1. Gasto social: El Presupuesto General del Estado en España se estructura en cinco Áreas de Gasto, subdivididas a su vez en Políticas de Gasto.

AREAS DE GASTO	POLÍTICAS DE GASTO
Servicios Públicos Básicos (1)	Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana e Instit. Penitenciarias, Política Exterior.
Actuaciones de Protección y Seguridad Social (2)	Pensiones, Otras prestaciones económicas, Servicios sociales y Seguridad Social, Fomento del empleo, Desempleo, Acceso a la vivienda, Gestión y Administración de la Seguridad Social.
Producción de Bienes Públicos de carácter preferente (3)	Sanidad, Educación, Cultura.
Actuaciones de carácter Económico (4)	Agricultura, pesca y alimentación Industria y energía Comercio, turismo y PYME Subvenciones al transporte Infraestructuras Investigación. Desarrollo e Innovación Civil Investigación, Desarrollo e Innovación Militar Otras actuaciones de carácter económico.
Actuaciones de carácter general (9)	Alta dirección Servicios de carácter general Administración financiera y tributaria Transferencias a otras Administraciones Públ. Deuda Pública.

El gasto social comprende las políticas de gastos incluidas en las Áreas de Gastos (2) y (3), luego:

Gasto social = Actuaciones de Protección y Seguridad Social + Producción de bienes Públicos de carácter preferente.

Prestación social.- Varias son las nociones de “prestación social:

- a) Compensaciones , en dinero o en especie, frente a un daño, que genera exceso de gastos o defecto de ingresos, producido por la actualización de una contingencia en los términos legalmente previstos¹.
- b) “**prestaciones de protección social**”: las transferencias, en metálico o en especie, de los regímenes de protección social a los hogares e individuos para aligerar la carga de uno o varios riesgos o necesidades definidos.
- c) Entendiendo por “**protección social**” todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar a los hogares e individuos la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades, siempre que no existan acuerdos simultáneos recíprocos ni individuales. La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a protección social se establece por convenio en los términos siguientes: enfermedad y /o atención sanitaria; discapacidad; vejez; supervivencia; familia / hijos; desempleo; vivienda, y exclusión social no clasificada por otro concepto².

No se consideran prestaciones sociales, en general, las incluidas dentro de las políticas de gasto de Educación y Cultura.

3. TIPOLOGÍA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES.-

- A) **Contributivas y no contributivas**, según se exija o no contribución previa.
- B) **Indemnizaciones**: consisten en una cantidad a tanto alzado o pago único; **Pensiones**: prestaciones económicas de carácter periódico y vitalicio; **Subsidios**: prestaciones económicas de carácter periódico y temporal.
- C) **Básicas y complementarias**: Son complementarios los servicios y auxilios económicos que otorga la Seguridad social a las personas incluidas en su campo de aplicación cuando demuestren estados o situaciones de necesidad, previa demostración de carencia de recursos indispensable para hacer frente a tales estados o situaciones.

Atendiendo a las contingencias que motivan la prestación, se distinguen las siguientes modalidades:

ASISTENCIA SANITARIA	Maternidad, Enfermedad común o profesional, Accidentes, sean o no de trabajo.
PRESTACIONES ECONÓMICAS	Maternidad Riesgo durante el embarazo Incapacidad temporal Invalidez Jubilación Muerte y supervivencia Desempleo
PRESTACIONES FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	Nacimiento o adopción de hijos Nacimiento o adopción de hijo en casos de familia numerosa, familia monoparental o madre discapacitada; Parto o adopción múltiples.
PRESTACIONES DE SERVICIOS SOCIALES	Rehabilitación y reeducación de inválidos Asistencia a la tercera edad

5. LEGISLACIÓN BÁSICA, ESTATAL Y AUTONÓMICA DE GALICIA, SOBRE SERVICIOS SOCIALES. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESPAÑOLA. PARTICULARIDADES DEL SISTEMA GALLEGO DE BIENESTAR.-

5.1. La legislación básica sobre servicios sociales está constituida por las siguientes disposiciones:

- Legislación estatal: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia³.
- Legislación autonómica de Galicia: Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia⁴.

5.2. Los aspectos principales de esta regulación se resumen en los siguientes:

- Atribución de competencias a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales.
- Contiene el catálogo de servicios, que comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia.
- Los servicios incluidos en el Catálogo tendrán carácter prioritario: cuando no puedan ser prestados en los servicios de la Red que se crea, habrá lugar a la prestación económica.
- Las prestaciones económicas son las siguientes: prestación económica vinculada al servicio; prestación para cuidados en el

entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; prestaciones de asistencia social.

- Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

5.3. Características generales del sistema español de prestaciones sociales.- Pueden señalarse las siguientes:

- ✓ Concurrencia de tres órdenes de Administraciones Públicas territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Municipios.
- ✓ Multiplicidad y variedad de las prestaciones;
- ✓ Complejidad en la gestión, que viene determinada por:
 - complejidad en la organización administrativa,
 - multiplicidad y variedad de las situaciones protegidas, y de los posibles beneficiarios de las prestaciones,
 - necesidad de una verificación de los requisitos exigibles, por las dependencias gestoras.

5.4. Particularidades del sistema gallego de bienestar.- Son:

- 1) relación de derechos y deberes de los usuarios del sistema;
- 2) niveles de actuación: servicios sociales comunitarios (básicos y específicos) y especializados;
- 3) clasificación de las actuaciones por razón de su objeto o contenido: intervenciones o servicios de carácter técnico-profesional, y de naturaleza material o tecnológica;
- 4) establecimiento de prestaciones de contenido económico;
- 5) forma de prestación de los servicios sociales: por las administraciones públicas gallegas, directamente o de manera indirecta a través de las diversas modalidades de contratación de la gestión de servicios públicos.
- 6) desde el punto de vista organizativo: atribución específica de competencias a las administraciones públicas gallegas

intervinientes, y establecimiento de órganos colegiados, consultivos y de información.

6. ALGUNOS DATOS.-

6.1. Presupuestos Generales del Estado para 2009.-

TOTAL ESTADO DE GASTOS	350.213.281,50	100,00%
Servicios públicos básicos (1)	21.831.417,05	6,23%
Actuaciones de protección y promoción social (2)	165.317.061,85	47,20%
Producción de bienes públicos de carácter preferente (3)	8.894.869,87	2,54%
Actuaciones de carácter económico (4)	38.973.225,00	11,13%
Actuaciones de carácter general (9)	115.196.707,74	32,89%
GASTO SOCIAL:	174.211.931,72	49,74%
PRESTACIONES SOCIALES	169.939.978,86	48,52%

(miles de euros)

6.2. Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2009.-

TOTAL ESTADO DE GASTOS	11.417.385,50	100,00%
Actuaciones de carácter general (1)	273.142,56	2,39%
Protección civil y seguridad ciudadana (2)	26.719,29	0,23%
Protección y promoción social (3)	1.002.699,06	8,78%
Producción de bienes públicos de carácter social (4)	6.387.762,62	55,95%
Producción de bienes públicos de carácter económico (5)	1.270.700,13	11,13%
Regulación económica de carácter general (6)	129.040,73	1,13%
Regulación económica de sectores productivos y desenvolvimiento empresarial (7)	962.393,11	8,43%
Transferencias a entidades locales (8)	971.884,10	8,51%
Deuda Pública (9)	393.043,90	3,44%
GASTO SOCIAL (grupos 3 + 4):	7.390.461,68	58,22%
PRESTACIONES SOCIALES (gasto social, excluido el gasto destinado a educación y Cultura):	4.691.610,82	41,09%

(miles de euros)

6.3. Presupuestos agregados de los municipios de Galicia: liquidación del ejercicio 2006.-

TOTAL ESTADO DE GASTOS	1.928.452	100,00%
1. Servicios de carácter general	258.179	13,39%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	117.657	6,10%
3. Seguridad, Protección y Promoción social	254.877	13,22%
4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	867.923	45,01%
5. Producción de Bienes de carácter económico	220.295	11,42%
6. Regulación económica de carácter general	67.568	3,50%
7. Regulación económica de sectores productivos	23.961	1,24%
9. Transferencias a Administraciones Públicas	12.355	0,64%
0. Deuda Pública	105.638	5,48%
TOTAL GASTO SOCIAL	1.122.799	58,22%

(miles de euros)

7. CONCLUSIONES O CONSECUENCIAS.-

Se resumen en las que siguen:

- 1) La delimitación de competencias entre las tres Administraciones Públicas concurrentes es equívoca e imprecisa, lo que produce solapamientos y, con ello, ineficiencias en el gasto, que conviene evitar.
- 2) La clasificación funcional del gasto en los tres órdenes de administraciones no es homogénea, lo que impide incluso agregar sus presupuestos, y obtener un cuadro transparente de la dotación total.
- 3) Importe semejante, en términos relativos, de las dotaciones económicas para prestaciones sociales, en los presupuestos de cada una de las tres administraciones públicas.
- 4) Dotación significativa, por su cuantía, de los créditos para tal finalidad.
- 5) Gran variedad de motivos de prestación, que convendría sistematizar y reducir, sin menoscabo de la protección.

8. PROPUESTAS.-

1) Coordinación en las actuaciones fiscalizadoras de los órganos de control externo del Estado (Tribunal de Cuentas de España) y de las Comunidades Autónomas.

2) Conveniencia de la actuación preponderante de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, por ser éstas las que tienen asignadas de modo principal las competencias de ejecución.

3) Inclusión en los planes de trabajo, durante dos o tres ejercicios sucesivos, de la fiscalización de programas de prestaciones sociales, con la finalidad de disponer de información con vistas a su observación y seguimiento y supervisión posteriores.

4) Análisis y verificación de la fiabilidad de la actuación del control interno, respecto de las actuaciones de gestión.

5) Realización de los estudios pertinentes para el establecimiento de indicadores de prestación de los servicios y de satisfacción de necesidades.

6) Formulación de propuesta de las modificaciones que se estimen pertinentes, tanto en orden a una posible redistribución de competencias entre Administraciones, como a una ordenación sistemática de las prestaciones

7) Análisis y estudio de la posibilidad y conveniencia, o no, de cofinanciación por los beneficiarios de los servicios cuando la prestación no consista en dinero.

Referencia bibliográfica:

Disposiciones citadas en el texto.

Fuentes utilizadas para documentación sobre datos, además de las consulta a las disposiciones citadas, la página web del Ministerio de Economía y Hacienda de España, www.meh.es/, y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, www.agenciatributaria.es/ .

Alexandra PETRÁŠOVÁ, « Population and social conditions », en Statistics in focus, 46/2008

Jorge CALERO MARTÍNEZ y Mercè COSTA CUBERTA, “Análisis y evaluación del gasto social en España”, Documento de trabajo 21/2003.

NOTAS:

¹ STC 103/1983, de 22 de noviembre; Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 298, de 14 de diciembre

² Reglamento (CE) No 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007, sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS). Diario Oficial de la Unión Europea. L 113/3, de 30.4.2007 ES.

³ BOE núm. 299, de 15 de diciembre.

⁴ Diario Oficial de Galicia núm. 245, de 18 de diciembre, y BOE núm. 15, de 17 de enero de 2009.