

FISCALIZACION DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Luciano Fariña Busto

EURORAI. Conferencia Internacional sobre la fiscalización de las prestaciones sociales

Bydgoszcz (Polonia), 7- 8 mayo 2009.

Santiago de Compostela (Galicia, España), abril 2009.

Los Estados modernos, Estados sociales.

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).

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 minorías. 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. 2 y 3).

UNIÓN EUROPEA

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA U.E.

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 su equiparación por la vía del progreso, una **protección social adecuada**, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (art. 151).

Para la consecución de estos objetivos la Unión apoyará y 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)

OTRAS CONVENCIONES

Carta social europea,

hecha en Turín, el 18 de octubre de 1961 (ratificada por España el 29 de abril de 1980).

Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores,

Estrasburgo, 9 de diciembre de 1989.

Ambos textos recogen expresamente las referencias al reconocimiento de prestaciones sociales.

GASTO SOCIAL y PRESTACIÓN SOCIAL (I)

AREAS DE GASTO

**Servicios Públicos Básicos
(1)**

**Actuaciones de Protección y
Seguridad Social (2)**

POLÍTICAS DE GASTO

Justicia
Defensa
Seguridad Ciudadana e Inst.
Penitenciarias
Política Exterior

Pensiones
Otras prestaciones económicas
Servicios sociales y Seguridad
social
Fomento del empleo
Desempleo
Acceso a la vivienda
Gestión y Administración de la
Seguridad Social

GASTO SOCIAL y PRESTACIÓN SOCIAL (II)

AREAS DE GASTO

**Producción de Bienes
Públicos de carácter
preferente (3)**

**Actuaciones de carácter
Económico (4)**

POLÍTICAS DE GASTO

Sanidad
Educación
Cultura

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

GASTO SOCIAL y PRESTACIÓN SOCIAL (III)

AREAS DE GASTO

**Actuaciones de carácter
general (9)**

POLÍTICAS DE GASTO

Alta dirección

Servicios de carácter general

Administración financiera y
tributaria

Transferencias a otras

Administraciones Públicas

Deuda Pública

GASTO SOCIAL y PRESTACIÓN SOCIAL (y IV)

Gasto Social: (2) + (3)

Actuaciones de Protección y Seguridad Social (2)

+

Producción de Bienes Públicos de carácter preferente (3)

NOCIÓN DE PRESTACIÓN SOCIAL (I)

- 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 previstos

(STC 103/1983, de 22 de noviembre; BOE núm. 298, de 14 de diciembre).

NOCIÓN DE PRESTACIÓN SOCIAL (II)

- **«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
- 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 concepto.

(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))

NO SE CONSIDERAN PRESTACIONES SOCIALES:

- En general las incluidas dentro de las políticas de gasto de EDUCACIÓN y CULTURA
- Por tanto: GASTO SOCIAL es noción más amplia que PRESTACIÓN SOCIAL.

TIPOLOGÍA DE PRESTACIONES SOCIALES (I)

- **Contributivas y no contributivas**, según se exija o no contribución previa.
- **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.
- **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

TIPOLOGÍA DE PRESTACIONES SOCIALES (II)

Atendiendo a las contingencias que motivan la prestación (1):

- 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

Atendiendo a las contingencias que motivan la prestación (2):

- PRESTACIONES FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Nacimiento o adopción de hijo;
- 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.

SERVICIOS SOCIALES

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

(BOE núm. 299, de 15 de diciembre)

LEY 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia

(DOG núm. 245, de 18 de diciembre; BOE núm. 15, de 17-1-2009)

Estas dos leyes, en sus respectivos ámbitos –estatal y autonómico– constituyen las normas principales que articulan la regulación básica de la prestación de los servicios sociales.

ASPECTOS PRINCIPALES (1):

- Atribución de competencias a las 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.
- 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.

ASPECTOS PRINCIPALES (2):

- 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
 - para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
 - de asistencia personal.

PARTICULARIDADES DEL SISTEMA GALLEGO DE BIENESTAR (1)

La Ley 13/2008, citada, sigue la Ley estatal, pero contiene algunas particulares que podemos resumir en las siguientes:

- 1) Relación de derechos y deberes de los usuarios del sistema gallego de servicios sociales.
- 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.

PARTICULARIDADES DEL SISTEMA GALLEGO DE BIENESTAR (2)

4) Establecimiento de prestaciones de contenido económico: aportaciones en dinero, de carácter periódico o de pago único, que tienen como finalidad, entre otras, apoyar el cuidado de menores, paliar situaciones transitorias de necesidad, garantizar mínimos de subsistencia y reforzar procesos de integración familiar e inclusión social, así como garantizar el cuidado de personas con limitaciones en su autonomía personal en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

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 establecidas en la normativa reguladora de los contratos del sector público, especialmente mediante la modalidad de concierto

PARTICULARIDADES DEL SISTEMA GALLEGO DE BIENESTAR (3)

Desde el punto de vista organizativo:

- Se atribuyen competencias a la Administración general de la Comunidad Autónoma y a los Municipios.
- Se establece un **Consejo Gallego de Bienestar Social**, como órgano superior consultivo en la materia.
- Se crea el **Observatorio Gallego de Servicios Sociales** para establecer un sistema de información permanente sobre la situación de los servicios sociales en Galicia.
- Se crea la **Mesa Gallega de Servicios sociales**, como órgano específico de participación institucional de los agentes sociales.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PRESTACIONES SOCIALES.

- En el sistema español concurren tres ordenes de Administraciones Públicas: Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales.
- Multiplicidad y variedad de las prestaciones.
- Complejidad en la gestión, determinada por:
 - 1) Complejidad en la organización administrativa,
 - 2) Multiplicidad y variedad de situaciones protegidas, y
 - 3) Multiplicidad y variedad de posibles beneficiarios de las prestaciones,
 - 4) Necesidad de una verificación de los requisitos exigibles, por las dependencias gestoras.

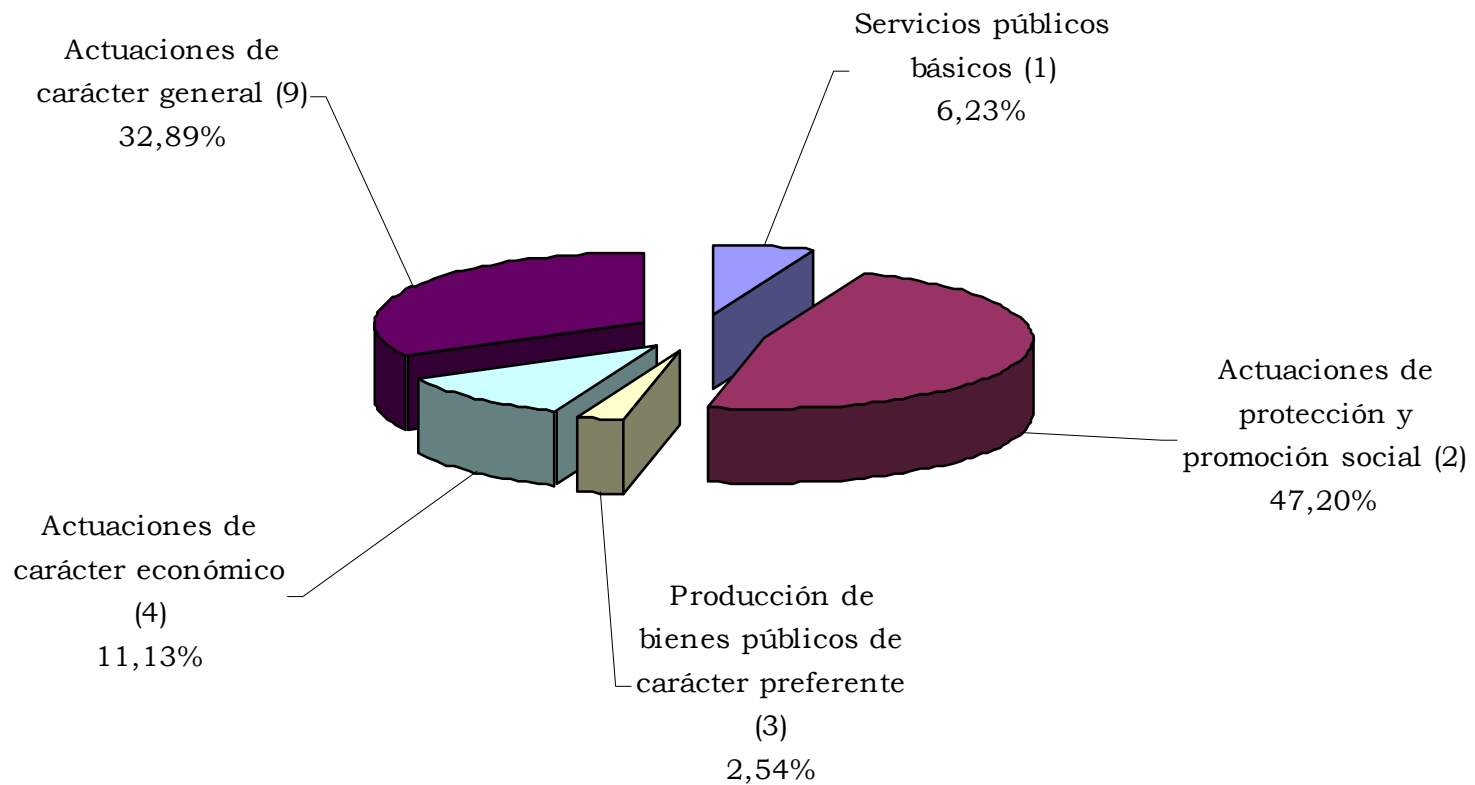
ALGUNOS DATOS (1):

PGE 2009 (miles euros)

Total estado de gastos	350.213.281,50	100%
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%

ALGUNOS DATOS (1): PGE 2009

PGE 2009 Gastos y prestaciones sociales (porcentajes)



ALGUNOS DATOS (2):

PRESUPUESTOS DE GALICIA 2009 (miles euros)

Total estado de gastos	11.417.385,50	100%
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%

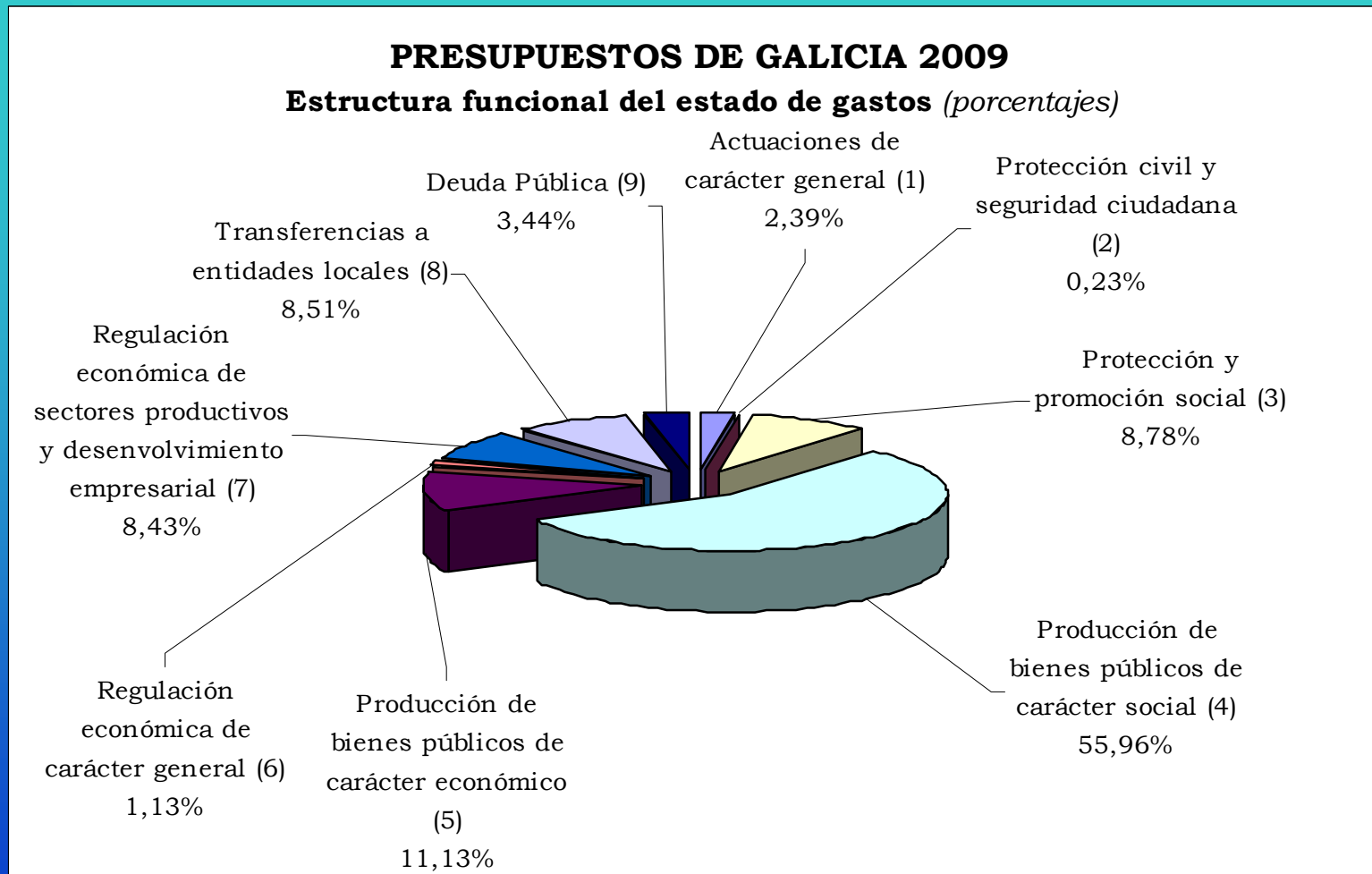
ALGUNOS DATOS (2):

PRESUPUESTOS DE GALICIA 2009 (cont.)

Total estado de gastos	11.417.385,50	100%
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%

Observemos que, en virtud de las reglas de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, el Grupo 4 incluye el gasto destinado a Educación y Cultura; el primero, para el ejercicio de 2009, asciende a un total de 2.586.770,39 miles de euros, lo que origina el diferencial de 17 puntos porcentuales que queda señalado.

ALGUNOS DATOS (2): PRESUPUESTOS DE GALICIA 2009



ALGUNOS DATOS (3):

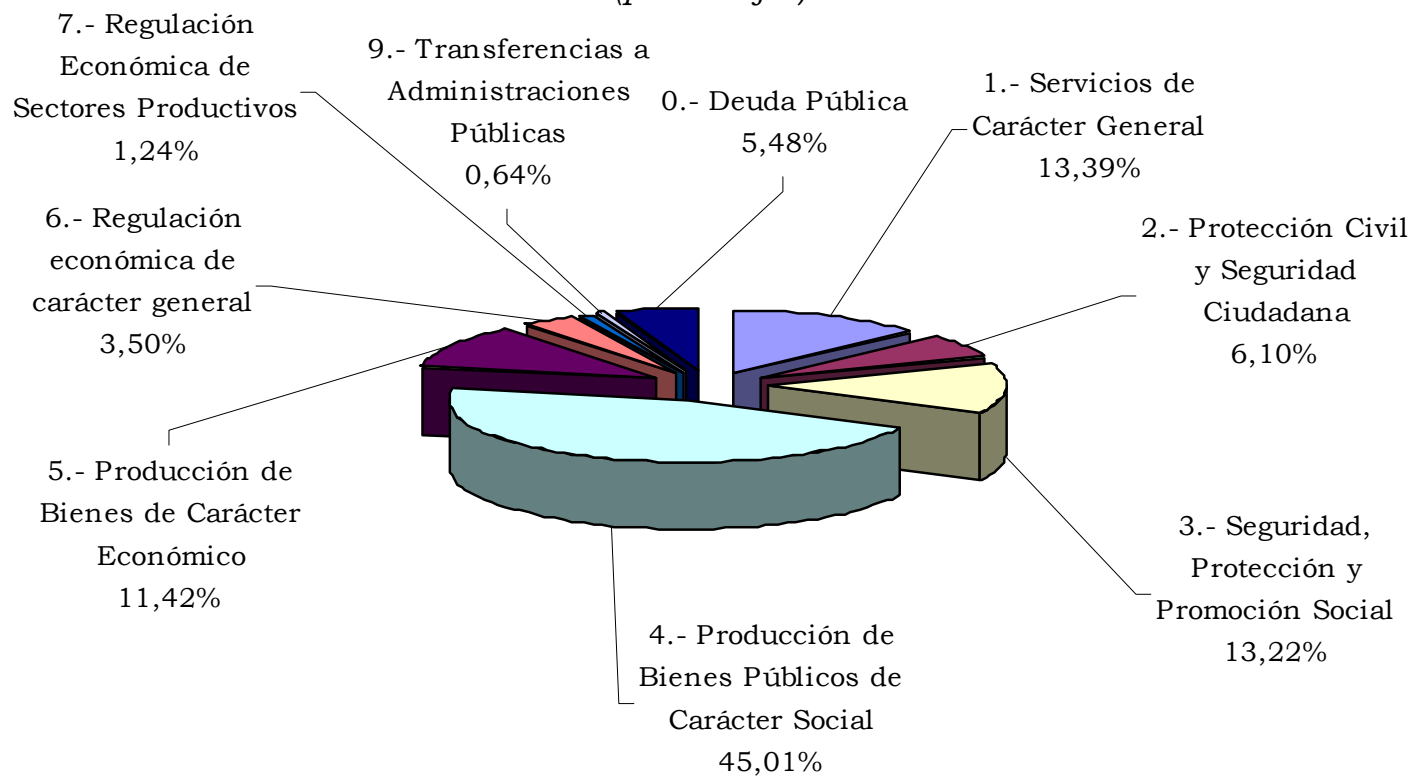
PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LOS MUNICIPIOS DE GALICIA Liquidación ejercicio 2006 (miles euros)

Total estado de gastos	1.928.452	100%
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%

ALGUNOS DATOS (3): PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LOS MUNICIPIOS DE GALICIA

Liquidación ejercicio 2006

PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LOS MUNICIPIOS DE GALICIA Liquidación ejercicio 2006 (porcentajes)



CONCLUSIONES O CONSECUENCIAS del análisis realizado (1):

- 1) La delimitación de competencias entre las tres Administraciones Públicas 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.

CONCLUSIONES O CONSECUENCIAS del análisis realizado (2):

- 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.

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 CC. AA., 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 supervisión posterior.

PROPUESTAS (cont.)

- 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 las 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.