



VEJEZ, DEPENDENCIA E INCAPACIDAD CIVIL: ASPECTOS FISCALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESPONSABLE: ANA MARÍA DELGADO GARCÍA

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/940/2007, de 28 de marzo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

VEJEZ, DEPENDENCIA Y DISCAPACIDAD: ASPECTOS FISCALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ana María Delgado García (Coord.)

Ignasi Beltrán de Heredia Ruiz

Rafael Oliver Cuello

Subvenciones para el Fomento de la Investigación Social FIPROS. 2007

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Orden TAS/940/2007, de 28 de marzo

Enero de 2009



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ESTADO DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN DE LOS ESTADOS DE NECESIDAD VINCULADOS A LA VEJEZ Y LA INVALIDEZ.....	10
2.1. Introducción y delimitación del objeto de estudio.....	10
2.2. Ámbito I: La asistencia sanitaria	18
2.2.1. La prestación sanitaria	19
a. La asistencia sanitaria de las personas excluidas del Sistema de la Seguridad Social y sin recursos económicos	21
b. La asistencia sanitaria de los españoles residentes en el exterior	22
2.2.2. La prestación farmacéutica	23
2.2.3. La prestación ortoprotésica	24
2.2.4. El transporte sanitario	25
2.2.5. Ayudas Sociales para afectados de determinadas enfermedades (personas afectadas por el VIH y por la Hepatitis C).....	25
2.3. Ámbito II. Protección de la familia.....	27
2.3.1. Prestaciones familiares	32
2.3.2. Atención a las víctimas de violencia de género.....	36
2.3.3.- Ayudas a la vivienda	38
2.4. Ámbito III.- Medidas contra el desempleo y la exclusión social y laboral.....	39
2.4.1. El subsidio de desempleo	42
2.4.2. La renta activa de inserción	43
2.5. Ámbito IV.- Protección de la invalidez y la vejez.....	51
2.5.1. Prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social.....	52
2.5.2. Prestaciones a minusválidos.....	54
2.5.3. Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.....	56
a. Prestaciones no contributivas de invalidez	58
b.- Prestaciones no contributivas de Jubilación.....	61
2.5.4. Ayuda al alquiler para los pensionistas con pensiones no contributivas	64
2.5.5. Prestaciones para emigrantes españoles	64
2.5.6. Asistencia Social y Servicios sociales	70
2.5.7. Complementos para mínimos	71
2.5.8. La cuantía mínima de las pensiones no contributivas.....	73

2.6. Ámbito V. Protección de la dependencia	73
2.6.1. La dependencia como contingencia social.....	73
2.6.2. La articulación de la protección de la dependencia en la Ley 39/2006.....	76
a. El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	76
b. Prestaciones del Sistema de Dependencia	82
2.7. Valoración final	92
3. POLÍTICAS FISCALES Y PREVISIÓN SOCIAL	96
3.1. La nueva regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	98
3.1.1. Principales novedades en la LIRPF	98
3.1.2. Las circunstancias personales y familiares en la LIRPF	101
3.1.3. Los instrumentos de previsión social en el IRPF.....	105
3.2. Concepto de persona con discapacidad y persona en situación de dependencia y la situación de envejecimiento.....	107
3.2.1. Concepto de persona con discapacidad	108
3.2.2. Concepto de persona en situación de dependencia	112
3.2.3. La situación de envejecimiento	114
3.3. Tratamiento tributario del envejecimiento en el IRPF	115
3.3.1. Exenciones.....	115
a) Prestaciones públicas por el acogimiento de personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día.....	115
b) Rentas vitalicias derivadas de planes individuales de ahorro sistemático	116
c) Ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual	117
3.3.2. Rendimientos del trabajo y determinación de su rendimiento neto	117
a) Contribuciones a sistemas de previsión social privados.....	117
b) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos...	118
c) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social privados ..	118
d) Reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo	119
e) Reducción por obtención de rendimientos del trabajo.....	119
3.3.3. Reducciones en base imponible por planes de pensiones y otros instrumentos de previsión social.....	120
3.3.4. Mínimos personal y familiar.....	121
a) Mínimo personal	121

b) Mínimo por ascendientes	122
3.3.5. Medidas autonómicas	122
a) Deducción para contribuyentes mayores	122
b) Deducción por acogimiento o cuidado de mayores	123
c) Deducción por alquiler de vivienda habitual	124
3.4. Tratamiento fiscal de la discapacidad en el IRPF	124
3.4.1. No sujeción de las ganancias patrimoniales derivadas de aportaciones a patrimonios protegidos	125
3.4.2. Exenciones.....	125
a) Prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez	125
b) Pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas	126
c) Prestaciones familiares por hijo a cargo discapacitado y los haber pasivos por orfandad	127
d) Prestaciones públicas por el acogimiento de personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día.....	127
e) Prestaciones por desempleo percibidas en forma de pago único ...	128
f) Rendimientos del trabajo derivados de prestaciones en forma de renta correspondientes a sistemas de previsión social para discapacitados y de patrimonios protegidos.....	128
3.4.3. Rendimientos del trabajo y determinación de su rendimiento neto	129
a) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos...	129
b) Las aportaciones realizadas al patrimonio protegido del discapacitado	129
c) Reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo	130
d) Reducción por obtención de rendimientos del trabajo.....	131
3.4.4. Rendimientos de actividades empresariales	131
3.4.5. Reducciones en la base imponible.....	132
a) Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad	132
b) Reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad	134
3.4.6. Mínimo personal y familiar por discapacidad	134
a) Mínimo por descendientes	134
b) Mínimo por ascendientes	135

c) Mínimo personal y familiar con discapacidad	135
3.4.7. La deducción en vivienda habitual	136
3.4.8. Medidas autonómicas	138
a) Deducciones para contribuyentes con discapacidad.....	138
b) Deducciones por asistencia o cuidado de familiares discapacitados	140
c) Deducción por arrendamiento, adquisición o adecuación de la vivienda habitual.....	141
d) Deducción por nacimiento o adopción de hijo discapacitado	142
e) Modificación del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual	143
3.5. Tratamiento fiscal de la dependencia en el IRPF	143
3.5.1. No sujeción de la disposición de la vivienda habitual.....	144
3.5.2. Exenciones.....	145
a) Ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual	145
c) Prestaciones económicas satisfechas con motivo del cuidado de los dependientes	146
3.5.3. Rendimientos del trabajo por prestaciones de seguros de dependencia	146
3.5.4. Reducción de las aportaciones a seguros de dependencia	146
3.5.5. Medidas autonómicas: deducción por cuidado de personas o familiares dependientes.....	147
3.6. Tratamiento de la vejez, discapacidad y dependencia en otros impuestos	148
3.6.1. Impuesto sobre Sociedades.....	148
a) Exención parcial de ciertas entidades	148
b) Deducibilidad de las contribuciones a planes de pensiones.....	149
c) Deducciones de la cuota	149
d) Bonificación para las cooperativas de trabajo asociado	150
3.6.2. Impuesto sobre el Valor Añadido	150
a) Exenciones.....	150
b) Aplicación de tipos reducidos	152
3.6.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	154
a) Exención de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la protección, asistencia e integración social de los discapacitados ..	154
b) Tipos reducidos autonómicos	155
3.6.4. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	157

a) Reducciones mortis causa	157
b) Reducciones inter vivos.....	157
c) Reducciones, deducciones y bonificaciones autonómicas	158
3.6.5. Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.....	160
a) No sujeción de los vehículos de personas de movilidad reducida...	160
b) Exención de los vehículos matriculados a nombre de discapacitados	160
3.6.6. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	161
3.6.7. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	161
3.6.8. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	162
4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMAS NORMATIVAS	163
BIBLIOGRAFÍA	168

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se constata en España, al igual que en los países de su entorno, un considerable y creciente envejecimiento de la población que, junto con las nuevas estructuras familiares están dando lugar a la aparición de un nuevo riesgo social, la dependencia, que afecta a las personas que necesitan la ayuda de una tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida. Por otro lado, en los próximos años es previsible que se produzca un importante aumento de la población dependiente (en su mayoría formada por ancianos y discapacitados), cuyos efectos empiezan ya a dejarse entrever.¹

Esta población que, en su mayor parte, es atendida en el ámbito familiar y especialmente por las mujeres, requiere de una especial protección por parte de los poderes públicos en el marco del Estado del bienestar, tal como consagran los artículos 49 y 50 de la Constitución Española (en adelante, CE), ubicados en el Capítulo III del Título I, dedicado a los principios rectores de la política social y económica.

En particular, según dispone el art. 49 CE, “los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”. En este punto, conviene señalar que el término “disminuido” que utiliza el legislador en este precepto ha quedado desfasado y desplazado, al igual que el de “minusválido”, por el concepto de “discapacitado”. Y, por otro lado, prevé el art. 50 CE que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a 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”.

Por este motivo, los poderes públicos deben dar el impulso a políticas que garanticen una protección efectiva de estos colectivos desde muy diversos ámbitos. Tales políticas pasan por la formación y cualificación de profesionales que atiendan a tales personas, coordinación entre la atención primaria y las distintas especialidades en materia sanitaria, diversificación de las medidas de apoyo a la familia, elaboración de leyes y planes de protección integral de la dependencia que fijen un catálogo de prestaciones básicas como ayudas técnicas, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de días, residencias, etc.

En este contexto, destaca la existencia de un sistema público de previsión social que dé cobertura a los ciudadanos ante todas estas eventualidades, que constituye el pilar fundamental del Estado del bienestar. A quien compete dar

¹ En relación con la evolución esperada de la población dependiente en España y tendencias demográficas, véase MONTERO SOLER, A.: *La atención a la dependencia en España: razones para una reforma ineludible*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.

cumplimiento a dicha finalidad, es a la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el art. 41 CE; aunque no de forma exclusiva, pues coexiste con las mutualidades generales de funcionarios, el régimen de clases pasivas y los colegios de huérfanos e instituciones similares. Según el mencionado art. 41 CE, "... 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. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

La viabilidad de dicho sistema público de previsión social se sustenta fundamentalmente por las cotizaciones de la población activa. Por ello, las circunstancias sociales, demográficas y económicas son determinantes, ya que es preciso que la población activa supere a la pasiva y que la tasa económica de crecimiento sea importante. Teniendo en cuenta la baja tasa de natalidad actual en España y el riesgo de un posible escenario de crisis económica (como el que estamos viviendo últimamente), el legislador desde hace ya unos años (especialmente a partir del Pacto de Toledo de 1995) ha aprobado una serie de medidas con la voluntad de potenciar instrumentos jurídico-financieros que complementen a los sistemas de previsión social.²

Asimismo, debe mencionarse la aprobación de algunas leyes cuyo objetivo principal es la protección de todos estos colectivos. En primer lugar, pueden mencionarse la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Y, en segundo lugar, destaca la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, en la que se establece un nuevo derecho de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes, así como una serie de prestaciones del Sistema Nacional de Dependencia, en función del grado y nivel de dependencia de las personas; creándose, así el denominado cuarto pilar del Estado del bienestar.³ Se trata de un sistema principalmente público, aunque también se deja un espacio a la iniciativa privada (los denominados seguros de dependencia).

Dichas prestaciones pueden consistir en: servicios a través de centros y programas públicos o concertados según catálogo; servicios para la promoción de la autonomía personal; servicios de atención y cuidado; prestación económica vinculada a la contratación del servicio; y una compensación económica por cuidados en el ámbito familiar. Todo ello sin olvidar el tema de

² Al respecto, véanse, entre otros, ALONSO MURILLO, Felipe: Los Sistemas privados de pensiones en la imposición estatal sobre la renta (IRPF e Impuesto sobre Sociedades), Lex Nova, Valladolid, 2000; y SÁNCHEZ PEDROCHE, J. Andrés: Ahorro y fiscalidad, Edersa, Madrid, 2002.

³ Dicha Ley ha sido desarrollada por varias disposiciones reglamentarias estatales, como el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia y el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas.

la financiación en la construcción de un Sistema Nacional de la Dependencia que, como piedra angular del mismo, garantice su sostenibilidad. La financiación de dicho Sistema se producirá con la participación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las Corporaciones Locales.

La protección de los poderes públicos hacia estos colectivos o ante personas que se encuentran en determinadas circunstancias no sólo se limita a la adopción de políticas activas de seguridad social, sino que se ve complementada y/o afectada, de forma relevante en algunos casos, con políticas fiscales (deducciones, reducciones, bonificaciones).

En efecto, una forma especial de proteger a los colectivos de personas mayores, discapacitadas y dependientes (y a sus familias) es, sin duda alguna, el uso de instrumentos fiscales que establezcan, básicamente, beneficios tributarios o que contemplen de forma particularizada estas situaciones y que permitan, por otro lado, una mejor conciliación de la vida familiar y laboral. Aspecto con el que está relacionado el gasto público, especialmente, el régimen de ayudas directas a estos colectivos y a sus familias. Además, hay que tener en cuenta que en nuestro Estado del bienestar, es patente la necesidad de que los ciudadanos contraten instrumentos de previsión social alternativos y complementarios a las prestaciones de la Seguridad Social y para incentivarlo las medidas fiscales son determinantes.

La trascendencia del fenómeno es innegable atendiendo al creciente número de ciudadanos que potencialmente pueden verse afectados, pues, por alguna/s de estas situaciones. El objetivo del proyecto consiste, precisamente, en realizar análisis global del fenómeno, mediante el estudio desde la perspectiva del Derecho Financiero y Tributario y del Derecho de la Seguridad Social.

2. ESTADO DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN DE LOS ESTADOS DE NECESIDAD VINCULADOS A LA VEJEZ Y LA INVALIDEZ

2.1. Introducción y delimitación del objeto de estudio

El Estado de Bienestar está formalmente reconocido en la Constitución española en el art. 1, cuando proclama que España es un “Estado Social y Democrático de Derecho”. Y esta proclamación, no sólo implica el reconocimiento de una serie de libertades públicas y derechos políticos, sino que, como establece el art. 9.2 CE, exige “a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. O, lo que es lo mismo, - siguiendo a ALARCÓN CARACUEL - la intervención del Estado, a partir del principio redistributivo, es absolutamente preceptiva. Y, éste se corporiza bien en el sistema fiscal, bien, en el gasto social. Pues bien, nuestro interés se va a centrar en el segundo. El gasto social, a grandes rasgos, puede canalizarse a través de la promoción social (el acceso a la educación gratuita – y, como derivación, el acceso a la cultura; el derecho al trabajo – y, como derivación, derecho a la formación y readaptación profesional); o bien, a través de la protección social. Y ésta, a grandes rasgos, se dispensa a través de prestaciones contributivas y no contributivas⁴.

Las prestaciones no contributivas se caracterizan básicamente por estar pensadas para atender a situaciones de necesidad y extenderse a todos los ciudadanos, sin tener en cuenta, al menos de un modo prioritario, las actividades profesionales y/o cotizaciones que hayan podido tener con anterioridad. Formando parte de las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social⁵.

⁴ ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España*. Aranzadi. Pamplona, 1999, p. 15 a 20. De hecho, el citado autor afirma que “el test para determinar si en un determinado país hoy o no un ‘Estado de Bienestar’ gira fundamentalmente en torno a si posee o no – y con qué grado de perfeccionamiento – un sistema de Seguridad Social” (p. 20).

⁵ FERNÁNDEZ ORRICO. *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas*. RMTAS nº 54, 2004, p. 94. Como afirma el citado autor, que cita a su vez a FARGAS FERNÁNDEZ, “las pensiones no contributivas son conceptualmente prestaciones de Seguridad Social por varias razones: porque tutelan situaciones de necesidad (artículo 41 CE); porque estas situaciones tutelada son precisamente la jubilación y la invalidez, situaciones de cobertura típicas de la Seguridad Social (desde el Retiro Obrero y el Convenio 102 OIT), porque el legislador las ha integrado normativamente en un sistema o régimen de carácter público con el resto de prestaciones de Seguridad Social; y, porque se otorgan prestaciones en metálico de naturaleza no contributiva, supletorias al nivel contributivo” (p. 102).

Podemos afirmar, entonces, que uno de los elementos de las prestaciones no contributivas (o uno de los objetivos a los que aspira) es su universalidad y, por consiguiente, en principio desvinculada, o no tan vinculada al contrato de trabajo o a fórmulas de autoempleo (en su concepción amplia). O, dicho de otro modo, a partir de una idea de solidaridad interna, tienden a garantizar unas condiciones básicas de igualdad, mediante la compensación de situaciones reales y actuales de necesidad. Y ello, las acomoda fácilmente en el contexto que describe el art. 41 CE⁶, pues, ordena al Estado que otorgue protección de Seguridad Social no sólo a los trabajadores, sino que esa protección se extienda a todos los ciudadanos sin distinción, siempre y cuando concurra una situación de necesidad⁷.

En cambio, las prestaciones contributivas pueden definirse, de un modo sintetizado, como un mecanismo dirigido a organizar la solidaridad frente a los riesgos que pesan sobre la fuerza de trabajo y la existencia salarial (o si se quiere en un ámbito profesional)⁸. Y esta solidaridad se construye fundamentalmente a través de las cotizaciones abonadas por trabajadores y empresarios (entendidos en términos amplios). Operando, así, conforme a los vectores contributividad y proporcionalidad. En definitiva, su operativa es – por decirlo de algún modo - “similar” al esquema del seguro privado, con la salvedad de que, en este caso, el aseguramiento no es voluntario, sino obligatorio, y que no existe correspondencia contractual entre cotización y prestación⁹.

El mecanismo de las prestaciones no contributivas difiere notablemente, pues, aunque también son una proyección de una determinada idea de reparto de los riesgos frente a determinadas contingencias, éstas se articulan a partir de la solidaridad de toda la sociedad, pues, se financia mayormente a través de los impuestos (al menos, en su configuración dada a partir del Pacto de Toledo). Esto es, se configuran a partir de un mecanismo de socialización total de los costes, excediendo del ámbito profesional¹⁰. Aunque, ciertamente, éste no

⁶ De hecho, un sector de la doctrina española defiende una vocación universal de la Seguridad Social que progresivamente lleve a superar los tradicionales esquemas contributivos, “habida cuenta que la protección sólo podrá llegar al conjunto de los ciudadanos cuando desaparezca el requisito de tener cubierto un determinado período de carencia para causar derecho a las prestaciones correspondientes”. MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*. Aranzadi Social nº 8, 2001, versión digital (BIB 2001\981).

⁷ FERNÁNDEZ ORRICO. *La modalidad básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas*. RMTAS nº 34, 2002, p. 100; y *La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución*. RMTAS nº 49, 2003, p. 131 y ss.

⁸ SUPIOT. *Informe Francés*. En “Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social (Ed. Marzal Fuentes)”. J. M. Bosch y ESADE – Facultad de Derecho. Barcelona, 1997, p. 19 y 27.

⁹ SSTC 65/1987, 21 de mayo; y 39/1992, 30 de marzo. De todos modos, es importante tener en cuenta que en tanto que en el sistema español de Seguridad Social se ha reforzado la contributividad, se produce una aproximación con la lógica del contrato de seguro. MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*, op. cit. (versión digital).

¹⁰ Debiéndose tener en cuenta que las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halla transferido a las Comunidades

puede calificarse como un criterio diferenciador determinante, pues, a pesar del propósito manifestado en el citado Pacto, la financiación exclusiva a cargo de los presupuestos generales del Estado aún está lejos de ser una realidad¹¹. En definitiva, más allá de estos aspectos cuantitativos (o financieros¹²), parece que lo determinante para distinguir ambas tipologías de prestaciones radica en aspectos cualitativos, esto es, en la propensión universalizadora de las prestaciones no contributivas, frente a la dimensión profesional de las contributivas.

Así pues, la protección asistencial o no contributiva “puede definirse como un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residen”¹³.

La Seguridad Social asistencial, por tanto, tiene por objeto la atención de personas que no tienen derecho a prestaciones de tipo contributivo o profesional, y a diferencia de otros modelos aplicados en España con anterioridad, “ya no es algo discrecional o limitado, según los recursos destinados, sino que se considera ya un derecho subjetivo perfecto y un título jurídico que se configura conceptualmente dentro de la Seguridad Social, si bien dirigido a todos los ciudadanos”¹⁴. Sin embargo, pese a que esta

Autónomas, la financiación se efectúa de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

¹¹ Por ejemplo, en virtud de la Ley 24/2001, 27 de diciembre, que modifica la D. T 14ª TRLGSS, se establece que a partir del 1 de enero de 2002, la financiación a cargo del Estado de los complementos a mínimos, se llevará a cabo de un modo paulatino, en un plazo que no superará los 12 años. De modo que, mientras tanto, la parte no cubierta por la aportación del Estado se financia con cargo a los demás recursos generales del sistema.

¹² Vid. al respecto, FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*. Aranzadi Social nº 15, 2002, versión digital (BIB 2002\2022); y SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las Pensiones No Contributivas*. Cuadernos de Aranzadi Social. Pamplona, 2001, p. 15.

¹³ BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALAR CARRASCO. *Curso de Seguridad Social*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006, p. 884. Un análisis de los orígenes de las prestaciones no contributivas en, FERNÁNDEZ ORRICO. *La modalidad básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas, op. cit.*, p. 98 y 99. Y, una aproximación al concepto de situación de necesidad en, CARDENAL CARRO. *La Seguridad Social en la Constitución vista por el Tribunal Constitucional (II)*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\2064)

¹⁴ BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALAR CARRASCO. *Curso de Seguridad Social, op. cit.*, p. 885, y ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008, p. 676. De todos modos, conviene advertir que la ubicación del art. 41 CE en el Capítulo III del Título I de la Constitución no comportaba precisamente el reconocimiento de un derecho subjetivo, sino que era necesario que para su reconocimiento hubiera una regulación mediante una Ley. Regulación que se perfeccionó con la promulgación de la Ley 26/1990, 20 de diciembre (BOE 22 de diciembre), por el que se establecen prestaciones no contributivas en el sistema de Seguridad Social, desarrollada posteriormente por el Decreto 357/1991, 15 de marzo. Estas normas fueron posteriormente incorporadas al TRLGSS.

modalidad está configurada alrededor del principio de universalidad subjetivo, no puede afirmarse que el principio de universalidad objetivo esté plenamente desarrollado. En efecto, las prestaciones no contributivas sólo atienden a las personas con invalidez, los mayores de 65 años y los hijos menores de 18 años o minusválidos, sin que, por el momento, se contemple el reconocimiento de una prestación mínima vital para todos los ciudadanos¹⁵.

En definitiva, sin negar que las prestaciones contributivas son una parte esencial de lo que podríamos denominar como Estado Social, a los efectos de este ensayo, consideramos que las no contributivas (a pesar de sus notables deficiencias¹⁶) son las más próximas a este concepto, pues, su objetivo primordial es atender a los ciudadanos menos favorecidos¹⁷. Esto es, como una manifestación del Estado como servidor de la sociedad, creador de un vínculo social, que trata de asegurar igualmente, a todos y en todas partes, determinados servicios fundamentales (art. 9.2 CE)¹⁸. Y, porque este tipo de prestaciones, “viene a suponer una red de recogida de los expulsado o excluidos del tradicional sistema profesional de protección social; es decir, como vasos comunicantes, el retroceso progresivo del nivel de protección contributivo, ha venido acompañado de la consolidación y expansión del nivel no contributivo”¹⁹.

De todos modos, debemos puntualizar que el propósito de este trabajo es, precisamente, centrar la atención en dos de los colectivos que presentan más vulnerabilidad, esto es, que tienen mayor propensión al riesgo de padecer un estado de necesidad: las personas mayores y/o que padecen una minusvalía. Y lo cierto es que éstas son dos variables que, por motivos biológicos, tienen

¹⁵ FERNÁNDEZ ORRICO. *La modalidad básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 101; y *La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución*, op. cit., p. 152; ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España*, op. cit., p. 95; y MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*, op. cit. (versión digital)..

¹⁶ Como afirma ALARCÓN CARACUEL, en realidad “el brazo no contributivo de Seguridad Social no ha protegido una nueva contingencia – la carencia de ingresos o ‘pobreza’ – sino que ha tomado tres de las clásicas contingencias del nivel contributivo – vejez, invalidez y cargas familiares – y ha diseñado un régimen subsidiario de prestaciones no contributivas para esas tres clásicas contingencias cuando el sujeto afectado por las mismas no tenga derecho a prestación contributiva y carezca de ingresos”. ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España*, op. cit., p. 76.

¹⁷ Una aproximación al concepto de Estado de Bienestar en, GONZÁLEZ RABANAL. *La necesidad de repensar el Estado de Bienestar*. RMTAS nº 31, 2001, p. 17 y ss.

¹⁸ SUPLOT. *Informe Francés*, op. cit., p. 19.

¹⁹ ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 676. De hecho, un sector de la doctrina estima que la vocación universal de la Seguridad Social exige superar progresivamente los tradicionales esquemas contributivos (...); en definitiva, hace necesario evolucionar hacia un modelo en el cual la protección sea dispensada indistintamente a quién esté en situación objetiva de necesidad, sin condicionar la decisión a si ha de ser o no protegido en razón de su condición de asalariado o activo, de su pertenencia a un régimen u otro de Seguridad Social, o más exactamente, de determinadas cotizaciones previas”. MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*, op. cit. (versión digital).

tendencia a ir juntas. Teniendo en cuenta el nivel de envejecimiento de la población²⁰, no es necesario insistir mucho para constatar que nos estamos refiriendo a riesgo que la sociedad inexorablemente debe tratar de dar respuesta. Especialmente si – como afirman MANCEBÓN TORRUBIA y SÁNCHEZ SÁNCHEZ - se tiene en cuenta el “solapamiento temporal de uno de los períodos más críticos dentro del proceso de envejecimiento de la población española, la llegada de la jubilación de los nacidos durante el *baby boom*, con los cambios socioculturales producidos en el seno de la institución familiar, especialmente aquellos inducidos por la incorporación generalizada de la mujer al mercado laboral”. De modo que “la confluencia de ambos fenómenos generará un incremento de la demanda de atención por parte del colectivo de mayores y de sus familias ante el que los gobernantes deben estar preparados si desean que los actuales niveles de equidad intergeneracional no se vean deteriorados”²¹.

Teniendo en cuenta este escenario, la idea es exponer con una cierta sistematicidad las diversas medidas legales dirigidas a atender a las personas en una situación de necesidad que simultánea o alternativamente pueden ubicarse en alguna de estas categorías (vejez y/o minusvalía).

En cualquier caso, es evidente que estas breves reflexiones no pretenden cerrar el conflicto dogmático-jurídico existente alrededor de las prestaciones no contributivas²² y, especialmente, en lo que a su delimitación conceptual se refiere. De hecho, ésta es una cuestión que no será analizada por exceder de nuestro objeto de estudio. Sin embargo, sí consideramos que debemos hacer una breve referencia a la denominada como “Asistencia Social”, como un campo de actuación protectora diferenciado de la “Seguridad Social”²³. Siendo en todo momento conscientes, a su vez, de que nos estamos refiriendo a un campo de actuación protectora extremadamente alambicado. Especialmente por tres motivos: primero, porque no existen parámetros constitucionales que permitan dilucidar cuáles pueden ser estas prestaciones o bien cuáles son sus elementos caracterizadores²⁴. Lo que no ha impedido que el propio TC haya

²⁰ Una breve aproximación al respecto en, GARCÉS FERRER, RÓDENAS RIGLA y SANJOSÉ LÓPEZ. *Amenazas al sistema de bienestar español en los inicios del tercer milenio*. RMTAS nº 45, 2003, p. 153 y ss.

²¹ MANCEBÓN TORRUBIA y SÁNCHEZ SÁNCHEZ. *Envejecimiento y Dependencia*. En “Las estructuras del Bienestar (Dir. Muñoz Machado, García Delgado y González Seara)”. Escuela Libre Editorial & Civitas. Madrid, 2002, p. 314.

²² De hecho, como afirma CAVAS MARTÍNEZ, en la actualidad las prestaciones no contributivas sufren una crisis de identidad. CAVAS MARTÍNEZ. *¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?* Aranzadi Social nº 15, 2007, versión digital (BIB 2007\1995).

²³ MARTÍN VALVERDE. *Asistencia Social: Propuesta de reconstrucción de un concepto constitucional*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008, p. 1126; y ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 676.

²⁴ Según la STC 76/1986 se afirma (FJ 6º) “La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las

ido construyendo (SSTC 76/1986, 171/1998 y 239/2002) una definición de la noción de “asistencia social”. Y que puede sintetizarse como un campo de actuación que, más allá de la mera beneficencia, está dirigido a proteger a las personas que en situaciones de necesidad no reciben la cobertura de la Seguridad Social, o bien, la que reciben no es suficiente (describiendo su función subsidiaria), y todo ello al margen de toda obligación contributiva²⁵. Por consiguiente, el mecanismo asistencial sólo juega de forma subsidiaria respecto del ámbito propio de la Seguridad Social²⁶.

Segundo, porque su distinción con la propia “Seguridad Social” es compleja, pues, ésta, juntamente con las prestaciones no contributivas descritas, también dispensa otras de naturaleza “asistencial” (denominada como “asistencia social interna” o “prestaciones asistenciales de la seguridad social”²⁷ – arts. 55 y 56

Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto”.

²⁵ Según la STC 76/1986, (FJ 6º) “esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual - con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección -, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”. Y, la STC 239/2002 afirma (FJ 8º) que “pese a la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social (con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección), como de la propia asistencia social que más allá de la clásica beneficencia, como se infiere de la STC 76/1986, de 5 de junio, tiende a paliar necesidades no cubiertas, o cubiertas de modo insuficiente, por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social), existen diferencias relevantes entre estas ayudas y las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación incluidas en el sistema de la Seguridad Social”.

No obstante, la doctrina ha precisado que a la noción de asistencia social debería añadirse dos elementos más: por un lado que, la situación de necesidad debería vincularse a la prueba de una verdadera carencia de recursos para tener una existencia digna; y, por otro, que, además, la persona afectada no pueda valerse por sí misma para superar esta situación. MARTÍN VALVERDE. *Asistencia Social: Propuesta de reconstrucción de un concepto constitucional*, op. cit., p. 1146. Vid. al respecto también, SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*. Iustel, 2006, p. 257 y ss.

²⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER. *Pensiones no contributivas de Seguridad Social y asistencia social*. Relaciones Laborales 1988-II, p. 15. Acogiéndose a esta interpretación, ZARZALEJO CARBAJO. *La inserción de la dicotomía ‘Seguridad Social/Asistencia Social’ en el marco de la distribución competencial del Estado Autonomico*. RTSS – CEF nº 254, p. 74.

²⁷ La asistencia social interna de la Seguridad Social, siguiendo a FERNÁNDEZ ORRICO, consiste en un mecanismo complementario de protección que se presta sólo a las personas que se encuentran comprendidas dentro de su ámbito de aplicación. FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*, op. cit. (versión digital).

TRLGSS)²⁸. De modo que puede entenderse que las pensiones no contributivas “invaden un campo que era reservado a la asistencia social”, evidenciando una expansión de la Seguridad Social²⁹.

Y, tercero, porque la cuestión relativa a la organización territorial del Estado se encuentra comprometida³⁰. En efecto, ésta es una materia en la que las CCAA pueden asumir competencias (art. 148.1.20 CE) – dando lugar a la conocida como “asistencia social externa”. Lo que para un sector de la doctrina ha dado lugar a una descentralización del Estado de Bienestar³¹. De modo que se trata de una cuestión inevitablemente teñida de intereses políticos³². Ahora bien, como afirma MARTÍN VALVERDE (y como se desprende de lo apuntado con anterioridad), si bien es cierto que las CCAA pueden asumir esta competencia, de ahí no se colige que el Estado esté excluido de toda intervención en este campo de actuación³³.

Con estas coordenadas y teniendo en cuenta que los poderes públicos no han hecho un uso excesivamente preciso del término “asistencia social”³⁴, parece que el conflicto competencial suscitado no es más que su consecuencia lógica. En paralelo, a pesar de que el TC ha emplazado al Legislador a precisar el

²⁸ De hecho, según la STC 239/2002, “una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social ‘interna’ al sistema de Seguridad Social y otra ‘externa’ de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”.

Por otra parte, la asistencialidad característica de estas prestaciones no debe identificarse con la discrecionalidad en su otorgamiento, pues, las prestaciones no contributivas están configuradas como verdaderos derechos subjetivos. SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 15; y GARCÍA-NÚÑEZ SERRANO. *Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?* RMTAS nº 34, 2002, p. 144.

²⁹ FERNÁNDEZ ORRICO. *Las pensiones no contributivas ante la Ley 24/1997*. RTSS – CEF nº 194, p. 50.

³⁰ Vid. al respecto, FERNÁNDEZ ORRICO. *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 81 y ss.

³¹ MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*, op. cit. (versión digital).

³² FERNÁNDEZ ORRICO. *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 82.

³³ MARTÍN VALVERDE. *Asistencia Social: Propuesta de reconstrucción de un concepto constitucional*, op. cit., p. 1127. En definitiva, por tanto, la acción protectora de la Seguridad Social “no tiene por qué limitarse a aquellos que previamente disfrutaban de la condición de beneficiarios del sistema, sino a todos los ciudadanos”. SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 250. Vid. también MENÉNDEZ SEBASTIÁN. *La sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002: ¿recreación del Sistema de Seguridad Social?* Aranzadi Social nº 21, 2002, versión digital (BIB 2003\49). No obstante, algunos autores sostienen que el Estado se ha extralimitado en sus competencias al considerar que las prestaciones no contributivas forman parte de la Seguridad Social (cuando – según estos autores – deberían integrarse en el ámbito de la asistencia social). PALOMAR OLMEDA. *El deslinde entre seguridad social y asistencia social, una cuestión clásica de nuevo en entredicho*. Aranzadi Social nº 20, 2002, versión digital (BIB 2003\41).

³⁴ En este sentido, MARTÍN VALVERDE. *Asistencia Social: Propuesta de reconstrucción de un concepto constitucional*, op. cit., p. 1122 y 1123.

contenido del término “asistencia social”³⁵, no puede decirse que la acción legislativa haya contribuido a arrojar luz sobre esta cuestión³⁶. Y muestra de ello son los vaivenes legislativos propiciados por las Leyes 53/2003 y 4/2005³⁷. A fecha de hoy, podemos entender que, tras afirmarse en la Ley 53/2003 – recuérdese en respuesta a la STC 239/2002 –, que las prestaciones destinadas a complementar, ampliar o modificar las prestaciones del sistema de Seguridad Social han de catalogarse como prestaciones de Seguridad Social, sobre las que la competencia normativa corresponde exclusivamente al Estado; el actual art. 38.4 TRLGSS, en la redacción dada por la Ley 4/2005 (con una nueva mayoría parlamentaria a la existente durante la promulgación de la Ley 53/2003), se establece que la Legislación estatal sólo ostenta el monopolio de regulación respecto de las mejoras de las prestaciones contributivas, pero no respecto de los suplementos de las prestaciones no contributivas o respecto – reza literalmente el citado precepto – “de las ayudas de otra naturaleza, que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas”. En definitiva, como afirma MOLINA NAVARRETE, se da validez legislativa a políticas territorialmente diferenciadas de prestaciones no contributivas de seguridad social (financiada con fondos propios de cada CCAA)³⁸. Sin embargo, esta norma, si bien pretendía ofrecer una mayor seguridad jurídica, no parece haber alcanzado dicho objetivo, pues, los términos del actual art. 38.4 TRLGSS no es capaz de dar respuesta a los numerosos y complejos supuestos que pueden plantearse³⁹.

La tipología de las medidas que las CCAA (y los entes locales⁴⁰) en el ejercicio de esta competencia – especialmente, a partir de la nueva redacción del art. 38.4 TRLGSS⁴¹ - pueden llevar a cabo es extraordinaria y su análisis excede

³⁵ STC 76/1986, FJ 6º (*vid. nota supra*).

³⁶ Una aproximación a este fenómeno en el ámbito autonómico en, SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, *op. cit.*, p. 242 y ss.

³⁷ Y cabría añadir la Ley 8/2005, que modifica el art. 145.2 TRLGSS. *Vid. al respecto*, MOLINA NAVARRETE. *Del ‘mal’ e ‘inútil’ uso del ‘poder legislativo’ en materia de seguridad social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómicos*. Aranzadi Social nº 12, 2005, versión digital (BIB 2005\1962); y CAVAS MARTÍNEZ. *Últimas reformas legales en el sistema público de pensiones*. Aranzadi Social nº 10, 2005, versión digital (BIB 2005\1591).

³⁸ MOLINA NAVARRETE. *Del ‘mal’ e ‘inútil’ uso del ‘poder legislativo’ en materia de seguridad social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómicos*, *op. cit.* (versión digital).

³⁹ MOLINA NAVARRETE. *Del ‘mal’ e ‘inútil’ uso del ‘poder legislativo’ en materia de seguridad social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómicos*, *op. cit.* (versión digital).

⁴⁰ Por tanto, municipios (arts. 25.2.k y 26.1.c Ley 7/1985) y diputaciones provinciales (art. 36.1.c Ley 7/1985). Aunque siempre “supeditada a la normativa autonómica en torno a la concreta organización territorial y funcional de los respectivos sistemas de servicios sociales”. SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, *op. cit.*, p.

⁴¹ *Vid. en este sentido*, MOLINA NAVARRETE. *Del ‘mal’ e ‘inútil’ uso del ‘poder legislativo’ en materia de seguridad social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómicos*, *op. cit.* (versión digital).

también del objeto de este estudio⁴². Por lo que, más allá de lo expuesto, nuestra intención no es incidir sobre la legislación autonómica relativa a la asistencia social⁴³. Centrándonos, en cambio, en la legislación estatal existente al respecto.

En síntesis, el propósito del presente trabajo es, por un lado, hacer una aproximación general a las diversas ayudas estatales dirigidas a cubrir los estados de necesidad de uno de los colectivos más desamparados de la población: las personas mayores y/o que padecen algún tipo de minusvalía. Y, para ello, no sólo nos centraremos en las dispensadas por el sistema de la Seguridad Social, sino que también trataremos de recoger las dispensadas por otros organismos del Estado central. En este sentido, aunque el número de medidas es ciertamente extenso, nuestro propósito no es su exposición exhaustiva, sino que nos centraremos en aquellas medidas más “relevantes”, entendiendo por tal, las que tengan un impacto social más amplio. Y, con finalidad sistematizadora, la exposición se desarrollará teniendo en cuenta cinco ámbitos de actuación de los estados de necesidad:

- 1.- Asistencia sanitaria.
- 2.- Protección de la familia.
- 3.- Medidas contra el desempleo y la exclusión social y laboral.
- 4.- Protección de la invalidez y la vejez.
- 5.- Protección de la dependencia.

Veamos a continuación las medidas que dan contenido a cada uno de estos ámbitos.

2.2. Ámbito I: La asistencia sanitaria

La asistencia sanitaria comprende el conjunto de prestaciones médicas y farmacéuticas destinadas a recobrar la salud alterada a causa de enfermedad (común o profesional) o de accidente (de trabajo o no) y a recuperar la capacidad laboral afectada, así como a atender a la mujer con motivo de su maternidad. Se trata de una prestación en la que la universalidad subjetiva encuentra su más completa plasmación, aunque, el principio de suficiencia prestacional dista aún de cumplirse debidamente⁴⁴. La asistencia sanitaria está integrada en un sistema paralelo al Sistema de la Seguridad Social, denominado Sistema Nacional de Salud, que está completamente descentralizado y cuya gestión y organización está encomendada a las Comunidades Autónomas.

⁴² Al respecto, SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 242 y ss. De todos modos, entre las diversas acciones de las CCAA destacan las genéricamente denominadas como “rentas mínimas de inserción”.

⁴³ Puede verse al respecto, MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *Protección social, Seguridad Social, Asistencia Social*. CES. Madrid, 2005.

⁴⁴ ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España*, op. cit., p. 124 y 125.

El término “asistencia sanitaria” engloba a un conjunto heterogéneo de prestaciones. De todas ellas, sólo destacaremos aquéllas que estén dirigidas a personas que, encontrándose en una situación de necesidad, sean mayores y/o que padezcan una minusvalía – entendida en términos amplios – o enfermedad crónica.

En concreto, analizaremos las siguientes prestaciones: prestación sanitaria; la prestación farmacéutica; la prestación ortoprotésica; el transporte sanitario; y, finalmente, las Ayudas Sociales para afectados de determinadas enfermedades (personas afectadas por el VIH y por la Hepatitis C).

2.2.1. La prestación sanitaria

La Ley 14/1986, 25 de abril⁴⁵, General de Sanidad (en adelante, LGS), anuncia, para dar cumplimiento al derecho constitucional a la salud (art. 43.1 CE), que la “asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española”⁴⁶. De todos modos, en el ordenamiento jurídico español no existe una atención especializada sanitaria para la tercera edad ni para las personas dependientes ni para las personas con minusvalía, sino únicamente algunas modalidades de atención primaria. En efecto, en el seno de esta asistencia sanitaria y, más concretamente, en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud⁴⁷, se prevé una serie de medidas dirigidas específicamente a las personas mayores⁴⁸ y personas afectadas por algún tipo de enfermedad⁴⁹.

⁴⁵ BOE 29 de abril.

⁴⁶ Art. 3.2 LGS.

⁴⁷ Vid. al respecto, BLASCO LAHOZ. *La redefinición de las prestaciones sanitarias como consecuencia de la nueva ‘Cartera de servicios comunes al sistema nacional de salud’*. Aranzadi Social nº 11, 2007, versión digital (BIB 2007\1311).

⁴⁸ En concreto, en el *Anexo II. Cartera de Servicios Comunes de Atención Primaria* prevista en el Decreto 1030/2006, 15 de septiembre (BOE 16 de septiembre), que establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, prevé en el apartado “6.5. Atención a las personas mayores”, las siguientes: 6.5.1 Actividades de promoción y prevención en relación a: a) Alimentación saludable y ejercicio físico; b) Identificación de conductas de riesgo; c) Prevención de caídas y otros accidentes; d) Detección precoz del deterioro cognitivo y funcional; e) Detección precoz del deterioro físico, con especial énfasis en el cribado de hipoacusia, déficit visual e incontinencia urinaria; f) Consejo y seguimiento del paciente polimedcado y con pluripatología. 6.5.2 Detección y seguimiento del anciano de riesgo, según sus características de edad, salud y situación sociofamiliar; 6.5.3 Atención al anciano de riesgo: Valoración clínica, sociofamiliar y del grado de dependencia para las actividades de la vida diaria. Esta valoración conlleva la elaboración de un plan integrado de cuidados sanitarios y la coordinación con atención especializada y los servicios sociales, con la finalidad de prevenir y atender la discapacidad y la comorbilidad asociada; 6.5.4 Atención domiciliaria a personas mayores inmovilizadas, incluyendo información, consejo sanitario, asesoramiento y apoyo a las personas vinculadas al paciente, especialmente al cuidador/a principal.

⁴⁹ En el *Anexo II. Cartera de Servicios Comunes de Atención Primaria* prevista en el Decreto 1030/2006, “Apartado 5. Rehabilitación básica”, se establece lo siguiente: Comprende las actividades de educación, prevención y rehabilitación que son susceptibles de realizarse en el ámbito de atención primaria, en régimen ambulatorio, previa indicación médica y de acuerdo con los programas de cada servicio de salud, incluyendo la asistencia domiciliaria si se considera necesaria por circunstancias clínicas o por limitaciones en la accesibilidad. Incluye:

También se hace una mención específica a la salud mental de las personas mayores. En concreto, el art. 20 LGS establece que “se considerarán de modo especial aquellos problemas referentes a la psiquiatría infantil y psicogeriatría”. Y, en este sentido, es claro que para los colectivos que estamos analizado, y especialmente para las personas dependientes y/o mayores y/o minusválidas las prestaciones en servicios sociosanitarios ocupan un papel preponderante.

Un aspecto a destacar es que la generalidad con la que se reconoce la asistencia sanitaria no debe entenderse como indicadora de la gratuidad de la prestación sanitaria. Esta gratuidad sólo se predica con respecto a determinados colectivos. En primer lugar, abarca a las personas afiliadas a la Seguridad Social (y sus familiares), así como a determinados colectivos en una situación similar, siempre que se cumplan determinados requisitos. En segundo lugar, la gratuidad también se extiende a las personas que, no estando integradas en el primer grupo, acrediten que no tienen recursos económicos. Así pues, las personas que no estén integradas en el Sistema de la Seguridad Social y que *tengan* recursos económicos serán atendidos en los centros hospitalarios de la Seguridad Social como *pacientes privados*, esto es, deben abonar el importe del gasto sanitario ocasionado⁵⁰.

Por consiguiente, el modelo español establece una distinción entre la asistencia sanitaria contributiva, de la dispensada a las personas sin recursos económicos. Por otra parte, también conviene tener presente, el tratamiento

5.1 Prevención del desarrollo o de la progresión de trastornos musculoesqueléticos; 5.2 Tratamientos fisioterapéuticos para el control de síntomas y mejora funcional en procesos crónicos musculoesqueléticos, 5.3 Recuperación de procesos agudos musculoesqueléticos; Leves; 5.4 Tratamientos fisioterapéuticos en trastornos neurológicos; 5.5 Fisioterapia respiratoria; 5.6 Orientación/formación sanitaria al paciente o cuidador/a, en su caso. Y en el “Apartado 7. Atención paliativa a enfermos terminales”, se establecen los siguientes: Comprende la atención integral, individualizada y continuada de personas con enfermedad en situación avanzada, no susceptible de recibir tratamientos con finalidad curativa y con una esperanza de vida limitada (en general, inferior a 6 meses), así como de las personas a ellas vinculadas. Su objetivo terapéutico es la mejora de su calidad de vida, con respeto a su sistema de creencias, preferencias y valores. Esta atención, especialmente humanizada y personalizada, se presta en el domicilio del paciente o en el centro sanitario, si fuera preciso, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar la continuidad asistencial y la coordinación con otros recursos y de acuerdo con los protocolos establecidos por el correspondiente servicio de salud. Incluye: 7.1 Identificación de los enfermos en situación terminal según los criterios diagnósticos y la historia natural de la enfermedad.

⁵⁰ Art. 16 LGS “los usuarios sin derecho a la asistencia de los Servicios de Salud, así como los previstos en el artículo 80RCL 1986\1316, 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 un 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 costes 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”.

que el sistema sanitario dispensa a los nacionales extranjeros⁵¹. Nuestra atención se centrará, no obstante, en los nacionales sin recursos económicos.

De todos modos, con carácter previo conviene advertir que más allá de las especificidades ya apuntadas, en lo que a la prestación sanitaria se refiere, no se prevé un tratamiento normativo específico para los colectivos que estamos analizando. A pesar de ello, dada la relevancia de esta prestación, consideramos que debemos hacer una aproximación, siquiera abreviada, a la regulación jurídica existente al respecto, a pesar – repetimos – de que no esté dirigida específicamente a personas mayores y/o que padezcan algún tipo de minusvalía.

a. La asistencia sanitaria de las personas excluidas del Sistema de la Seguridad Social y sin recursos económicos

La asistencia sanitaria de la personas sin recursos económicos está regulada en el Decreto 1088/1989, 8 de septiembre⁵², que extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes, desarrollado por la Orden 13 de noviembre 1989⁵³. Se trata de una prestación de carácter no contributivo o asistencial⁵⁴.

Para ser beneficiario es preciso que la persona no pertenezca al ámbito de protección de la Seguridad Social y, además, carezca de recursos económicos suficientes (estando obligado a acreditar esta situación en cada momento).

Los colectivos que pueden acogerse a esta prestación sanitaria son variados. Veamos cuales son: en primer lugar, tienen acceso a esta prestación las personas de nacionalidad española que tengan la residencia en el territorio

⁵¹ En este sentido, el art. 3 Ley 16/2003, 28 de mayo (BOE 29 de mayo), que establece la cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, declara que los titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria son los siguientes colectivos: a.-) Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000; b.-) Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación; y c.-) Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea que tienen los derechos que les reconozcan las Leyes, los tratados y convenios suscritos.

⁵² BOE 9 de septiembre.

⁵³ BOE 14 de noviembre. Y complementado por la Resolución 29 de diciembre 1989 (BOE 18 de enero 1990), que regula la Tramitación de expedientes de reconocimiento del derecho, a las personas sin recursos económicos suficientes.

⁵⁴ *Vid.* al respecto *infra*. La financiación de esta prestación corre a cargo de la CCAA correspondiente o del Estado, sin que sea posible la co-financiación en convenios con los Ayuntamientos. STS [C-a] 16 de abril 1998: “la Ley Básica de Régimen Local 7/1985, de 2 abril, no impone a los municipios la obligación de prestar los servicios de beneficencia, obligación ésta a la que venían atendiendo históricamente. Desde luego el período transitorio abierto al respecto por la Ley General de Sanidad debe entenderse concluso tras la promulgación del Real Decreto 1088/1989, de 8 septiembre. En consecuencia, correspondiendo a la Generalidad de Cataluña la prestación del servicio, es la Comunidad Autónoma quien debe llevar a cabo la financiación afrontando los gastos correspondientes”.

nacional (estando obligado a acreditarla documentalmente) y, finalmente, carecer de recursos económicos personales de cualquier naturaleza⁵⁵.

En segundo lugar, las personas que perciban las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (reguladas por la Ley 45/1960 – conocidas como las pensiones FAS o FONAS)⁵⁶.

En tercer lugar, las personas integradas en la asistencia sanitaria benéfica (en tal caso, deben acreditar esta situación mediante la certificación de la Administración competente)⁵⁷; o bien, las que no lo estén⁵⁸.

En cuarto lugar, también tienen derecho los trabajadores que hubieran agotado el subsidio de desempleo y no disfruten de rentas superiores al Salario Mínimo Interprofesional (en adelante, SMI)⁵⁹.

b. La asistencia sanitaria de los españoles residentes en el exterior

Según lo establecido en la Ley 40/2006, 15 de diciembre⁶⁰, que regula el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, se prevé la asistencia sanitaria de los españoles que residan en el extranjero. No obstante, se trata de una regulación que está supeditada a lo que se establezca reglamentariamente. Concretamente, el art. 17 dispone que “Los españoles residentes en el exterior tendrán derecho a la protección a la salud en los términos en que reglamentariamente se establezca que, en todo caso, tendrá por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud”.

Además, el mismo precepto, establece que “el Estado promoverá una atención integral de la salud, atendiendo con carácter prioritario a los mayores y

⁵⁵ En este sentido, según el párrafo 2º del art. 1 Decreto 1088/1989, “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”. Cabría plantearse a raíz de la promulgación del Decreto-Ley 3/2004, 25 de junio 2004 (BOE 26 de junio), que establece la Racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, la referencia al SMI debe entenderse hecha al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM).

⁵⁶ BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social, op. cit.*, p. 987. Respecto de las pensiones FONAS, *vid. infra*.

⁵⁷ D. T. Decreto 1088/1989.

⁵⁸ Art. 3.1.d) Decreto 1088/1989.

⁵⁹ Siguiendo a BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO, la derogación de los arts. 16 y 17 de la Ley 31/1984, 2 de agosto (BOE 4 de agosto), de Desempleo, a través del apartado 6 de la Disposición Derogatoria de la Ley 22/1992, 30 de julio (BOE 4 de agosto), de Medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, provoca que este colectivo de personas pasen a integrarse dentro del ámbito de protección descrito por el Decreto 1088/1989. Por otra parte, en opinión de los citados autores, a partir de la promulgación del Decreto-Ley 3/2004, la referencia al SMI debe entenderse hecha al IPREM. BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social, op. cit.*, p. 987.

⁶⁰ BOE 14 de diciembre.

dependientes, que carezcan de recursos suficientes. El contenido y alcance de esta atención se desarrollará reglamentariamente y tenderá a su equiparación con la que se proporciona a los mayores y dependientes que viven en España. A tal efecto, el Estado podrá suscribir convenios preferentemente con las entidades públicas aseguradoras o prestadoras de cuidados de salud de los países donde sea necesario garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud. En su caso, podrá suscribir también convenios con entidades aseguradoras o prestadoras privadas, teniendo en especial consideración a las entidades o instituciones españolas en el exterior con capacidad para prestar la atención sanitaria”.

El Decreto 8/2008, 11 de enero⁶¹, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, garantiza en su capítulo III la prestación de asistencia sanitaria a los beneficiarios de las prestaciones económicas por razón de necesidad que no tengan cubierta esta contingencia en el país de residencia, o bien, sea insuficiente (art. 21.1 Decreto 8/2008)⁶².

2.2.2. La prestación farmacéutica

En cuanto a los servicios comunes de la prestación farmacéutica y a la participación en el coste de los medicamentos y productos sanitarios que proporciona el Servicio Nacional de Salud, de conformidad con los criterios recogidos en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios⁶³, cabe hacer una distinción entre los pacientes hospitalizados de los que no lo están. Respecto de los primeros, la prestación farmacéutica comprende los productos farmacéuticos que necesiten los pacientes conforme se recoge en la prestación de atención especializada (Apartado 1.2 del Anexo V del Decreto 1030/2006)⁶⁴.

Respecto de los pacientes no hospitalizados, el Decreto 1030/2006 hace una distinción entre diversos tipos de aportación: normal, reducida y exentos de aportación⁶⁵.

La aportación normal comporta que los usuarios deben abonar el 40% del precio de venta al público en la oficina de farmacia. La aportación reducida, en cambio, implica que el usuario debe abonar el 10% sobre el precio de venta al público, sin que el importe total de la aportación pueda exceder de 2,64 euros

⁶¹ BOE 24 de enero.

⁶² Protección que ha sido prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2009 a través de la Resolución 9 de enero de 2009, de la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (BOE 22 de enero), por la que se prorroga el derecho a asistencia sanitaria para todos aquellos beneficiarios de prestación económica por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior que acreditasen la condición de pensionistas a 31 de diciembre de 2008.

⁶³ Anexo V del Decreto 1030/2006.

⁶⁴ Esto es, según lo previsto en el Anexo III del Decreto 1030/2006.

⁶⁵ Apartado 3 del Anexo V Decreto 1030/2006.

por envase⁶⁶. En concreto, corresponde abonar este tipo de aportación en los siguientes supuestos: a) Medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas o graves, clasificados en los grupos o subgrupos terapéuticos recogidos en la normativa vigente y de acuerdo con las condiciones establecidas; b) Efectos y accesorios pertenecientes a los grupos reglamentariamente establecidos⁶⁷; c) Medicamentos que proporciona el Sistema Nacional de Salud a través de receta oficial a los enfermos de SIDA⁶⁸.

Y, finalmente, están exentos de aportación los siguientes supuestos: a) Pensionistas y colectivos asimilados, afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica⁶⁹; b) Tratamientos derivados de accidentes de trabajo y enfermedad profesional; y c) Productos cuya dispensación al usuario se realice en los centros o servicios asistenciales sanitarios.

2.2.3. La prestación ortoprotésica

Según el art. 17 Ley 16/2003, 28 de mayo⁷⁰, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, “la prestación ortoprotésica consiste en la utilización de productos sanitarios, implantables o no, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal, o bien de modificar, corregir o facilitar su función”. Esta prestación, siguiendo con el citado precepto, “comprenderá los elementos precisos para mejorar la calidad de vida y autonomía del paciente”. Teniendo en cuenta que “Esta prestación se facilitará por los servicios de salud o dará lugar a ayudas económicas”.

Por otra parte, el acceso a esta prestación se hará, garantizando las necesidades sanitarias de los pacientes, en la forma que establezca al efecto la administración sanitaria competente en la gestión de la prestación⁷¹. Esta

⁶⁶ Importe que puede ser actualizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, según lo dispuesto en la normativa vigente. Apartado 3.2 del Anexo V del Decreto 1030/2006.

⁶⁷ Art. 6.2 y Anexo II del Decreto 9/1996, 15 de enero (BOE 7 de febrero), por el que se regula la selección de los efectos y accesorios, su financiación con fondos de la Seguridad Social o fondos estatales afectos a la sanidad y su régimen de suministro y dispensación a pacientes no hospitalizados

⁶⁸ Decreto 1867/1995, 17 de noviembre, sobre prestaciones farmacéuticas a enfermos del SIDA.

⁶⁹ Art. 6 Decreto 383/1984, 1 de febrero (BOE 27 de febrero), por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas para minusválidos.

⁷⁰ BOE 29 de mayo.

⁷¹ Apartado 3 del Anexo VI del Decreto 1030/2006. Teniendo siempre en cuenta que “La prescripción de los productos incluidos en la prestación ortoprotésica debe ser llevada a cabo por un médico de atención especializada, especialista en la materia correspondiente a la clínica que justifique la prescripción”. Apartado 4.1 del Anexo VI del Decreto 1030/2006.

prestación comprende⁷²: implantes quirúrgicos; prótesis externas; sillas de ruedas; ortesis; y ortoprótesis especiales⁷³.

2.2.4. El transporte sanitario

Según el art. 19 Ley 16/2003, “el transporte sanitario, que necesariamente deberá ser accesible a las personas con discapacidad, consiste en el desplazamiento de enfermos por causas exclusivamente clínicas, cuya situación les impida desplazarse en los medios ordinarios de transporte”. En concreto, tienen derecho a esta prestación las personas enfermas o accidentadas cuando reciban asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud, en centros propios o concertados, y que, por imposibilidad física u otras causas exclusivamente clínicas, no puedan utilizar transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente, en caso de que persistan las causas que justifiquen su necesidad⁷⁴. Es importante advertir que el transporte sanitario, que puede asistido o no asistido (en función de si se requiere asistencia técnico-sanitaria en ruta) y terrestre, aéreo o marítimo, se llevará a cabo por el medio más idóneo en razón de la necesidad y oportunidad, en el menor tiempo posible y por la ruta más apropiada para realizar el adecuado traslado⁷⁵.

2.2.5. Ayudas Sociales para afectados de determinadas enfermedades (personas afectadas por el VIH y por la Hepatitis C)

El Estado reconoce ayudas sociales a determinados colectivos afectados por enfermedades como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público. En concreto, enfermos del VIH y de la Hepatitis C.

Respecto del primer colectivo, desde el año 1993, se concede ayudas a los afectados por el VIH, como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público. Las personas beneficiadas por estas ayudas (art. 1 Decreto-Ley 9/1993⁷⁶) tienen derecho a la percepción de determinadas ayudas económicas (art. 2 Decreto-Ley 9/1993⁷⁷).

⁷² Apartado 1.1 del Anexo VI del Decreto 1030/2006.

⁷³ Un pormenorizado análisis al respecto en, BLASCO LAHOZ. *La redefinición de las prestaciones sanitarias como consecuencia de la nueva ‘Cartera de servicios comunes al sistema nacional de salud’*, op. cit. (versión digital).

⁷⁴ Apartado 1 del Anexo VIII del Decreto 1030/2006.

⁷⁵ Apartado 3.1 del Anexo VIII del Decreto 1030/2006. *Vid. al respecto también*, BLASCO LAHOZ. *La redefinición de las prestaciones sanitarias como consecuencia de la nueva ‘Cartera de servicios comunes al sistema nacional de salud’*, op. cit. (versión digital).

⁷⁶ En concreto: a.-) Las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas contaminadas con VIH, que hubieran recibido tratamiento con hemoderivados dentro del sistema sanitario público antes del establecimiento de la obligatoriedad de las pruebas de detección del VIH; b.-) Las personas contaminadas con VIH como consecuencia de una transfusión sanguínea efectuada dentro del sistema sanitario público, antes del establecimiento de la obligatoriedad de las pruebas de detección del VIH; c.-) Los cónyuges o personas que

Por otra parte, la Ley 14/2002, 5 de junio⁷⁸, regula ayudas concedidas a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C, como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público⁷⁹. Los beneficiarios⁸⁰ tienen derecho a la percepción, por una sola vez,

hayan formado una unidad familiar debidamente acreditada, con persona que reúna las características descritas en los apartados anteriores, y hubieran sido contaminados con el VIH por relación con la misma; d.-) Los hijos de las personas relacionadas en los apartados a), b) y d) siempre que, habiendo nacido de un embarazo anterior a la fecha de diagnóstico del VIH de la madre, hubieran sido contaminados del referido virus; e.-) Los hijos dependientes, menores de veinticuatro años, de persona afectada viva o fallecida, según lo establecido en los apartados a), b) y c); f.-) Los hijos minusválidos, cualquiera que fuera la edad, siempre que no realicen trabajo remunerado alguno; g.-) Los adultos dependientes de los afectados relacionados en los apartados a), b) y c), mayores de sesenta y cinco años; h.-) Los adultos minusválidos, asimismo dependientes, cualquiera que sea su edad, siempre que no realicen trabajo remunerado alguno. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que se consideran dependientes aquellas personas que convivan con el afectado a sus expensas, y que no realicen trabajo remunerado ni perciban rentas patrimoniales, ni pensión alguna, excepto si se trata de pensiones percibidas por minusválidos en razón de dicha condición; y que se consideran minusválidos a aquellas personas que se encuentren en cualquiera de las situaciones previstas en la LISMI o en la Ley 26/1990, siempre que hubieran obtenido del órgano competente de la Administración el reconocimiento del derecho a la aplicación de los beneficios previstos en las mismas.

⁷⁷ El importe de las ayudas es el siguiente: 1.- Un pago a tanto alzado de 10.000.000 de pesetas, a satisfacer por mitades, en dos anualidades, la primera en 1993 y la segunda en 1994, a todas las personas afectadas descritas en los párrafos a), b), c) y d). En el supuesto de que la persona afectada con VIH, hubiera fallecido, se efectuará el pago a sus hijos por partes iguales o en defecto de ellos al cónyuge – o persona con la que hubiera formado una unidad familiar debidamente acreditada – o en su defecto a los padres. Ayuda que, a diferencia de las que se expondrán a continuación, no puede ser objeto de revalorización (art. 2.1 Decreto-Ley 9/1993). 2.- Una ayuda mensual igual al salario mínimo interprofesional para los afectados descritos en los apartados a), b), c) y d) si son menores de dieciocho años y de dos veces el salario mínimo interprofesional si son mayores de dieciocho años. 3.- Una ayuda mensual igual a dos tercios del salario mínimo interprofesional hasta los veinticuatro años para los hijos dependientes de las personas afectadas. En el caso de que el hijo dependiente sea minusválido la ayuda mensual será vitalicia e igual al salario mínimo. En el caso de hijos huérfanos o que deviniesen huérfanos de persona o personas afectadas, la ayuda mensual será igual a cuatro tercios del salario mínimo interprofesional hasta los veinticuatro años. En el caso de que el hijo sea minusválido la ayuda será vitalicia e igual a dos veces el salario mínimo interprofesional. Si el hijo estuviera comprendido en el apartado d), sólo recibiría la ayuda que le correspondiera por ser persona afectada. 4.- Una ayuda mensual vitalicia igual a la mitad del salario mínimo interprofesional, para los adultos dependientes, mayores de sesenta y cinco años o minusválidos menores de esa edad. Si el afectado del que depende el adulto hubiere fallecido o falleciera, la ayuda será igual a dos tercios del salario mínimo interprofesional.

⁷⁸ BOE 6 de junio. Cuyo origen se halla en el art. 80 Ley 55/1999, 29 de diciembre.

⁷⁹ Normativa que ha sido desarrollada por el Decreto 377/2003, 28 de febrero (BOE 29 de marzo).

⁸⁰ Art. 1 Decreto 377/2003: 1.- Las personas con hemofilia o con otras coagulopatías congénitas que, habiendo desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamientos con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, estén incluidas en el censo definitivo previsto en el artículo 80 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. 2.- Las personas con hemofilia o con otras coagulopatías congénitas que, habiendo desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, debido a circunstancias objetivas

de una ayuda social de 18.030,36 €, que será compatible con la de cualquier pensión pública⁸¹.

2.3. **Ámbito II. Protección de la familia**

La familia o la “carga familiar” constituye la causa primaria de necesidad social, consistente en la incapacidad de ganancia, producida por el exceso de gastos para atender las obligaciones familiares⁸². El fundamento de la protección de la familia en el ordenamiento jurídico español se encuentra recogido en el art. 39 CE⁸³.

En cuanto a lo que debe entenderse por “familia”, debe partirse de la base que, pese a que el modelo de familia tradicional sigue siendo el más extendido, no es el único, sino que se ha producido una creciente diversidad familiar (matrimonios homosexuales, familias monoparentales, uniones de hecho o extramatrimoniales), una pluralidad de modelos familiares, sin que pueda calificarse como la existencia de una “crisis de familia”⁸⁴.

Por su parte, en el texto constitucional no hay una definición de lo que debe entenderse por “familia”, ni tampoco se puede establecerse una correlación entre familia y matrimonio. Esta ausencia de definición constitucional no fue deliberada o casual, sino que pretendía responder a la idea de que la Constitución no debe definir ni prejuzgar cuáles son las formas de constituir una familia⁸⁵. Planteamiento del que se extrae que el concepto de familia, desde la perspectiva constitucional y a efectos de su protección, se refiere a un grupo de personas que como mínimo integra a dos personas vinculados por

debidamente acreditadas, no figuren en el censo definitivo previsto en el artículo 80 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, aprobado el 21 de noviembre de 2000 por la Comisión Gestora para la elaboración del censo, y sean incluidas en él por reunir los requisitos exigidos en el artículo 6 de este Real Decreto. 3.- En el caso de fallecimiento de las personas a las que se refieren los apartados anteriores, pueden percibir la ayuda social los hijos menores de edad y los mayores incapacitados, por partes iguales, en defecto de ellos, el cónyuge no separado legalmente o, en su caso, la persona que hubiera venido conviviendo con el fallecido de forma permanente con análoga relación de afectividad durante, al menos, los dos años anteriores al momento del fallecimiento; a falta de los anteriores, los padres de las personas fallecidas.

⁸¹ Además, esta ayuda está exenta del IRPF. Párrafo s) art. 7 Ley 40/1998.

⁸² PANIZO ROBLES. *Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social*. RMTAS nº 29, 2001, p. 14. En términos similares, GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*. RMTAS nº 59, 2005, p. 48 y 49.

⁸³ Art. 39 CE: “1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. (...) 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”. Un análisis al respecto en, ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*. (www.tirantonline.com, TOL 691026), p. 34 a 41.

⁸⁴ Un estudio pormenorizado de la tipología familiar en, ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital), p. 8 a 21. Vid. también, FANTOVA AZCOAGA. *Política Familiar e intervención familiar: una aproximación*. RMTAS nº 50, 2004, p. 121 y ss.

⁸⁵ CHINCHILLA MARÍN. *La familia en la jurisprudencia constitucional*. Arazandi Civil 1995, versión digital (BIB 1995\33).

lazos de parentesco y de convivencia, sin que sea exigible que exista una unión matrimonial para que se entienda la existencia de una familia⁸⁶.

A su vez, es importante advertir que el art. 39 CE impide que los poderes públicos puedan mantener un comportamiento inhibitorio, sobre la base de que la familia es un ámbito privado donde debe evitarse toda intervención pública; sino que deben establecer las vías oportunas para proveer cobertura a las necesidades básicas de carácter familiar (económicas, sanitarias, alimenticias, educativas o de vivienda)⁸⁷.

Las finalidades perseguidas por las medidas de protección familiar pueden resumirse del siguiente modo: asegurar unas cotas mínimas de bienestar social a las familias a través de programas de apoyo económico; en segundo lugar, una finalidad demográfica; y, finalmente, mejorar la posición de las mujeres frente a las responsabilidades familiares y laborales⁸⁸. En términos generales, la consecución de estos objetivos se articula a través de múltiples instrumentos jurídicos que pertenecen a diversas ramas del ordenamiento jurídico (laboral, seguridad social y fiscal)⁸⁹. Tratando de abordar el análisis de estos heterogéneos mecanismos de protección de un modo ordenado, cabe identificar (a modo de propuesta) diversas categorías.

En primer lugar, pueden identificarse las medidas dirigidas a la protección de la familia, pero incardinadas en un contexto de protección del empleo existente, y más concretamente, de la estabilidad en el empleo. Uno de los cambios más trascendentes registrados en los últimos decenios en las sociedades modernas avanzadas, siguiendo la exposición de FLAQUER, ha sido la inversión de las prioridades de las mujeres: han dejado de orientarse preferentemente hacia el mercado matrimonial y han comenzado a hacerlo hacia el mercado laboral. Circunstancia que ha comportado un conjunto importante de transformaciones sociales, que están requiriendo una progresiva adaptación de las dos principales esferas en base a las que, hasta hace relativamente poco, se dividía de manera rígida la vida social: la productiva (monopolizada por la participación masculina) y la reproductiva (por la femenina)⁹⁰. En un contexto de incremento de la tasa de actividad femenina y de progresivo, aunque por el momento escaso, incremento de la atención masculina sobre las cargas familiares, se evidencia la necesidad de que se articulen mecanismos legales que posibiliten a los trabajadores – hombres y mujeres – compatibilizar ambas

⁸⁶ GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*, op. cit., p. 38, 40 a 43. En términos similares, ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital, TOL 691026), p. 6 a 8.

⁸⁷ GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*, op. cit., p. 35, 45 y 46.

⁸⁸ GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*, op. cit., p. 35 y 36; y ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital, TOL 691026), p. 28 a 34.

⁸⁹ En este sentido la STC nº 214, 14 de julio 1994, ha declarado que “El legislador goza de libertad para articular las medidas que supongan ayudas a las familias mediante beneficios tributarios, mediante prestaciones sociales o mediante un sistema dual que combine ambas técnicas”. *Vid.* al respecto, ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital, TOL 691027), p. 1.

⁹⁰ FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección de Estudios Sociales nº 3. Fundación “La Caixa”, 2000, p. 100.

esferas (familiar y profesional) en las mejores condiciones posibles y sin excesivas penalizaciones⁹¹. Se trata de medidas dirigidas a evitar que la atención a las necesidades de la familia se haga a costa de la pérdida del empleo, en definitiva, aspiran a posibilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. Estas medidas se incardinan en un contexto contractual, y su funcionamiento se adapta a sus reglas (fomento del contrato a tiempo parcial⁹²; permisos; reducción de jornada; suspensión de la relación de trabajo; protección frente a extinciones injustificadas; medidas de Seguridad Social para incentivar a los empresarios la contratación de las personas que ejercitan estos derechos⁹³). Conviene advertir que resulta sumamente difícil evaluar el esfuerzo inversor del Estado en la potenciación de este tipo de medidas, porque los gastos que las mismas generan o bien se hacen repercutir en la esfera del empresario, o bien en la del trabajador, o bien se traducen en una prestación de la Seguridad Social, y por tanto, quedan contabilizadas como tal.

⁹¹ FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 100.

⁹² Se trata de una modalidad contractual absolutamente feminizada. CAVAS MARTÍNEZ. *La protección social de los trabajadores a tiempo parcial y situaciones afectadas*. Aranzadi Social nº 2, 2003, versión digital (BIB 2003\430). Con el fin de moderar el efecto “negativo” que el principio de contributividad tiene sobre esta modalidad contractual, en lo que al reconocimiento de prestaciones de la Seguridad Social se refiere, se ha reconocido un beneficio, pero sólo respecto a determinadas prestaciones (jubilación e incapacidad permanente - Apartado b de la Regla 2ª de la D. Ad. 7ª TRLGSS; y art. 3.2 Decreto 1131/2002), que consiste en aplicar un coeficiente multiplicador (1’5) a la carrera de seguro efectivamente acreditada por el trabajador en términos de cotización a tiempo completo. Medida que a la postre contribuye a incrementar el número de días teóricos de cotización computables para el acceso a las citadas prestaciones. Además, para el acceso a la prestación de desempleo, se considera cada día trabajado – independientemente del número de horas trabajadas – como día cotizado (Art. 3.4 Decreto 625/1985, 2 de abril (BOE 7 de mayo), que desarrolla la Ley 31/1984 de protección por desempleo).

⁹³ En concreto, podemos destacar 4 medidas. Primera: las empresas que celebren contratos de interinidad con personas desempleadas para sustituir a trabajadores con contrato de trabajo en suspenso por maternidad, adopción y acogimiento, permanente o preadoptivo, paternidad, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural de un menor de 9 meses tienen derecho a una bonificación del 100 % en las cuotas empresariales por contingencias comunes y profesionales y en las cuotas empresariales de recaudación conjunta. Art. 1 Decreto-Ley 11/1998, 4 de septiembre (BOE 5 de septiembre).

Segunda: en el caso de que la empresa celebre un contrato de interinidad para sustituir a los trabajadores en excedencia por cuidado de determinados familiares (ex art. 46.3 TRET) con beneficiarios de prestaciones de desempleo (de nivel contributivo o asistencial) que lleven más de un año como perceptores, tendrán derecho a una reducción en las cotizaciones empresariales por contingencias comunes (95 % durante el primer año; 60 % durante el segundo año; y 50 % durante el tercero). Disposición Adicional 14ª TRET.

Tercera: se reconocen ciertas bonificaciones en las cotizaciones empresariales cuando se produzca la *reincorporación* efectiva de la mujer al trabajo en los dos años siguientes a la fecha del parto, siempre que éste se hubiera producido con posterioridad al 27 de abril de 2003. Art. 47.TRES.9 y Art. 47.Uno.4 Ley 53/2002, 30 de diciembre (BOE 31 de diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Y Cuarta: Finalmente, como medida de fomento del empleo, se prevé determinadas bonificaciones para los empleadores que contraten indefinidamente a mujeres en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto, o de la adopción o acogimiento tanto preadoptivo como permanente. Art. 4.2 Ley 43/2006.

En segundo lugar, el ordenamiento jurídico articula multitud de instrumentos que posibilitan que las familias perciban recursos de la colectividad, esto es, prestaciones económicas⁹⁴. Siguiendo a FLAQUER, puede afirmarse que “las prestaciones monetarias representan un reconocimiento por parte de la sociedad de la carga financiera que representa mantener una familia”⁹⁵. En términos generales, lo que persiguen es la compensación de la labor y el esfuerzo que realizan las personas con responsabilidades familiares, así como una garantía para que la escasez de medios económicos de determinadas unidades familiares no afecte a las posibilidades de desarrollo de los menores. El análisis sistemático de las medidas dirigidas a la protección familiar puede iniciarse, *grosso modo*, a partir del siguiente esquema: por un lado, los *subsidios familiares*, y por otro, y las *exenciones* o *reducciones* de determinadas *tasas* o *tarifas* y las *desgravaciones fiscales*.

En tercer lugar, la atención a la familia también se manifiesta a través de prestaciones no monetarias, es decir, en especie. Sin embargo, lo cierto es que, en el contexto de la UE, en la práctica están muy poco desarrolladas en España⁹⁶.

La tipología de las medidas que integran cada una de estas categorías es numerosa y sumamente heterogénea, no sólo porque su configuración jurídica varía en función de la finalidad perseguida (esencialmente, pautada por el colectivo al que se pretende proteger); sino porque en la escena legislativa *pueden intervenir* múltiples actores (el Estado, las CCAA, los entes locales y los interlocutores sociales⁹⁷). Circunstancia que describe un escenario normativo sumamente alambicado.

Los subsidios familiares, que en la mayor parte de los Estados Europeos tienen su origen en la caída de la natalidad de los años treinta, son en términos generales “transferencias monetarias hechas a las familias con cargo a la tesorería de la seguridad social o a los Presupuestos del Estado con objeto de aumentar su renta disponible”⁹⁸. Como afirma GARCÍA ROMERO, “la dependencia económica de los hijos se considera como una contingencia objeto de protección social, cuya concreción se hace posible individualizar y evaluar”; de tal modo, que “la magnitud del riesgo protegido vendrá entonces determinada por el número de hijos habidos en el seno familiar”⁹⁹. Sin embargo, tales subsidios no se circunscriben a la atención de los hijos, sino

⁹⁴ Se entiende que en la actualidad se han acrecentado considerablemente el coste de los hijos menores, repercutiendo negativamente en la economía de las familias y traducándose en situaciones de pobreza para aquéllas con los niveles de renta más bajos. FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 40.

⁹⁵ FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 40.

⁹⁶ PANIZO ROBLES. *Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social*, op. cit., p. 17 a 19.

⁹⁷ Un estudio de las ayudas familiares previstas en la negociación colectiva en, ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital, TOL 691027), p. 82 a 96.

⁹⁸ FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 40 a 42.

⁹⁹ GARCÍA ROMERO. *La protección familiar en el sistema español de Seguridad Social*. Aranzadi Social nº 14, 2000, versión digital (BIB 2000\1594).

que se ha producido una progresiva extensión a otros miembros de la unidad familiar dependientes.

En cuanto a su cobertura, pueden identificarse dos modelos paradigmáticos: prestaciones de tipo universal, esto es, transferencias monetarias a todas las familias que tienen a su cargo hijos de una cierta edad; y, prestaciones bajo condición de recursos, a las que sólo tienen acceso aquellas familias que obtienen ingresos por debajo de un techo determinado¹⁰⁰.

Las *prestaciones dirigidas a la protección de la familia* son todas aquellas que tratan de paliar las consecuencias provocadas por el riesgo de padecer un exceso de gastos o una disminución de rentas como consecuencia de determinadas cargas familiares o responsabilidades de orden familiar. La protección familiar dispensada por el Estado se canaliza a través de manifestaciones no contributivas de prestaciones familiares así como a través de los trabajadores asegurados.

La configuración de esta acción protectora es ciertamente variada (sin que, a nuestro entender, pueda desprenderse su carácter suficiente) y la integran las denominadas “prestaciones familiares”, así como por las “prestaciones de muerte y supervivencia”, las “pensiones y subsidios en favor de familiares” y las “prestaciones por maternidad”.

Paralelamente, pese a que existen determinadas prestaciones en las que la concurrencia de cargas familiares afecta a su reconocimiento (por ejemplo, prestación sanitaria) o bien a la determinación de su cuantía (por ejemplo, prestación y subsidio de desempleo), no pueden recibir el calificativo de “familiares” porque fundamentalmente tratan de paliar las consecuencias de una contingencia distinta¹⁰¹.

¹⁰⁰ Como expone FLAQUER, el universalismo de estas prestaciones ha sido objeto de replanteamiento en el instante que, en un contexto de restricciones presupuestarias, se ha constatado del incremento de la pobreza de las familias con hijos a cargo. Además, no sólo se le achaca cierto conservadurismo, sino que se afirma que si su cobertura es excesivamente generosa, puede disuadir la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, especialmente, las que tienen niveles formativos más bajos. También se critica que su naturaleza homogénea, sin discriminar entre los niveles de renta de los beneficiarios, denota un cierto despilfarro económico, debiéndose incrementar los subsidios de las familias con niveles de renta más bajos. No obstante, siguiendo a FLAQUER, existen argumentos que rebaten en cierta medida estos planteamientos, pues, esta discriminación a favor de los colectivos comporta una cierta estigmatización de los colectivos beneficiados; además, si la percepción de los subsidios depende de la intervención activa de los padres, cabe la posibilidad de que los menores acaben por no recibir ningún tipo de ayuda a causa de la negligencia o desconocimiento de los padres. Por otra parte, puede incrementar la pasividad y dependencia de los colectivos beneficiados por estas medidas. En este contexto, parece que, en opinión del citado autor, lo más conveniente es complementar una configuración universal del subsidio sin discriminar en el nivel de renta de los beneficiarios, con una adecuada política fiscal que tome en consideración estas variables. FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 42 a 45.

¹⁰¹ Para un sector de la doctrina laboral, reciben el calificativo de “prestaciones familiares” todas aquellas que tienen como beneficiarios a los integrantes del núcleo familiar. GONZÁLEZ ORTEGA. *La prestación a favor de otros familiares*, cit. GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*, op. cit., p. 52. En el otro extremo, en opinión de FLAQUER todas las prestaciones que no sean propiamente “prestaciones familiares”, quedan al margen de los que se entiende por política familiar en Europa. FLAQUER. *Las políticas familiares en una*

No obstante, nuestro interés – como ya hemos advertido - se centrará en el estudio de aquellas prestaciones en las que concurren dos parámetros: por un lado, las prestaciones monetarias de carácter asistencial dispensadas por el Estado; y, por otro lado, prestaciones que más implicación pueden tener en la vida de personas mayores o con algún tipo de minusvalía o discapacidad. Así pues, en concreto, se analizarán las prestaciones familiares; las prestaciones dirigidas a las mujeres víctimas de violencia de género; y finalmente, también se hará una breve mención a las ayudas a la vivienda.

2.3.1. Prestaciones familiares

El régimen jurídico de las prestaciones familiares ha sido sustancialmente modificado con ocasión de la Ley 52/2003, 10 de diciembre, que establece Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, pues, salvo en un supuesto, todas las prestaciones han pasado a tener naturaleza no contributiva y, por consiguiente, vinculando su financiación a los Presupuestos Generales del Estado¹⁰². Extremo sumamente importante, dado que al extenderse a todos

perspectiva comparada, op. cit., p. 56. Finalmente, GORELLI HERNÁNDEZ afirma que existen dos niveles de protección familiar: los de *protección familiar directa* y los de *protección familiar indirecta*. Las *prestaciones familiares directas* pretenden proteger las cargas familiares, esto es, “el exceso de gastos o disminución de rentas provocadas por la necesidad de atender responsabilidades de orden familiar” (“prestaciones familiares” y “prestaciones por maternidad”). En cambio, el objeto de protección de las *prestaciones familiares indirectas* “no es en realidad la familia, pues, la situación de necesidad no es generada por la propia familia, por el incremento de las responsabilidades familiares, sino por circunstancias ajenas a la misma”. No obstante, en tanto que estas situaciones pueden repercutir sobre la familia al generar situaciones de necesidad económica, también benefician indirectamente a la familia. GORELLI HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 52 a 55.

¹⁰² Pese a ser cierto que durante el franquismo la política de protección de la familia era mucho más intensa, hasta el punto que en los años 60 era “la protagonista de la protección social llevada a cabo en nuestro país por los poderes públicos” (GARCÍA ROMERO. *La protección familiar en el sistema español de Seguridad Social, op. cit.* versión digital), debe tenerse en cuenta que dicha política apenas fue objeto de actualización posterior, lo que acabó confiriéndole un carácter muy débil. *Vid.* al respecto, PANIZO ROBLES. *Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social, op. cit.*, p. 14 a 16 y 23 a 26; MORENO CÁLIZ y RODRÍGUEZ IZQUIERDO. *Las prestaciones familiares en el sistema español de seguridad social y en otros estados miembros de la Unión Europea*. En “Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas”. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. MTAS. Madrid 1999, p. 549 a 555; y DE VICENTE PACHÉS. *Algunas Consideraciones sobre las prestaciones familiares en nuestro sistema de seguridad social y en la negociación colectiva*. En “Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas”, *op. cit.*, p. 583 a 585.

De tal modo que las prestaciones familiares en su *modalidad contributiva* están descritas en el art. 180 TRLGSS. Por otra parte, debe tenerse en cuenta el contenido del art. 4 Ley 4/1995, 23 de marzo (BOE 24 de marzo), que Regula el permiso parental y por maternidad en materia de excedencia para el cuidado de los hijos. En cualquier caso, se trata, en definitiva, de una prestación consistente en una ficción legal, pues, se considera como cotizados determinados períodos en los que no existe cotización alguna. El fin perseguido es que el disfrute de una excedencia de este tipo interrumpa la carrera del seguro del trabajador y pueda repercutir negativamente en las posibilidades de acceso a las prestaciones de Seguridad Social. PÉREZ YAÑEZ. *La nueva regulación de las prestaciones familiares en el RD 1335/2005, de 11 de noviembre*. Relaciones Laborales nº 2, 2006. Aunque lo cierto es que, en tanto que sólo se extiende al primer año, y cabe la posibilidad que este tipo de excedencia tenga una duración de tres años, esta previsión se “queda corta”. La doctrina ha destacado que este tratamiento

los ciudadanos, se ha procedido a la universalización de las prestaciones económicas de protección a la familia. Afirmación que, no obstante, debe matizarse pues, vaya por delante, algunas de estas prestaciones se rigen por criterios redistributivos¹⁰³.

Las *prestaciones familiares no contributivas*, puede afirmarse que se trata de subsidios que, salvo en un supuesto, están condicionados a la no superación de un determinado umbral de rentas. Requisito que se ha flexibilizado con el fin de ampliar el número de beneficiarios¹⁰⁴. En términos generales, puede afirmarse que se trata de ayudas económicas cuya finalidad consiste en compensar el menoscabo financiero que representa tener y criar hijos¹⁰⁵, y, en cierto modo, pretenden incentivar la natalidad¹⁰⁶.

En la regulación de las prestaciones familiares no contributivas, el TRLGSS contiene algunas reglas específicas que tienen en cuenta la minusvalía, bien, del perceptor de la prestación o bien de la persona a la que debe prestarse cuidado. Veamos cuáles son:

1.- El TRLGSS reconoce una asignación económica por cada hijo, siempre que sea menor de 18 años, que esté a cargo del beneficio. No obstante, es posible que esta ayuda se extienda a personas mayores de dicha edad cuando la

normativo, a la postre, puede suponer un desincentivo para que el trabajador decida extender la excedencia hasta el plazo máximo legalmente previsto. ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*, op. cit. (versión digital, TOL 691027), p. 66 y 67.

¹⁰³ Un estudio comparativo de estas prestaciones en el ámbito de la UE en, PANIZO ROBLES. *Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social*, op. cit., p. 19 a 22.

¹⁰⁴ Además, se exige la residencia en el territorio español tanto del beneficiario como del hijo o menor acogido a su cargo (art. 182.1.a y b TRLGSS). Requisito que se entiende cumplido en los supuestos en los que el trabajador haya sido trasladado por la empresa fuera del territorio español y que se encuentran en situación de alta o asimilada al alta y coticen en un régimen de Seguridad Social español (art. 10.1.a Decreto 1335/2005). También se entiende cumplido el requisito “respecto de los hijos o menores acogidos que acompañen en sus desplazamientos a los trabajadores trasladados por su empresa fuera del territorio nacional” (art. 10.1.b Decreto 1335/2005).

Según el art. 28.3 Decreto 1335/2005, como medio de acreditación de la residencia basta con la certificación de la inscripción en el correspondiente padrón municipal, así como la tarjeta de residencia o certificado de residencia prevista en el Decreto 178/2003, 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de la UE y de otros Estados parte en el Espacio Económico Europeo, así como la autorización de residencia o tarjeta de identidad de extranjero establecida en el Reglamento de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre”. Por otra parte, según el art. 28.4 Decreto 1335/2005, “la residencia no se considerará interrumpida por las ausencias del territorio español inferiores a 90 días a lo largo de cada año natural, ni respecto de los trabajadores trasladados por su empresa fuera del territorio español en los términos previstos en el artículo 10.1.a) y b) [citados], ni cuando la ausencia esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas”. De todos modos, como apunta PÉREZ YÁÑEZ, el precepto habla de acreditación preferente, sin que queden excluidos otros medios probatorios. PÉREZ YÁÑEZ. *La nueva regulación de las prestaciones familiares en el RD 1335/2005, de 11 de noviembre*, op. cit., p. 85.

¹⁰⁵ BLASCO LAHOZ. *Las prestaciones familiares por hijo a cargo*. 2001 (www.tirantonline.com, TOL 145996), p. 1.

¹⁰⁶ FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, op. cit., p. 47.

persona a cargo esté afectada por una minusvalía, en un grado igual o superior al 65 por 100 (art. 181.a TRLGSS).

El reconocimiento de este subsidio está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que principalmente destacan dos: En primer lugar, es necesario que la persona beneficiaria esté a cargo, en nuestro caso, de un hijo mayor de esa edad afectado por una disminución igual o superior al 65 %¹⁰⁷. En relación a este requisito, dos precisiones: primero, se considera un hijo a cargo aquel que vive con el beneficiario y a sus expensas¹⁰⁸; y segundo, la protección que se predica de los hijos naturales, adoptivos como de los menores acogidos a cargo. De todos modos, conviene destacar que también tienen derecho a esta prestación, los huérfanos de padre y madre minusválidos en un grado igual o superior al 65 por 100; así como los hijos minusválidos mayores de dieciocho años que no hayan sido incapacitados judicialmente y conserven su capacidad de obrar (párrafo 1º y 3º art. 182.2 TRLGSS).

En segundo lugar, a diferencia del régimen previsto para los hijos a cargo no minusválidos, no se exige que el beneficiario de la prestación no se supere un determinado umbral de ingresos anuales (art. 182.3 TRLGSS)¹⁰⁹.

Por otra parte, la cuantía del subsidio varía en función de las circunstancias personales del menor. En concreto (art. 182.bis.2 TRLGSS)¹¹⁰: “En los casos en que el hijo o menor acogido a cargo tenga la condición de minusválido, el importe de la asignación económica será, en cómputo anual, el siguiente: a) 1.000 € cuando el hijo o menor acogido a cargo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100; b) 4.020,12 €, cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años y esté afectado por una minusvalía en un grado igual o superior al 65 por 100; c) 6.030,24 €, cuando el hijo a cargo, sea mayor de 18 años, esté afectado por una minusvalía en un grado igual o superior al 75

¹⁰⁷ También puede asignarse a los huérfanos de padre y madre menores de 18 años o minusválidos en grado igual o superior al 65 %; o bien, aquellas personas que sin ser huérfanos, hayan sido abandonados por sus padres y no se encuentren en situación de acogimiento permanente o preadoptivo (art. 182.2 TRLGSS). Por consiguiente, “los hijos mayores de edad, incluso aquellos que tengan la condición de minusválidos pero en grado inferior al 65 por ciento, aunque convivan y dependan económicamente de su familia no están considerados ‘a cargo’, y por consiguiente, no dan derecho a la correspondiente asignación económica”. ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia, op. cit.* (versión digital, TOL 691027), p. 32.

¹⁰⁸ No obstante, conviene tener presente que conforme al párrafo 2º art. 181.1.a) TRLGSS “El causante no perderá la condición de hijo o de menor acogido a cargo por el mero hecho de realizar un trabajo lucrativo por cuenta propia o ajena siempre que continúe viviendo con el beneficiario de la prestación y que los ingresos anuales del causante, en concepto de rendimientos del trabajo, no superen el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional, también en cómputo anual”. En cuanto al requisito de la convivencia, la doctrina judicial ha optado por interpretarlo con criterios flexibles, debiéndose reconocer el derecho a la prestación cuando está justificada la falta de convivencia física si existe dependencia económica. BLASCO LAHOZ. *Las prestaciones familiares por hijo a cargo, op. cit.* (versión digital), p. 3; y ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia, op. cit.* (versión digital, TOL 691027), p. 30.

¹⁰⁹ En relación con los hijos a cargo no minusválidos, *vid.* art. 182.c TRLGSS (en la redacción dada por la Ley 35/2007).

¹¹⁰ Cuantías actualizadas por la D. Ad. 1ª Ley 2/2008, 23 de diciembre (BOE 24 de diciembre), Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

por 100 y, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos”.

2.- El TRLGSS reconoce una prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo. Sin embargo, se trata de una prestación que sólo se otorga en los siguientes supuestos: familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas (art. 181.b, 185 y 186 TRLGSS)¹¹¹, siempre que los ingresos de la unidad familiar no sobrepasen los umbrales económicos descritos para la prestación por hijo a cargo¹¹².

Se trata éste de un supuesto controvertido. En primer lugar, porque sólo se refiere a la madre discapacitada, excluyendo la posibilidad de acceso al varón discapacitado que haya adoptado. En segundo lugar, porque en los supuestos de familias numerosas la definición del concepto “familia numerosa” contenida en la Ley 40/2003, a la que se remite el art. 185 TRLGSS, no coincide con el concepto de hijo a cargo¹¹³. Y, en los supuestos de familias monoparentales se plantea la duda acerca de cuál es el motivo que ha llevado a esta situación de monoparentalidad o, dicho de otro modo, si sólo cabe esta situación en caso de fallecimiento de uno de los progenitores, o bien, también cabe en situaciones de divorcio o separación¹¹⁴.

La cuantía de la prestación consiste en un pago único de 1.000 € (art. 186.1 TRLGSS).

¹¹¹ A partir de la Ley 35/2007, esta prestación ha sustituido a la *prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de tercer o sucesivos hijos*.

¹¹² El percibo de esta prestación está condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados a), c) y d) del art. 182.1 TRLGSS (art. 185.2 TRLGSS). En cuanto al requisito de los ingresos exigido para tener acceso a la prestación, el art. 186.2 TRLGSS establece una regla excepcional para los supuestos que se superen los umbrales del art. 182.1.c) TRLGSS (cuya cuantía ha sido modificada por la D. Ad. 1ª Ley 2/2008 y D. Ad. 6.5 Decreto 2127/2008). En concreto, se establece que “En los casos en que los ingresos anuales percibidos, por cualquier naturaleza, superando el límite establecido en el párrafo c), apartado 1, del artículo 182, sean inferiores al importe conjunto que resulte de sumar a dicho límite el importe de la prestación, la cuantía de esta última será igual a la diferencia entre los ingresos percibidos por el beneficiario y el indicado importe conjunto. No se reconocerá la prestación en los supuestos en que la diferencia a que se refiere el párrafo anterior sea inferior al importe mensual de la asignación, por cada hijo o acogido no minusválido, establecida en el apartado 1 del artículo 182 bis”.

¹¹³ De modo que, siguiendo con PANIZO ROBLES, “a efectos de la prestación por nacimiento o adopción en el supuesto de familia numerosa: 1.- Se ha de acudir al concepto de familia numerosa regulado en la Ley 40/2003; 2.- En función de lo anterior, pueden existir familias numerosas con dos hijos (como es el caso de familias en las que solo vive un progenitor o cuando el nacido o adoptado es discapacitado); y 3.- Se pueden computar a los efectos de la prestación, los hijos comunes y no comunes, siempre que convivan dentro de la misma unidad familiar. Se computan, a efectos de la consideración de la familia numerosa, también el hijo nacido o adoptado”. PANIZO ROBLES. *La reforma de la Seguridad Social*. RTSS –CEF, nº 298, 2008, p. 90.

¹¹⁴ Para PANIZO ROBLES, sólo cabría en los supuestos de fallecimiento de uno de los progenitores. PANIZO ROBLES. *La reforma de la Seguridad Social, op. cit.*, p. 90.

2.3.2. Atención a las víctimas de violencia de género

En el seno de las ayudas que el ordenamiento jurídico dispensa a las víctimas de violencia de género, también se prevén algunas normas que tienen en cuenta la minusvalía de la persona afectada. De todos modos, a fin de contextualizar estas especificidades, permítannos que hagamos una breve aproximación al régimen jurídico de estas ayudas. En general, las prestaciones dirigidas a este colectivo, son prestaciones asistenciales, propias de la Seguridad Social no contributiva¹¹⁵. Concretamente, el art. 27 LO 1/2004, 28 de diciembre¹¹⁶, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se prevé una ayuda económica dirigida a las víctimas de violencia de género para las que quede acreditada insuficiencia de recursos y unas especiales dificultades para obtener un empleo¹¹⁷. Como se sabe, a los efectos de la percepción de la ayuda, la acreditación de la situación de violencia de género se realizará conforme a la orden de protección a favor de la víctima. No obstante, excepcionalmente, será título de acreditación de esta situación el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la denunciante es víctima de violencia de género en tanto se dicta la orden de protección¹¹⁸. Acreditada esta situación, tiene derecho a la ayuda la mujer víctima de violencia de género que¹¹⁹: a) Carezca de rentas que, en cómputo mensual, superen el 75 por 100 del SMI vigente, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias¹²⁰; y b) Tenga especiales dificultades para obtener un empleo¹²¹. Además, se les reconoce el derecho a una “asistencia

¹¹⁵ Reguladas por el art. 27 LO 1/2004 y el Decreto 1452/2005.

¹¹⁶ BOE 29 de diciembre.

¹¹⁷ Ayuda desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 1452/2005, 2 de diciembre (BOE 17 de diciembre).

¹¹⁸ Art. 2 Decreto 1452/2005.

¹¹⁹ Art. 3 Decreto 1452/2005.

¹²⁰ En este sentido, según lo previsto en el art. 4 Decreto 1452/2005, “únicamente se tendrán en cuenta las rentas o ingresos de que disponga o pueda disponer la solicitante de la ayuda, sin que se computen a estos efectos las rentas o ingresos de otros miembros de la unidad familiar que convivan con la víctima. Si la solicitante de la ayuda tuviera responsabilidades familiares, se entenderá que cumple el requisito de carencia de rentas cuando la renta mensual del conjunto de la unidad familiar, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional. Se considerarán rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer la víctima de violencia de género derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, incluyendo los incrementos de patrimonio, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo. También se considerarán los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por 100 del tipo del interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por la víctima y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas. Las rentas que no procedan del trabajo y se perciban con periodicidad superior al mes se computarán a estos efectos prorrateándose mensualmente”.

¹²¹ La acreditación de la existencia de especiales dificultades para obtener un empleo, debe realizarse a través de un informe del Servicio Público de Empleo. En concreto, “El informe del Servicio Público de Empleo competente deberá hacer constar que la mujer solicitante de esta ayuda, debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias

social integral”. Según el art. 19 LOVG se prevé que las “mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral”. Servicios cuya organización corresponde a las CCAA y las corporaciones locales. El propósito es ofrecer un conjunto de servicios sociales especializados, caracterizados por una multidisciplinariedad profesional. Esta asistencia integra, además¹²², programas o planes específicos de empleo (art. 22 y D. Ad. 16ª LOVG), la creación de un fondo para la asistencia social integral (art. 19 y D. Ad. 13ª LOVG); el reconocimiento de derechos preferentes de acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores (art. 28 LOVG); derechos de escolarización, escuelas infantiles y ayudas escolares (art. 5 y D. Ad. 17ª LOVG); así como el acceso a la renta activa de inserción o a las rentas mínimas de las CCAA.

Pues bien, centrándonos en la minusvalía de la víctima, ésta se tiene especialmente en cuenta a la hora de determinar el importe de la ayuda. En concreto, éste varía en función de la situación personal de la víctima, en base a si tiene a su cargo a familiares o no¹²³ y/o si tiene o no un grado de minusvalía o bien si quien lo padece es/son la/s persona/s que tiene a su cargo¹²⁴.

sociales, no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad por su participación en los programas de empleo específicos establecidos para su inserción profesional. A tal efecto, en la elaboración del itinerario personal de inserción laboral, se valorará cada uno de los factores mencionados en el apartado anterior y la incidencia conjunta de los mismos en la capacidad de inserción profesional de la víctima y sobre la mejora de su empleabilidad. En la apreciación de la edad, se tendrá en cuenta aquellas edades de las que el Servicio Público de Empleo, de acuerdo con su experiencia, pueda inferir la dificultad para la inserción laboral. Por lo que se refiere a las circunstancias relativas a la preparación general o especializada de la víctima, se estimará, fundamentalmente, aquellos supuestos de total falta de escolarización o, en su caso, de analfabetismo funcional. En la valoración de las circunstancias sociales se atenderán las relacionadas con la situación de violencia sufrida y su repercusión en la participación o aprovechamiento de los programas de inserción, con el grado de minusvalía reconocido, así como cualesquiera otras que, a juicio del Servicio Público de Empleo competente, puedan incidir en la empleabilidad de la víctima”. Art. 5 Decreto 1452/2005.

¹²² GARCÍA NINET, DE VICENTE PACHÉS y GARRIGUES GÍMENEZ. *Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008, p. 1170 y 1171.

¹²³ Según el art. 7 Decreto 1452/2005 “A los efectos de lo previsto en este Real Decreto, existirán responsabilidades familiares cuando la beneficiaria tenga a su cargo al menos, a un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con el que conviva. No se considerarán a cargo los familiares con rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Las responsabilidades familiares deberán concurrir en el momento de la solicitud, excepto en el supuesto de hijas e hijos que nazcan dentro de los trescientos días siguientes. En este supuesto procederá revisar la cuantía de la ayuda percibida para adecuarla a la cantidad que le hubiera correspondido si, a la fecha de la solicitud, hubieran concurrido esas responsabilidades. Se entenderá que existe convivencia cuando ésta se encuentre interrumpida por motivos derivados de la situación de violencia de género. No será necesaria la convivencia cuando exista obligación de alimentos en virtud de convenio o resolución judicial. Se presumirá la convivencia, salvo prueba en contrario, cuando los familiares tengan reconocida la condición de beneficiarios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el documento que aparezca extendido a nombre de la víctima”.

¹²⁴ Art. 6 Decreto 1452/2005. Con carácter general, la ayuda será el equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo. No obstante, si tuviera responsabilidades familiares, el importe de la ayuda será el equivalente a: a) Doce meses de subsidio por desempleo, cuando

2.3.3.- Ayudas a la vivienda

La CE obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a dictar las normas precisas para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. A pesar del fuerte incremento de la construcción residencial, el acceso a la vivienda sigue siendo uno de los problemas sociales más preocupantes. Circunstancia que ha motivado la intervención de los poderes públicos a fin de “complementar la acción de los mercados y corregir algunas de las consecuencias negativas de su funcionamiento, con medidas dirigidas a paliar la falta de vivienda protegida asequible para los ciudadanos con menos recursos, y conseguir los fines constitucionales”¹²⁵.

la víctima tuviera a cargo un familiar o menor acogido; y b) Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido. Si la víctima de violencia de género tuviera reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, el importe de la ayuda será equivalente a: a) Doce meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima no tuviera responsabilidades familiares; b) Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo un familiar o menor acogido; y c) Veinticuatro meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido. Si la víctima de violencia de género tuviera a su cargo a un familiar o un menor acogido, que tuviera reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, el importe de la ayuda será equivalente a: a) Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo un familiar o menor acogido; b) Veinticuatro meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido. En cambio, cuando la víctima de violencia de género con responsabilidades familiares o el familiar o menor acogido con quien conviva tuviera reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, el importe de la ayuda será equivalente a veinticuatro meses de subsidio por desempleo. Finalmente, cuando la víctima de violencia de género y el familiar o menor acogido con quien conviva tuvieran reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, el importe de la ayuda será equivalente a veinticuatro meses de subsidio por desempleo.

¹²⁵ Exposición de Motivos Decreto 801/2005, 1 de julio (BOE 13 de julio), que Aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. En concreto, las actuaciones que pretende lleva a cabo el citado Decreto son: 1. La promoción de viviendas protegidas de nueva construcción destinadas a la venta, el arrendamiento, o el uso propio, incluidas las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa; 2. La promoción, en régimen de cofinanciación, de las viviendas calificadas o declaradas como viviendas protegidas de promoción pública para alquilar; 3. La compra de las viviendas de nueva construcción para venta, indicadas en el apartado 1, así como la adquisición de viviendas usadas, para su tenencia en régimen de propiedad; 4. El apoyo a quienes pongan en arrendamiento viviendas usadas y libres, propias, o a quienes las adquieran para tal finalidad; 5. El apoyo económico a los inquilinos de las viviendas arrendadas; 6. La rehabilitación de áreas en proceso de degradación y de centros históricos; y la rehabilitación aislada de edificios y viviendas, incluyendo el parque residencial propiedad de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de otros entes públicos territoriales; 7. La urbanización de suelo, incluyendo, en su caso, su adquisición onerosa, destinado preferentemente a la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, para su inmediata calificación; 8. La promoción de la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de la edificación y del parque residencial existente; 9. El apoyo económico a las ventanillas únicas de vivienda para la gestión de las actuaciones protegidas en vivienda y suelo, y, en su caso, a los registros públicos de demandantes de viviendas, incluyendo otros sistemas de transparencia y prevención del fraude en esta materia.

Es importante tener en cuentas que las ayudas dirigidas a los ciudadanos están condicionadas a la acreditación de un determinado estado de necesidad¹²⁶. Aunque se reconocen determinados beneficiarios con derecho a protección preferente¹²⁷. De todos ellos y a los efectos de este ensayo, nos interesa destacar los siguientes: Personas mayores de 65 años y sus familias; Familias numerosas¹²⁸; Personas con discapacidad y sus familias; y, finalmente, otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social.

Sin pretender llevar a cabo una exposición detallada de la regulación jurídica de estas ayudas, recogidas en el Decreto 801/2005, simplemente queremos destacar que pueden agruparse en ayudas financieras¹²⁹ o no financieras¹³⁰.

De todos modos, se echan en falta una potenciación de las medidas estatales dirigidas a facilitar, por ejemplo, la reparación, conservación o adaptación de las viviendas (las medidas existentes se están dando en el ámbito local y autonómico – lo que da lugar a una disparidad en la atención en función del lugar de residencia¹³¹).

2.4. Ámbito III.- Medidas contra el desempleo y la exclusión social y laboral

Existen tres tipos de prestaciones por desocupación: las prestaciones contributivas, las asistenciales (o no contributivas) y la renta activa de inserción. Mientras que las primeras (prestación por desempleo) están condicionadas al cumplimiento de un período de cotización previo; las segundas (subsido de desempleo) está reservada para determinados colectivos de desempleados. Finalmente, la renta activa de inserción está dirigida a desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. No obstante, como se expondrá, conviene advertir que

¹²⁶ Situación que queda acreditada si los “ingresos familiares” (calculados conforme a lo previsto Art. 7 Decreto 801/2005) no superan una determinada cuantía (calculada para cada ayuda en función del IPREM).

¹²⁷ Art. 3 Decreto 801/2005.

¹²⁸ En este sentido conviene tener en cuenta la definición de familia numerosa contenida en el art. 2.2 Ley 40/2003.

¹²⁹ Como préstamos convenidos - acogidos a convenios de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y las entidades de crédito colaboradoras del Plan Estatal 2005-2008, para compradores y promotores de actuaciones protegidas – y ayudas económicas estatales directas mediante la aportación de recursos presupuestarios estatales, en forma de subsidios de préstamos, subvenciones y ayudas. Arts. 2.5.2 y 8 Decreto 801/2005.

¹³⁰ Como establecimiento de precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas; establecimiento de precios máximos de renta de las viviendas en régimen de arrendamiento; generación de suelo edificable, con unos precios máximos de repercusión que permitan la promoción y existencia de viviendas protegidas de nueva construcción; fijación de aranceles notariales y registrales reducidos para la transmisión de las viviendas protegidas. Art. 2.5.1 Decreto 801/2005.

¹³¹ MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*. Comares. Granada, 2007, p. 106.

ni el subsidio de desempleo ni la Renta Activa de Inserción tienen una configuración universal.

La regulación de la prestación y el subsidio viene establecida en el TRLGSS (Título III), cuyo capítulo I estructura tal protección en dos niveles: contributivo y asistencial (art. 204 TRLGSS), mientras que el programa de Renta Activa de Inserción está regulado en el Decreto 1369/2006, 24 de noviembre, que Regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

El nivel contributivo se activa única y exclusivamente para los trabajadores por cuenta ajena que hayan perdido su empleo o en determinados supuestos de suspensión del contrato o reducción de su jornada de trabajo, siempre que hayan cumplido un período de cotización previa.

El nivel asistencial, en cambio, se reconoce a las personas que continúen la prestación contributiva ya finalizada; o bien que hayan cotizado un determinado período de tiempo. Aunque existen algunos supuestos que no responden a estos vectores (centrándonos precisamente en ellos). Es importante advertir que la protección por desempleo sólo se predica respecto de los trabajadores por cuenta ajena, salvo los trabajadores que hayan formalizado un contrato formativo (quedando, por el momento, también excluidos los trabajadores por cuenta propia).

La Renta Activa de Inserción va dirigida particularmente a los parados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Además, a diferencia del resto de supuestos descritos, no está condicionada al disfrute previo de una prestación contributiva ni asistencial, sino a determinadas circunstancias personales del beneficiario; y su principal objetivo es la reinserción laboral y social¹³².

Una característica común a todas estas medidas de protección del desempleo es lo que la doctrina laboral ha denominado como *contractualización* de la prestación por desempleo¹³³, pues, la acción protectora no está pensada para que el beneficiario adopte una postura pasiva, sino que el percibo de la prestación económica está supeditado a un determinado comportamiento activo del beneficiario, plasmado en el denominado *compromiso de actividad*. De tal modo, que su incumplimiento puede motivar la extinción de la prestación.

¹³² Una exposición de la política contra la exclusión social desde la perspectiva de la UE en, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA. *Excluidos sociales: empleo y protección social*. RMTAS nº 59, 2005, p. 171 y ss. Siguiendo la exposición de la citada autora, la “vinculación social del Estado obliga a los poderes públicos a solventar no sólo las específicas necesidades sociales que contempla de modo disperso la CE, sino también la más genérica de riesgo o situación de aislamiento personal y de dificultades de relación social que aboca a determinadas personas, grupos o colectivos (...) a quedar al margen de los procesos de socialización e integración social y, en consecuencia, a adoptar cuantas medidas sean necesarias para atacar frontalmente el proceso de rupturas sucesivas que alejan e interiorizan a las personas de los recursos y valores dominantes en la sociedad que demanda el ‘Estado Social’”.

¹³³ Por todos, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La nueva dimensión de la protección por desempleo*. Relaciones Laborales 2002 – II, p. 13 y 14; y CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*. Aranzadi Social nº 11, 2003, versión digital (BIB 2003\1104).

De todos modos, tal y como hemos expuesto al inicio de este trabajo, nuestra intención se centra en la protección no contributiva o asistencial de carácter estatal. Por lo que, en el análisis que sigue descartaremos el estudio de la prestación por desempleo así como las medidas autonómicas, conocidas genéricamente, como “Rentas Mínimas de Inserción”¹³⁴.

¹³⁴ De hecho, éstas son el precedente del programa de RAI. Se hallan configuradas por casi todas las CCAA, con diferente denominación y régimen jurídico, en virtud de la competencia en materia asistencial asumida en los respectivos Estatutos de Autonomía (ex art. 148.1.20 CE). Hasta la fecha, la normativa autonómica existente al respecto en el ámbito autonómico es la siguiente: Andalucía: Decreto 2/1999, de 12 enero (BO. de la Junta de Andalucía 6 febrero 1999), que Regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía; y Orden de 8 octubre 1999 (BO. de la Junta de Andalucía 26 octubre 1999), que Regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12-1-1999. Aragón: Ley 1/1993, de 19 febrero (BO. de Aragón 1 marzo 1993), que Establece y regula el Ingreso Aragonés de Inserción; y Decreto 57/1994, de 23 marzo (BO. de Aragón 8 abril 1994) sobre Ingreso Aragonés de Inserción. Asturias: Ley 4/2005, de 28 octubre (BO. del Principado de Asturias 4 noviembre 2005) sobre Salario Social Básico; y Resolución de 15 de marzo de 2006, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba el modelo de solicitud de la prestación de Salario Social Básico y la documentación que debe acompañarla (BO. del Principado de Asturias 15 abril 2006). Illes Balears: Decreto 117/2001, de 28 septiembre (BO. Illes Balears 6 octubre 2001) que Regula la Renta Mínima de Inserción. Islas Canarias: Decreto 13/1998, de 5 febrero (BO. Canarias 2 marzo 1998), que Regula las ayudas económicas básicas. Cantabria: Decreto 75/1996, de 7 agosto (BO. Cantabria 15 agosto 1996), que Establece el Plan Cántabro de Ingreso Mínimo de Inserción. Castilla La Mancha: Ley 5/1995, de 23 marzo (DO. Castilla-La Mancha 21 abril 1995), Ley para promover el derecho de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la integración social de todos los ciudadanos en Castilla-La Mancha; Decreto 179/2002, de 17 diciembre (DO. Castilla-La Mancha 20 diciembre 2002), Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales; y Orden de 22 diciembre 2005 (DO. Castilla-La Mancha 29 diciembre 2005), que Desarrolla el Decreto 179/2002, de 17-12-2002, en lo referente al Ingreso Mínimo de Solidaridad. Castilla y León: Decreto 126/2004, de 30 diciembre (BO. Castilla y León 31 diciembre 2004), que Aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León. Cataluña: Ley 10/1997, de 3 julio (DO. Generalitat de Catalunya 17 julio 1997), de la Renta Mínima de Inserción; Decreto 339/2006, de 5 septiembre (DO. Generalitat de Catalunya 12 septiembre 2006), que Desarrolla la Ley 10/1997, de 3-7-1997, de la renta mínima de inserción. Comunidad Valenciana: Decreto 132/1990, de 23 julio (DO. Generalitat Valenciana 7 septiembre 1990), Plan de medidas de inserción social; Orden de 11 septiembre 1990 (DO. Generalitat Valenciana 11 octubre 1990), Desarrolla Decreto 23 julio 1990, de plan de medidas de inserción social; y Decreto 171/1999, de 5 octubre (DO. Generalitat Valenciana 21 octubre 1999), Modifica determinados artículos del Decreto 132/1990, de 23-7-1990, del Gobierno Valenciano, sobre el Plan de Medidas de Inserción Social, a fin de incluir en su ámbito de aplicación a las personas víctimas de la violencia doméstica entre los perceptores de las prestaciones económicas regladas. País Vasco: Decreto 39/1989, de 28 febrero (BO. País Vasco 6 marzo 1989), Regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar; Orden de 6 marzo 1989 (BO. País Vasco 6 marzo 1989), Desarrolla Decreto 28 febrero 1989, que regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar. Extremadura: Decreto 28/1999, de 23 febrero (DO. Extremadura 2 marzo 1999), Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social. Galicia: Ley 9/1991, de 2 octubre (DO. Galicia 3 octubre 1991), Medidas básicas para la inserción social; Decreto 374/1991, de 24 octubre (DO. Galicia 5 noviembre 1991), Desarrolla Ley 2 octubre 1991, de medidas básicas para la inserción social, en lo relativo a la renta de integración social; Decreto 375/1991, de 24 octubre (DO. Galicia 6 noviembre 1991), Desarrolla Ley 2 octubre 1991, de medidas básicas para la inserción social, en lo relativo a las situaciones de emergencia social. La Rioja: Decreto 24/2001, de 20 abril (BO. La Rioja 26 abril 2001), Regula las prestaciones de inserción social; Ley 7/2003, de 26 marzo (BO. La Rioja 3 abril 2003), Inserción Sociolaboral; Decreto 3/2005, de 28 enero (BO. La Rioja 3 febrero 2005),

2.4.1. El subsidio de desempleo

Como ya se ha avanzado, la mayor parte de los subsidios de desempleo exigen que el afectado provenga de una situación de contributividad, bien, agotando una prestación de desempleo previa, bien, habiendo cotizado a la Seguridad Social durante un período de tiempo. Sin embargo, existen algunos supuestos que no responden a estos parámetros. En concreto, nos referimos al *subsidio de liberados de prisión o centros de internamiento* y el *subsidio de liberados recuperados*. Su interés a los efectos de este estudio, radica, principalmente, en el hecho de que ambos - de algún modo - pretenden dar respuesta a la situación de personas que padecen una “minusvalía” – entendida en términos amplios.

Según el art. 215.1 TRLGSS, en términos generales, para tener acceso a este tipo de prestaciones es preciso que el beneficiario, esté inscrito como demandante de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo adecuado, ni haberse negado, salvo causa justificada, a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesional en el plazo de un mes. Por otra parte, se exige que carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75% del SMI vigente, excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias¹³⁵.

En lo que se refiere al *subsidio de los liberados de prisión o centros de internamiento*, se concede a los reclusos liberados (siempre que sean mayores de 16 años). Pero también es una prestación concedida a personas que hubieran concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia. Circunstancia que, a nuestro entender, podría asimilarse a la de una minusvalía. En este caso, para poder percibir esta ayuda se exige que hayan concluido un tratamiento de deshabituación, siempre que el mismo hubiera durado un período superior a seis meses y hayan visto remitida su pena

Adapta el Decreto 24/2001, de 20-4-2001, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26-3-2003, de Inserción Sociolaboral. Comunidad de Madrid: Ley 15/2001, de 27 diciembre (BO. Comunidad de Madrid 31 diciembre 2001), Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid; Decreto 147/2002, de 1 agosto (BO. Comunidad de Madrid 14 agosto 2002), Aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. Murcia: Decreto 65/1998, de 5 noviembre (BO. Región de Murcia 7 noviembre 1998), Ayudas, prestaciones y medidas en materia de inserción y protección social. Navarra: Ley Foral 9/1999, de 6 abril (BO. Navarra 9 abril 1999), Para una Carta de Derechos Sociales; Decreto Foral 130/1999, de 26 abril (BO. Navarra 7 junio 1999), Regula las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social; Orden Foral 58/1999, de 17 agosto (BO. Navarra 10 septiembre 1999), Desarrolla el Decreto Foral 120/1999 de 19-4-1999, por el que se regula la Renta Básica; Orden Foral 66/2006, de 13 marzo (BO. Navarra 14 abril 2006), Aprueba las cuantías de Renta Básica para el año 2006.

¹³⁵ En cuanto al concepto de renta, debe tenerse en cuenta el Decreto 625/1985 – modificado al respecto por el Decreto 200/2006. *Vid* al respecto, BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social, op. cit.*, p. 796 a 801.

privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal (art. 215.1.d TRLGSS)¹³⁶.

Finalmente, tienen derecho al *subsidio de inválidos recuperados*, las personas que recuperen su capacidad laboral y sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de invalidez, absoluta o total para la profesión habitual (art. 215.1.e TRLGSS).

En ambos casos, la duración del subsidio es de 6 meses, prorrogables por períodos semestrales, hasta 18 meses (art. 216.1 TRLGSS). Es importante, tener en cuenta que, con el objeto de incrementar la empleabilidad de estos colectivos, es posible compatibilizar la percepción del subsidio con el trabajo por cuenta ajena (art. 228.4 TRLGSS y Disp. Tª 5 Ley 45/2002), siempre que se trate de una persona mayor de 52 años.

2.4.2. La renta activa de inserción

Desde la perspectiva de la política económica y social se viene entendiendo que la lucha contra el desempleo, particularmente de los parados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, debe basarse en la combinación de una garantía de ingresos con medidas adecuadas de inserción laboral. Y este problema es especialmente presente en colectivos en los que concurre una determinada minusvalía y/o una determinada edad. Pues bien, bajo el auspicio de las Directrices sobre el empleo de la Unión Europea¹³⁷, desde el año 2000, a través del programa de Renta Activa de Inserción la legislación española ha articulado un sistema de prestaciones sociales dirigido a fomentar activamente la capacidad de inserción de este colectivo¹³⁸. De algún modo, este programa pretende “paliar” algunas de las carencias del sistema español de protección por desempleo en lo relativo a “la intensidad y extensión protectora, como en el déficit relativo al desarrollo de ‘políticas activas’ en el marco de la gestión de las prestaciones de desempleo”¹³⁹.

¹³⁶ En cambio, para los liberados de prisión o centros de internamiento se exige que la privación de libertad haya sido por un tiempo superior a 6 meses, o bien, para el caso de drogodependientes,

¹³⁷ Vid. al respecto, CRISTÓBAL RONCERO. *El programa de renta activa de inserción en la Ley 45/2002*. En “Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas de 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre. (Coord. Sempere Navarro)”. Thomson - Aranzadi. Pamplona, 2003, p. 277 a 279.

¹³⁸ El apartado 4 de la D. F. 5ª TRLGSS establece: “Se habilita al Gobierno a regular, dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo V del título III de esta Ley, el establecimiento de una ayuda específica, denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral”. Apartado redactado conforme a la Ley 45/2002.

¹³⁹ FERNÁNDEZ AVILÉS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)*. Revista Española de Derecho del Trabajo nº 114, 2002, p. 885 a 887.

Todo ello se enmarca en una nueva línea de tendencia en la protección del desempleo, desplazándose progresivamente de la protección por la pérdida del empleo a la no obtención de un nuevo empleo y a la ayuda para obtenerlo¹⁴⁰; evidenciando, asimismo, lo que la doctrina ha calificado como el tránsito hacia una nueva “concepción político-institucional del Estado Social activo (*Workfare State*) frente a la formulación tradicional keynesiana de Estado Social pasivo (*Welfare State*)”¹⁴¹.

El programa de Renta Activa de Inserción (en adelante, RAI) viene regulado mediante el Decreto 1369/2006, 24 de noviembre, que Regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo¹⁴². Este Decreto deroga (Disposición Derogatoria) el Decreto 205/2005, 25 de febrero¹⁴³, prorrogado para el año 2006 por el Decreto 393/2006, 31 de marzo¹⁴⁴. Aunque, conviene tener presente que conforme a la Disposición Transitoria 3ª Decreto 1369/2006, “las solicitudes y las admisiones al programa de renta activa de inserción anteriores a la entrada en vigor de este Real Decreto se regularán por la normativa vigente en la fecha de la solicitud”.

El Decreto 1369/2006 mantiene un planteamiento continuista con los programas de RAI anteriores. En lo relativo a su conceptualización, el programa de RAI vigente conserva una configuración estructural compleja¹⁴⁵, pues, mantiene el doble objetivo de reinserción laboral y protección frente al desempleo, simultaneando las posibilidades de *inserción laboral* así como una *garantía de ingresos*. Complejidad acrecentada - si cabe – por el hecho de que, además, la regulación prevé algunas medidas dirigidas a incentivar la contratación de estos colectivos.

Se trata, siguiendo la Exposición de Motivos, de una prestación que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad

¹⁴⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La revisión de la reforma de la protección del desempleo en la Ley 45/2002*. Relaciones Laborales, nº 4, 2003, p. 5. En términos similares, FERNÁNDEZ AVILÉS afirma que estos programas son una manifestación del “derecho social de ciudadanía a la inserción”. FERNÁNDEZ AVILÉS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)*, op. cit., p. 888 (vid también, p. 883 y 884)

¹⁴¹ CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*. Aranzadi Social nº 11, 2003, versión digital (BIB 2003\1104). Lo que, a su vez, siguiendo con CAVAS MARTÍNEZ, manifiesta de forma clara “la inserción e instrumentalización de la protección del desempleo en los objetivos y medios de la política de empleo, de la que ahora deviene un importante instrumento, desdibujando las fronteras entre políticas pasivas y activas de empleo, entre el denominado ‘derecho de la protección del empleo’ y el ‘derecho del empleo’”.

¹⁴² BOE 5 de diciembre 2006. La normativa precedente existente al respecto: Decreto 236/2000, 18 de febrero; Decreto 781/2001, 6 de julio; D. Ad. 1ª Ley 45/2002, 12 de diciembre; Decreto 945/2003, 18 de julio; Decreto 3/2004, 9 de enero; Decreto 205/2005, 25 de febrero; y Decreto 393/2006, 31 de marzo.

¹⁴³ BOE 26 de febrero 2005.

¹⁴⁴ BOE 20 de abril 2006.

¹⁴⁵ MOLINA NAVARRETE. *Las ‘rentas activas de inserción’: un viaje inacabado desde la ‘marginalidad’ a la ‘centralidad’ del sistema*. Relaciones Laborales 2003 – I, p. 458.

Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial. Desde la perspectiva de su ubicación en el contexto de la acción protectora de la Seguridad Social, siguen siendo válidas las opiniones doctrinales que sostienen que el programa de RAI se basa en técnicas y elementos propios del nivel asistencial, e incluso, de un modo más intenso que en el supuesto del subsidio por desempleo. Esto es así, porque, al igual que su precedente, además del requisito de insuficiencia de ingresos, no se prevé vinculación alguna con la pérdida de un empleo previo ni se concibe como una prórroga excepcional de la prestación contributiva¹⁴⁶. El programa de RAI sigue evidenciando una singularidad en el ámbito de la protección estatal de la protección del desempleo, pues, se trata de una figura “sensiblemente diferenciable de la protección contributiva y no contributiva”, dado que “mientras que la prestación y el subsidio de desempleo pretenden de modo prioritario la garantía de unos ingresos ante la falta de empleo, en el caso de la RAI la clave del programa está en un proceso intenso de acompañamiento ordenado a la inserción en el mercado de trabajo”¹⁴⁷. Como afirma VALDÉS DAL-RÉ, mientras que la finalidad del sistema contributivo y asistencial “es cubrir los estados de necesidad social previamente objetivados a través de un complejo de prestaciones juridificadas [, e]l objetivo último de la inserción no es la cobertura de una necesidad social sino la integración social; la resocialización de los individuos”¹⁴⁸. Esto sugiere que con el programa de RAI sigue reconociéndose la existencia de un tercer brazo en la protección del desempleo, dando forma a un nivel complementario o asistencial de segundo grado (mientras que el nivel complementario de primer grado lo constituiría el subsidio de desempleo). Ahora bien, esto no significa que tenga un reconocimiento incondicionado y universal, sino que su ámbito de aplicación, pese a las ampliaciones que se han ido sucediendo en el tiempo, sigue siendo ciertamente restringido¹⁴⁹.

No obstante, a pesar de esta configuración continuista en lo relativo a los objetivos perseguidos y a su configuración en el seno de la acción protectora de la Seguridad Social, el Decreto 1369/2006 ha introducido algunos cambios ciertamente relevantes que deben ser destacados. Una de las modificaciones más importantes es que, a diferencia de los programas anteriores, ya no se configura con una duración anual, sino que se ordena con carácter permanente, estableciendo una garantía de continuidad en su aplicación como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo¹⁵⁰. Esto supone un cambio sustancial en cuanto a la

¹⁴⁶ CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*, op. cit. (versión digital).

¹⁴⁷ ESTEBAN LEGARRETA. *Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución*. Temas Laborales nº 74, 2004, p. 47.

¹⁴⁸ VALDÉS DAL-RÉ. *Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)*. Relaciones Laborales 2002 – II, p. 84.

¹⁴⁹ MOLINA NAVARRETE y VALLECILLO GÁMEZ. *El ‘Derecho a’ y las ‘Políticas de’ inserción a favor de los desempleados más vulnerables: balance del quinquenio de ‘Rentas activas de inserción’*. Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF, nº 268, 2005, p. 9 y 10.

¹⁵⁰ Debe tenerse en cuenta que, siguiendo a CAVAS MARTÍNEZ, la RAI se reguló “en un momento de superávit del sistema (debido en parte al descenso en el número de desempleados, pero

naturaleza de esta prestación, garantizando la estabilidad y la continuación de su aplicación, y fortaleciendo el compromiso de los poderes públicos por el fomento del empleo de los parados con especiales dificultades para encontrar un empleo.

De todos modos, la confirmación de la estabilidad estructural del programa de RAI era un hecho, hasta cierto punto, previsible si nos atenemos a su evolución normativa: la aparición de seis convocatorias del programa de RAI hasta la promulgación del Decreto 1369/2006, la inclusión de la RAI en el TRLGSS (Apartado 4º D. F. 5º) y la habilitación indefinida concedida al Gobierno para su regulación sin necesidad de ser renovada cada año en virtud del Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002, así como la vinculación expresa de la RAI a la acción protectora por desempleo (art. 206.2 TRLGSS¹⁵¹), eran “indicios” que evidenciaban, no sólo una sedimentación de esta política de protección por desempleo y reinserción (y también de una acusada “deslegalización” de la materia¹⁵²), sino también la más que probable superación de las convocatorias anuales y la consolidación definitiva de estos programas a medio o corto plazo¹⁵³.

La definitiva consolidación de los programas de RAI también se pone de manifiesto a través de la mejora de su estabilidad financiera. Si bien es cierto que la regulación precedente ya no estaba condicionada a la existencia de crédito disponible en la aplicación presupuestaria correspondiente, el Decreto 205/2005 seguía vinculando la financiación del programa a una partida presupuestaria concreta¹⁵⁴. En cambio, a partir de la entrada en vigor del Decreto 1369/2006 la financiación del programa de RAI (y de la ayuda para el fomento del empleo, pero no de las acciones de inserción laboral¹⁵⁵) queda

también al efecto expulsivo de pasadas reformas legales de signo restrictivo)”. CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*, op. cit. (versión digital).

¹⁵¹ Apartado modificado por el art. 3 Decreto-Ley 5/1999, 10 de abril.

¹⁵² Una exposición crítica de la manera de legislar llevada a cabo al respecto en, LUJÁN ALCARAZ. *El programa de Renta Activa de Inserción para 2005*. Aranzadi Social nº 2, 2005, versión digital (BIB 2005\863); y MOLINA NAVARRETE y VALLECILLO GÁMEZ. *El ‘Derecho a’ y las ‘Políticas de’ inserción a favor de los desempleados más vulnerables: balance del quinquenio de ‘Rentas activas de inserción’, op. cit.*, p. 17. En este sentido, ESTEBAN LEGARRETA sostiene que la RAI ha sido una suerte de campo de legislación experimental, que basado en el pretexto de su inestabilidad ha abierto las puertas a una posterior generalización, más o menos amplia, de sus prescripciones tanto en materia de protección social como en el terreno del empleo”. ESTEBAN LEGARRETA. *Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución*, op. cit., p. 45.

¹⁵³ Manifestando su consolidación a pesar de su carácter anual. CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*, op. cit. (versión digital). Anunciando esta “probable” consolidación, ESTEBAN LEGARRETA. *Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución*, op. cit., p. 45 y 46. Y LUJÁN ALCARAZ había manifestado que el “rasgo más sorprendente [fuera] el carácter anual con que se aprueba”. LUJÁN ALCARAZ. *El programa de Renta Activa de Inserción para 2005*, op. cit. (versión digital).

¹⁵⁴ Art. 16.2 Decreto 205/2005.

¹⁵⁵ *Vid.* al respecto *infra*.

vinculada a “la acción protectora por desempleo establecida en el art. 223 TRLGSS”¹⁵⁶.

Por otra parte, y derivado de todo lo anterior, el Decreto 1369/2006 también comporta un cambio sustancial en cuanto al alcance de la prestación, ya que la prestación se configura definitivamente como un derecho subjetivo de obligado reconocimiento. Esto es, a partir de su entrada en vigor, los “beneficiarios son titulares de un derecho exigible y no meramente beneficiarios de una acción social pública discrecional”, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos al efecto¹⁵⁷.

Otra de las novedades que incorpora el Decreto 1369/2006 es que se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta, conforme a lo previsto en el art. 218.1.4 TRLGSS¹⁵⁸.

Por lo demás, el programa de RAI mantiene, en lo esencial, un contenido similar que su precedente. No obstante, creemos que se ha perdido una oportunidad, no sólo para superar algunas de las deficiencias relativas a su gestión y funcionamiento (detectadas por los numerosos estudios doctrinales que han ido analizando los sucesivos programas de RAI), sino que también debe denunciarse una cierta timidez en la mejora de la acción protectora, pues, hubiera sido deseable que se hubiera incrementando su ámbito de aplicación (incluyendo a más colectivos) y/o que se hubiera intensificado la que se venía prestando a los ya protegidos.

Sin pretender exponer en este momento el régimen jurídico de la RAI¹⁵⁹, basta apuntar, los siguientes elementos más sobresalientes, haciendo una breve referencia a los colectivos que pueden beneficiarse de este subsidio. En primer lugar, esta prestación mantiene la misma estructura jurídica que sus precedentes, plasmada en dos obligaciones complementarias y recíprocas. No se limita a reconocer una renta periódica de duración determinada sino que, como contrapartida, se exige un “condicionante subjetivo para desempleados

¹⁵⁶ Art. 15.2 Decreto 1369/2006.

¹⁵⁷ FERNÁNDEZ AVILÉS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)*, op. cit., p. 896 y 897. Autor que atribuye esta característica a los programas de RAI anteriores a la promulgación del Decreto 1369/2006. En cualquier caso, esta modificación disipa las dudas manifestadas por un sector de la doctrina con respecto a si la regulación anterior reconocía verdaderamente un derecho a la renta a o no. Vid. al respecto, MOLINA NAVARRETE y VALLECILLO GÁMEZ. *El ‘Derecho a’ y las ‘Políticas de’ inserción a favor de los desempleados más vulnerables: balance del quinquenio de ‘Rentas activas de inserción’*, op. cit., p. 9.

¹⁵⁸ Lo que, por otra parte, contribuye a difuminar la frontera entre lo que se ha calificado como “nivel complementario de primer grado” y “de segundo grado”. Aunque no por ello deba concluirse que el programa de RAI haya dejado de tener un carácter propiamente asistencial.

¹⁵⁹ Vid. al respecto, MARTÍNEZ LUCAS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002*. AL 2002 – II; MORENO GENÉ y ROMERO BURILLO. *El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005*. Aranzadi Social nº 14, 2005, versión digital (BIB 2005\2221); SEMPERE NAVARRO. *La Ley 45/2002, de 12 diciembre: una visión panorámica*. Repertorio de Jurisprudencia nº 41, 2002, versión digital (BIB 2003\11); y BELTRAN DE HEREDIA RUIZ. *La Renta Activa de Inserción a la luz del Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: una reforma inacabada*. Diario La Ley nº 1, 2007, p. 1835 y ss.

con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo) y conductivo (que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral)¹⁶⁰. Por consiguiente, la participación en el programa (y la consiguiente percepción de la RAI), está condicionada a la acreditación de una determinada situación personal y a la suscripción del compromiso de actividad¹⁶¹. De la suscripción del compromiso se deriva la obligación de participar en los programas de empleo o en las acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, o en aquellas otras de mejora de la ocupabilidad; a aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida¹⁶²; presentarse a cubrir la oferta de empleo y presentar el correspondiente justificante de comparecencia¹⁶³.

Las personas que pueden ser beneficiarias de este programa deben ser menores de 65 años pero mayores de 45 años sin derecho a desempleo o a la renta agraria. Además, deben haber estado inscritos ininterrumpidamente durante 12 o más meses como desempleado en la oficina de empleo¹⁶⁴. Por otra parte, no deben tener rentas superiores al 75 % SMI (excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias)¹⁶⁵.

También se mantiene el reconocimiento del derecho a la RAI a determinados colectivos en base a otros condicionantes (atendiendo a su específica situación)¹⁶⁶. De los diversos descritos en la norma, destacamos los siguientes:

¹⁶⁰ SEMPERE NAVARRO. *La Ley 45/2002, de 12 diciembre: una visión panorámica*, op. cit. (versión digital).

¹⁶¹ Art. 1.1 y 8 Decreto 1369/2006.

¹⁶² Tal y como se establece en el art. 231.3 TRLGSS.

¹⁶³ Art. 3.3 Decreto 1369/2006. Las acciones de inserción laboral comprenden: 1.- El derecho subjetivo al acompañamiento individualizado, que se plasma en el desarrollo de un *itinerario personalizado de inserción laboral* en un plazo de 15 días; consistente en tres medidas: a.- Asignación de un *asesor de empleo*; b.- Realización de una *entrevista personal* con el fin de definir su perfil profesional; c.- Confección de un *Plan personal de inserción laboral*, en virtud del cual el asesor de empleo debe establecer el diagnóstico de la situación del trabajador y el itinerario personalizado de inserción laboral, con el calendario y las acciones que vaya a desarrollar, obligándose a realizar un seguimiento y una actualización de dicho itinerario periódicamente. 2.- El asesor de empleo debe promover la participación del beneficiario de la RAI en los procesos de selección para cubrir ofertas de colocación. 3.- Y, finalmente, los beneficiarios *pueden ser* incorporados a diversos planes y programas de empleo (en este sentido, para poder participar en los mismos, ya no es necesario que transcurran 45 días desde la admisión al programa siempre que el beneficiario no hubiera hallado un empleo, como se establecía en el Decreto 205/2005).

¹⁶⁴ *Vid.* al respecto, art. 2.1.b) y 11.2 Decreto 1369/2006

¹⁶⁵ Art. 2.1.d) Decreto 1369/2006. No obstante, si sus recursos son inferiores a esta cuantía y se convive con familiares (si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos), únicamente se cumple el requisito cuando la suma de las rentas o ingresos anuales de todos los miembros de su unidad familiar sean inferiores a determinadas cuantías. Párrafo 2º art. 2.1.d) Decreto 1369/2006 y apartado 2º art. 215.3 TRLGSS. Es decir, los ingresos personales han de estar por debajo del nivel exigido. Si este parámetro quiebra es innecesario proseguir con el examen de la situación financiera del núcleo convivencial. Parámetro, este último, dirigido a endurecer el reconocimiento de esta "ayuda específica" y no a facilitarla. Todos estos extremos deben acreditarse mediante alguno de los medios enumerados en el art. 11.1 Decreto 1369/2006.

¹⁶⁶ Arts. 2.2 y 3 Decreto 1369/2006.

menores de 65 años con minusvalías iguales o superiores al 33 %¹⁶⁷; y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva (en cuyo caso, la prestación queda en suspenso)¹⁶⁸.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la posibilidad de participar en el programa de RAI está condicionada¹⁶⁹ a que, primero, no se haya sido beneficiario de la RAI en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 o la condición de víctima de violencia de género o doméstica¹⁷⁰. Y, segundo, que no se haya sido beneficiario de tres derechos al programa de RAI anteriores aunque no se hubieran disfrutado por el período de duración máxima de la renta.

Respecto de la *garantía de ingresos*, la RAI posibilita que los beneficiarios perciban una renta durante 11 meses, cuya cuantía es el 80 % del IPREM171. Como se sabe, esta prestación económica opera como una contraprestación a la suscripción y cumplimiento del contenido del “compromiso de actividad”¹⁷².

Si bien es cierto que el beneficiario puede volver a integrarse en el programa, debe tenerse en cuenta que, el Decreto 1369/2006 impide su participación ininterrumpida. Como se ha observado, conforme al art. 2.4 Decreto 1369/2006, debe haber transcurrido un año desde la fecha de finalización de su

¹⁶⁷ Art. 2.2.a) Decreto 1369/2006.

¹⁶⁸ Art. 2.3 Decreto 1369/2006.

¹⁶⁹ Art. 2.4 Decreto 1369/2006.

¹⁷⁰ Art. 2.4 Decreto 1369/2006.

¹⁷¹ Arts. 2, 4 y 5 Decreto 1369/2006.

¹⁷² Claramente el art. 4.1 Decreto 1369/2006 declara que “los trabajadores, como consecuencia de su admisión y mantenimiento en el programa, tendrán reconocida y podrán percibir la renta activa de inserción ...”. Como afirma FERNÁNDEZ AVILÉS, la naturaleza “contraprestacional” se evidencia en “la exigencia general de comprometerse a la realización de actividades; la exigencia de un plan de inserción previo a la percepción de la prestación económica; y, por último, la posibilidad de que el incumplimiento de los compromisos se traduzca en la expulsión del programa”. FERNÁNDEZ AVILÉS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)*, op. cit., p. 907. MORENO GENÉ y ROMERO BURILLO, tras exponer las diversas teorías doctrinales respecto de la naturaleza jurídica de esta “ayuda económica” (como salario social, como subvención o como subsidio), estiman que lo más apropiado es entender que se trata de un subsidio, pues, su ubicación como una medida de protección del desempleo, la limitación temporal de su percepción y – añadido - el mismo régimen de cotización, contribuyen a sostener esta tesis. MORENO GENÉ y ROMERO BURILLO. *El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005*, op. cit. (versión digital). En términos similares, RABANAL CARBAJO, comentando la D. Ad. 1ª Ley 45/2002 sostiene la RAI “se asemeja mucho – puede decirse que es – a un tipo más de subsidio de desempleo, con la simple particularidad de que combina el subsidio con la obligación del receptor de realizar específicas actividades orientadas a mejorar su ‘empleabilidad’”. RABANAL CARBAJO. *Disposición Adicional Primera. Programa de renta activa de inserción*. Documentación Laboral nº 67, 2003, p. 170. Compartiendo este criterio, FERNÁNDEZ AVILÉS, op. cit., p. 895 y 896.

Por otra parte, conviene destacar que con la reforma de 2006, se ha suprimido el denominado “período de espera” - art. 12.1 Decreto 1369/2006¹⁷²; que, como se recordará, era de un mes, contando desde la solicitud de admisión al programa, salvo para las víctimas de violencia de género que hubieran obtenido una orden de protección judicial – art. 13 Decreto 205/2005.

última participación y la de la solicitud¹⁷³; y, además, sólo puede participar en tres “ediciones” (aunque no haya agotado su duración máxima). En definitiva, el riesgo a que el beneficiario padezca una situación de exclusión social no sólo es patente en los supuestos en los que haya agotado el derecho a participar en las tres ediciones a las que tiene derecho, sino que también es una contingencia probable al condicionarse la nueva participación al transcurso de un período de 365 días. Por este motivo, hubiera sido más conveniente que, como sugería la doctrina, se hubiera posibilitado la continuidad en el programa de RAI hasta que se hubiera producido una efectiva incorporación al mercado de trabajo¹⁷⁴.

La RAI es incompatible con la percepción de prestaciones o subsidios de desempleo, o de la renta agraria¹⁷⁵. La incompatibilidad de la RAI también se predica respecto de las pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo o que, sin serlo, excedan en su cuantía de los límites a que se refiere el art. 2.1.d) - esto es, el 75 % del SMI¹⁷⁶. Del mismo modo, con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que hagan superar los límites establecidos, (sin que se computen a esos efectos las rentas que provengan de acciones o trabajos compatibles con la percepción de la renta)¹⁷⁷.

El percibo de la RAI también es incompatible con la realización de un trabajo por cuenta propia o ajena a tiempo completo (lo que no obsta que, como se analizará, según la duración del mismo pueda producirse la baja temporal en el programa)¹⁷⁸; así como con las ayudas sociales que se pudieran reconocer a las víctimas de violencia de género [o, doméstica, debe entenderse también] que no puedan participar en programas de empleo¹⁷⁹. No obstante, a pesar de lo apuntado, y con el fin de incentivar el empleo, los trabajadores admitidos al programa, que realicen trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, percibirán una *ayuda* equivalente al 25 % de la cuantía de la renta durante un máximo de 180 días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas¹⁸⁰.

¹⁷³ Salvo que se acredite una minusvalía igual o superior al 33 %, o bien la condición de violencia de género o doméstica (apartado a) art. 2.4 Decreto 1369/2006).

¹⁷⁴ DE LA CASA QUESADA y MOLINA HERMOSILLA. *La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción*. Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF nº 224, 2001, p. 132.

¹⁷⁵ Art. 10.1.b) Decreto 1369/2006.

¹⁷⁶ Art. 10.1.c) Decreto 1369/2006.

¹⁷⁷ Art. 10.1.a) Decreto 1369/2006. Por consiguiente, cabe la posibilidad de compatibilizar la RAI con las denominadas “Rentas Mínimas de Inserción”, siempre que no excedan de dicho importe. Párrafo 3º art. 2.1.d) Decreto 1369/2006.

¹⁷⁸ Art. 10.1.d) Decreto 1369/2006.

¹⁷⁹ Art. 10.1.e) Decreto 1369/2006.

¹⁸⁰ Art. 6 Decreto 1369/2006. En tal caso, siguiendo lo previsto en el apartado 3º del art. 6, en los supuestos de trabajo por cuenta ajena a tiempo completo “la ayuda se reconocerá a solicitud del interesado, incorporada por una sola vez a la solicitud de admisión al programa por si se dieran en el futuro las condiciones para su obtención, y en el caso de trabajo por cuenta

En cambio, según el art. 10.2 Decreto 1369/2006, la RAI es compatible con el trabajo a tiempo parcial¹⁸¹. Finalmente, la RAI también es compatible “con las becas y ayudas, de cualquier naturaleza, que se pudieran obtener por la asistencia a acciones de formación profesional vinculadas al Plan nacional de formación e inserción profesional”¹⁸².

En lo relativo a la gestión del programa de RAI, se mantiene el mismo régimen de gestión descentralizada entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas a través de sus correspondientes servicios autonómicos de empleo que hayan asumido las competencias en materias de trabajo, empleo y formación¹⁸³.

Esta distribución competencial repercute en la cuestión relativa a la financiación. Mientras que la financiación de la RAI y de la ayuda para el fomento del empleo está vinculada a la acción protectora por desempleo¹⁸⁴, la financiación de las acciones de inserción “se efectuará a través de las subvenciones previstas para el fomento de la inserción y estabilidad laboral”; emplazándose a las CCAA que tengan asumidas las competencias al respecto a realizar la reserva y afectación de las subvenciones que gestionen para la ejecución del programa¹⁸⁵. Salvo las acciones de inserción del ámbito de las políticas activas de empleo que deben financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

2.5. Ámbito IV.- Protección de la invalidez y la vejez

Las modalidades de protección no contributiva que ofrece la Administración Central son ciertamente numerosas, dando como resultado una compleja mezcla de prestaciones, con claras superposiciones y en el que se identifican importantes lagunas en la cobertura ofrecida por el sistema¹⁸⁶. Por otra parte, en tanto que se trata de prestaciones vinculadas a una determinada contingencia, se pone en tela de juicio su naturaleza asistencial¹⁸⁷.

Además, siguiendo a AYALA CAÑÓN, la configuración legal actual de las prestaciones asistenciales de la Administración Central, evidencian que

propia, la ayuda se reconocerá previa solicitud del interesado en la que comunique el inicio de la actividad”. Reconociendo la idoneidad de estas medidas de fomento del empleo, por cuanto, el percibo de la RAI no está vinculado de cotizaciones previas, ESTEBAN LEGARRETA. *Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución, op. cit., p. 67.*

¹⁸¹ Art. 10.2.b) Decreto 1369/2006. En tal caso, se deducirá del importe de la renta activa de inserción la parte proporcional al tiempo trabajado y el período de la renta pendiente de percibir mientras se compatibiliza con ese trabajo se ampliará en la misma parte proporcional.

¹⁸² Art. 10.2 Decreto 1369/2006.

¹⁸³ Art. 13.2 Decreto 1369/2006.

¹⁸⁴ Art. 15.2 Decreto 1369/2006.

¹⁸⁵ Art. 15.1 Decreto 1369/2006.

¹⁸⁶ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*. CES. Madrid, 2000, p. 221 y 222.

¹⁸⁷ ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España, op. cit., p. 127.*

“pueden potenciar una mejora de la capacidad adquisitiva de sus beneficiarios, pero difícilmente producirán mermas significativas de los indicadores de desigualdad. Las reducidas cuantías que reciben, si bien les alejan de las situaciones de pobreza más severa, son insuficientes para reducir otras formas más moderadas de ésta”¹⁸⁸.

Estas prestaciones son: prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social; las prestaciones para minusválidos; las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación; prestaciones para emigrantes españoles; asistencia social y servicios sociales; ayudas para los beneficiarios de prestaciones no contributivas de una ayuda al alquiler; los complementos por mínimos; y, finalmente, la cuantía mínima de las pensiones no contributivas. Veamos, a continuación, cada una de ellas con cierto detenimiento.

2.5.1. Prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social

En primer lugar, se reconocen una serie de prestaciones en virtud del Fondo Nacional de Asistencia Social (en adelante, FONAS – también denominadas FAS), establecido a través de la Ley 45/1960, 21 de julio¹⁸⁹. Se trataba de un sistema algo primitivo heredado de la beneficencia¹⁹⁰, creado con una pretensión subsidiaria con respecto de la actuación del resto de Organismos sociales que atendían a la beneficencia¹⁹¹ y que consolidó un “sistema muy residual, con unas cuantías verdaderamente reducidas y un limitado ámbito poblacional”¹⁹².

La regulación actual está prevista en el Decreto 2620/1981, 24 de julio¹⁹³, a pesar de que estas pensiones fueron derogadas por la D. Ad. 3ª Ley 26/1990 y

¹⁸⁸ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 225.

¹⁸⁹ BOE 23 de julio. Por su parte, la Ley 85/1961, 23 de diciembre (BOE 28 de diciembre), Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1962-63, establecía en su art. 27 que “La subvención complementaria que figura en la Sección 8 de obligaciones Generales de este Presupuesto, con destino al Fondo Nacional de Asistencia Social, habrá de emplearse en la concesión de pensiones a los ancianos o enfermos desamparados que sean pobres y desvalidos, no perciban otra pensión del Estado, provincia o municipio ni prestación de Seguros Sociales, y tengan cumplida la edad y demás condiciones que se señalen por Decreto. Las pensiones que se les otorguen no podrán exceder del 80 por 100 del las de menor cuantía que se concedan por el Seguro Obligatorio de Vejez”. El desarrollo reglamentario de estas prestaciones se llevó a cabo por Decreto 1315/1962, 14 de junio, modificado por el Decreto 1304/1974, 2 de mayo, modificado a su vez por Decreto 2684/1978, 29 septiembre.

¹⁹⁰ BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social*, op. cit., p. 885.

¹⁹¹ MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *Protección social, Seguridad Social y Asistencia Social*. CES. Madrid, 2005, p. 45.

¹⁹² AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 221. Una exposición de las pensiones FONAS durante la etapa pre-democrática en, MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *Protección social, Seguridad Social y Asistencia Social*, op. cit., p. 46 y ss.

¹⁹³ BOE 6 de noviembre.

el art. 7 de la Ley 28/1992, 24 de noviembre¹⁹⁴, de Medidas presupuestarias urgentes del Estado¹⁹⁵, se permitió la posibilidad de mantener la pensión conforme a la legislación derogada¹⁹⁶, esperando su progresiva desaparición a favor de las pensiones no contributivas establecidas en la Ley 26/1990. La D. T. 1ª del Decreto 357/1991, 15 de marzo¹⁹⁷, que desarrolla la citada Ley 26/1990. “invitaba” a los perceptores de las pensiones FONAS para que solicitaran las pensiones no contributivas, “si reúnen los requisitos para ello”. La lentitud de la transición, pese al intento del legislador de su progresivo deterioro¹⁹⁸, se debe fundamentalmente a su mayor carácter restrictivo de las pensiones no contributivas, pues, como se ha indicado, toman como referencia el nivel de ingresos familiares en lugar de las rentas individuales de los beneficiarios¹⁹⁹.

A través del FONAS se reconocen las pensiones de jubilación e invalidez, condicionándose al nivel de rentas del individuo que las solicita y no de los ingresos familiares (como se establece para las pensiones no contributivas), además, en invalidez tampoco hay baremación de minusvalías²⁰⁰. A partir del 1 de enero del año 2006, las pensiones FONAS se fijan en la cuantía de 149,86 €

¹⁹⁴ BOE 25 de noviembre.

¹⁹⁵ Ley que tiene su origen en el Decreto-Ley 5/1992, 21 de julio (BOE 23 de julio), de Medidas presupuestarias urgentes del Estado en materia económica.

¹⁹⁶ Art. 7.2 Ley 28/1992 “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”.

¹⁹⁷ BOE 17 de marzo.

¹⁹⁸ RODRÍGUEZ INIESTA habla de la existencia de un “ataque” contra las pensiones FONAS. RODRÍGUEZ INIESTA. *Las antiguas pensiones de vejez e invalidez del extinto “FAS”. Su difícil supervivencia*. Aranzadi Social, 1999, versión digital (BIB 1999\694).

¹⁹⁹ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 221.

²⁰⁰ Según el art. 1.2 Decreto 2620/1981 “2. 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 inmuebles cuyas características, valoración y posibilidad de venta indiquen notoriamente la existencia de medios materiales suficientes para atender a la subsistencia; e) Haber cumplido 69 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. Se asimilará a la situación de incapacidad para toda clase de trabajo la del inválido o enfermo que, pudiendo realizar algún tipo de trabajo, no sea éste de los usuales en el lugar de residencia, si por el resto de sus circunstancias no pueda trasladarse a donde pueda ejercitarlos”.

íntegros mensuales, abonándose dos pagas extraordinarias del mismo importe que se devenguen en los meses de junio y diciembre²⁰¹.

2.5.2. Prestaciones a minusválidos

En segundo lugar, la Ley 13/1982, 7 de abril²⁰², de Integración Social de los Minusválidos (en adelante, LISMI) establece en el art. 12.2 una serie de subsidios económicos a favor de los “minusválidos que, por no desarrollar una actividad laboral, no estén incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social”²⁰³. Tales prestaciones económicas son: el subsidio de garantía de ingresos mínimos (en adelante, SUGIM), el subsidio por ayuda de tercera persona y el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte. De algún modo, aunque no se especifique expresamente, debe entenderse que estas prestaciones vienen a derogar las pensiones de invalidez previstas en la Ley 45/1960 y el Decreto 2620/1981.

Tienen derecho al *SUGIM* todo minusválido mayor de edad, cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 65 por 100 y se vea imposibilitado de obtener un empleo adecuado a causa del grado de minusvalía²⁰⁴.

El *subsidio por ayuda de tercera persona*²⁰⁵ se reconoce a las personas mayores de edad, con una incapacidad igual o superior al 75 %, siempre que no estén atendidas en Centros en régimen de internado²⁰⁶.

Y, el *subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte*²⁰⁷, se reconoce a los mayores de 3 años que estén afectados por una incapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, que les dificulten gravemente utilizar transportes colectivos; y que no se encuentren, por razón de su estado de salud u otras causas, imposibilitado para efectuar desplazamientos fuera de su domicilio habitual²⁰⁸. La D. T. 1ª del Decreto 357/1991, al igual que para las pensiones FONAS, establece un régimen que posibilita la transición de las

²⁰¹ D. Ad. 2ª. Dos Ley 2/2008. Especificándose que “Las pensiones asistenciales serán objeto de revisión periódica, a fin de comprobar que los beneficiarios mantienen los requisitos exigidos para su reconocimiento y, en caso contrario, declarar la extinción del derecho y exigir el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas”. Téngase presente que para el año 2009 se prevé el mismo importe que el previsto para los años 2006, 2007 y 2008 (D. Ad. 3. Dos Ley 30/2005, D. Ad. 2ª. Dos Ley 42/2006 y D. Ad. 2ª. Dos Ley 51/2007).

²⁰² BOE 30 de abril.

²⁰³ Regulación desarrollada por el Decreto 383/1984, 1 de febrero (BOE 27 de febrero), Regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas para minusválidos.

²⁰⁴ Art. 21.1 Decreto 383/1984.

²⁰⁵ Previsto para los minusválidos “mayores de edad, carentes de medios económicos, cuyo grado de minusvalía exceda del que reglamentariamente se determine y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos” (art. 16 LISMI).

²⁰⁶ Art. 23 Decreto 383/1984.

²⁰⁷ Previsto para los minusválidos que con graves problemas de movilidad (art. 17 LISMI).

²⁰⁸ Art. 25 Decreto 383/1984.

personas que perciben los subsidios de garantía de ingresos mínimos o de ayuda por tercera persona, previstos en la LISMI, siempre y cuando sean menores de 65 años, y cumplan con los requisitos exigidos al efecto. Sin embargo, su reducción “ha sido lenta debido a los criterios restrictivos de las Pensiones no contributivas en la verificación del grado de minusvalía”²⁰⁹. En concreto, los importes de estas prestaciones son: el *subsidio de garantía de ingresos mínimos* está fijado en 149,86 € mensuales; el *subsidio por ayuda de tercera persona* en 58,45 € mensuales; y el *subsidio de movilidad y compensación para gastos de Transporte* en 57,26 € mensuales²¹⁰.

Además, estas personas tienen derecho a asistencia sanitaria y farmacéutica²¹¹, a la recuperación profesional²¹² y a la rehabilitación médico-funcional²¹³.

Por otra parte, para las personas discapacitadas se ofrecen los siguientes servicios sociales: Centros de Atención Especializada a Minusválidos Psíquicos gravemente afectados (CAMP), Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF), Centros Ocupacionales (CO), Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos (CRMF) y Centros Estatales y Experimentales de Atención a Minusválidos Psíquicos²¹⁴. También se dispensan ayudas técnicas

²⁰⁹ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 222.

²¹⁰ D. Ad. 2ª.Uno Ley 2/2008. No obstante, según lo previsto en la D. Ad. 7ª Decreto 2127/2008, 26 de diciembre, sobre Revaloración de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones públicas para el ejercicio 2009, BOE 30 de diciembre), el importe del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte queda fijado en 57,50 €/mes. Téngase presente que para el año 2009 se prevén los mismos importes que los previstos para los años 2006, 2007 y 2008, salvo en lo relativo al subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte (D. Ad. 3.Uno Ley 30/2005, D. Ad. 2ª.Uno Ley 42/2006 y D. Ad. 2ª.Uno Ley 51/2007).

²¹¹ Arts. 4 a 6 Decreto 383/1984.

²¹² Arts. 10 a 16 Decreto 383/1984. En concreto, tienen derecho las personas afectadas por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 y que presenten posibilidades razonables de recuperación a juicio del equipo multiprofesional y ser imprescindible el desarrollo de los procesos a efectos de una adecuada integración laboral (art. 11.1 Decreto 383/1984).

²¹³ Arts. 7 a 9 Decreto 383/1984. En concreto, tienen derecho las personas afectadas por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, que no tengan derecho, sea como titulares o como beneficiarias, a los tratamientos previstos en el Régimen General o regímenes especiales del sistema de la Seguridad Social que su disminución constituya un obstáculo para su adecuada integración educativa, laboral o social (art. 8.1 Decreto 383/1984).

²¹⁴ Todos ellos regulados en virtud de la Orden 4 junio 1992, que aprueba el Estatuto Básico de los Centros Residenciales para Minusválidos (BOE 16 de junio). También cuentan con los siguientes servicios: servicio de información sobre discapacidad (SID) así como la Unidad de Investigación y Formación de Nuevas tecnologías para la rehabilitación (UNIFOR). Un análisis al respecto, GARCÍA VIÑA, VICENTE PALACIO y RIVAS VALLEJO. *Los servicios sociales para colectivos determinados: mayores, discapacitados, menores de edad (protección a la infancia) y víctimas de violencia de género*, op. cit., p. 1189 y ss.

a través de Centro Estatal de Autonomía Personal y de Ayudas Técnicas (CEAPAT)²¹⁵.

2.5.3. Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social

En tercer lugar, se reconoce las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (en adelante, PNC), reguladas en la Ley 26/1990, de 20 diciembre²¹⁶, por la que se establecen prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, e integradas en el TRLGSS²¹⁷. Estas prestaciones, con *cierta* pretensión totalizadora (pues, aspiran a sustituir a las pensiones FONAS y las de invalidez previstas en la LISMI) están dirigidas a aquellos ciudadanos que “nunca han cotizado a la Seguridad Social o bien no lo hayan hecho durante el tiempo necesario para tener derecho a una prestación contributiva y se encuentren en una situación de necesidad, careciendo de recursos propios suficientes para su subsistencia”²¹⁸. Y, como ya se ha expuesto, se financian a partir de las aportaciones del Estado en el presupuesto de la Seguridad Social (consagrándose lo que se conoce como el principio de separación de las fuentes de financiación – derivado de las Recomendaciones del Pacto de Toledo).

Es importante tener en cuenta que el elemento determinante de las PNC es la existencia de una situación de necesidad real que varía en función de la prestación²¹⁹. La doctrina ha destacado que “mientras en el caso del nivel contributivo podemos hablar realmente de la existencia de un ‘nivel’ como tal, en este caso contamos por el momento con una serie de prestaciones aisladas por lo que propiamente más que hablar de nivel no contributivo sería más conveniente hablar de prestaciones de tipo no contributivo, o, si se prefiere, de la existencia de un nivel no contributivo todavía en proceso de consolidación, sin que con ello quiera tampoco afirmarse que esa consolidación está asegurada o prevista, máxime en un momento como el actual más bien de repliegue hacia ajustes financieros”²²⁰.

²¹⁵ Que tiene sustento en la Ley 51/2003, 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE 3 de diciembre).

²¹⁶ BOE 31 de enero 1991.

²¹⁷ Una crítica a la sistematización del TRLGSS al regular las PNC en, ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 677.

²¹⁸ BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social*, op. cit., p. 889; BLASCO LAHOZ. *La carencia de rentas o ingresos suficientes como requisito imprescindible para causar derecho a las pensiones no contributivas (su determinación legal y judicial)*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\1444); y SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 19.

²¹⁹ PIÑEYROA DE LA FUENTE. *Campo de aplicación del sistema de Seguridad Social. Nivel no contributivo*. En “Seguridad Social Práctica (Coord. Blasco Lahoz y López Gandía)”. (www.tirantonline.com, TOL 115640), p. 1, 3 y 4.

²²⁰ PIÑEYROA DE LA FUENTE. *Campo de aplicación del sistema de Seguridad Social. Nivel no contributivo*, op. cit. (versión digital, TOL 115640), p. 1. Por otra parte, las PNC proporcionan un importante elemento de estabilidad y/o seguridad al sistema de Seguridad Social en su rama

Conviene reiterar que las PNC no son meras ayudas asistenciales, sino que tienen la configuración de verdaderos derechos subjetivos perfectos a favor de los beneficiarios. Lo que significa que su concesión no pende de la discrecionalidad o disponibilidad presupuestaria de quien resuelve²²¹.

El desarrollo de las PNC no ha sido excesivamente rápido, pues, hasta el año 1997, el número de beneficiarios de estas prestaciones no superaba a los perceptores de las pensiones FONAS y las previstas en la LISMI²²².

Las PNC son: las pensiones de invalidez y jubilación, la asignación económica por hijo a cargo o menor acogido a cargo.

En tanto que estas últimas ya han sido analizadas con anterioridad, a continuación sólo se hará referencia a las PNC de invalidez y de jubilación. Con carácter previo debe reiterarse que se trata de prestaciones vinculadas a una determinada contingencia, lo que implica que su otorgamiento está supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos²²³. Parámetros que no sólo condicionan su otorgamiento, sino también su conservación y en su caso cuantía, de ahí que hayan de concurrir tanto al inicio como durante el disfrute de la pensión²²⁴. Por otra parte, es importante tener en cuenta que se trata de prestaciones vitalicias (art. 148.3 TRLGSS)²²⁵ y que deben ser objeto de revaloración anual, al menos, en el mismo porcentaje que las contributivas²²⁶.

contributiva, puesto que el 'endurecimientos' de los requisitos para acceder a las prestaciones contributivas siempre podrá cubrirse con la advertencia de que los supuestos de real necesidad quedarán amparados. SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 13 y 14.

²²¹ Vid. supra.

²²² AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 223. El número de PNC de invalidez y jubilación en noviembre de 2008 era de 461.208. Fuente: <http://www.seg-social.es/imserso/estadisticas/evolpnsc.pdf>.

²²³ Un análisis crítico al respecto en, RON LATAS. *Puntos críticos de las pensiones no contributivas por incapacidad y jubilación a la luz de la Jurisprudencia laboral*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\244). En este sentido también, ÁLVAREZ CORTÉS. *Sobre los requisitos para tener derecho a las pensiones no contributivas: en especial, la unidad económica de convivencia y la carencia de rentas*. TL nº 55, 2000, p. 233 y ss.

²²⁴ SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 29.

²²⁵ Art. 148.3 TRLGSS: "las pensiones de invalidez no contributivas, cuando sus beneficiarios cumplan la edad de sesenta y cinco años, pasarán a denominarse pensiones de jubilación. La nueva denominación no implicará modificación alguna respecto de las condiciones de la prestación que viniesen percibiendo". Vid. al respecto extensamente, FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*. Aranzadi. Pamplona, 2002, p. 262 a 268.

²²⁶ Art. 52 TRLGSS y Decreto 357/1991. Por otra parte, en virtud de la D. Ad. 18ª TRLGSS ("las pensiones de invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, podrán ser gestionadas, en su caso, por las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que hubiesen sido transferidos los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales"), la gestión y pago de estas prestaciones corresponde a los respectivos órganos de las CCAA.

a. Prestaciones no contributivas de invalidez

La PNC de Invalidez asegura a todos los ciudadanos en situación de invalidez y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una Pensión Contributiva.

Pueden ser beneficiarios de la PNC de Invalidez los ciudadanos españoles y nacionales de otros países, con residencia legal en España que cumplen los siguientes requisitos²²⁷:

1.- *Carecer de ingresos suficientes*: Existe carencia cuando las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual para 2009, sean inferiores a 4.708,62 € anuales²²⁸. No obstante, si son inferiores a 4.708,62 € anuales y se

²²⁷ Art. 144 TRLGSS; y art. 1 Decreto 357/1991, 15 de marzo (BOE 31 de marzo), Desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20-12-1990, que establece prestaciones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social.

La cuestión se plantea respecto de si los ciudadanos extranjeros residentes legalmente en España tienen o no acceso a este tipo de PNC. En este sentido, debe acudirse a lo previsto en el art. 7.5 TRLGSS que establece qué extranjeros residentes legalmente en España tienen derecho a las PNC. En concreto, dicho precepto establece una distinción entre los nacionales de países con los que España mantiene tradicionales vínculos históricos y culturales (hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos) a los que se equipara a los españoles si residen en territorio español; y nacionales de otros países a los que se les aplicarán las normas previstas en los Tratados, Convenios, Acuerdos o Instrumentos ratificados, suscritos o aprobados al efecto, o cuando les fuera aplicable en virtud de reciprocidad tácita o expresamente reconocida. No obstante, un sector numeroso de la doctrina laboral es partidaria de entender que, en virtud del art. 14.1 LOE (y pese a lo previsto en el art. 10.1 LOE), cabe entender la ampliación a todos los extranjeros residentes, independientemente de su nacionalidad, al acceso a las prestaciones de tipo no contributivo. *Vid.* al respecto extensamente, BARRIOS BAUDOR y CHARRO BAENA. *El derecho de los extranjeros a las prestaciones no contributivas*. Arazandi Social nº 5, 2003, versión digital (BIB 2003\213); SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 21 a 26; MÁRQUEZ PRIETO. *La problemática extensión de las prestaciones españolas no contributivas a los ciudadanos del Magreb*. En "Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas". IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. MTAS. Madrid 1999, p. 483 y ss.; y FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 64 a 124.

²²⁸ Según el art. 12 Decreto 357/1991, se entienden como ingresos computables: las retribuciones dinerarias y en especie derivadas del ejercicio de actividades por cuenta propia o ajena; las prestaciones reconocidas por cualquiera de los regímenes de previsión social financiados con cargo a recursos públicos y privados; cualquiera otras percepciones supletorias de las rentas de trabajo a cargo de fondos públicos o privados; la totalidad de ingresos que provengan de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, considerándose según sus rendimientos efectivos. Por otra parte, el art. 12.4 Decreto 357/1991 establece que quedan excluidos del cómputo de las rentas o ingresos personales "las asignaciones económicas por hijo a cargo, tenga o no la condición de minusválido, en sus distintas modalidades, otorgadas por el sistema de la Seguridad Social, los subsidios de movilidad, y compensación de gastos de transporte, previstos en la Ley de Integración Social de los Minusválidos, así como los premios o recompensas otorgados a personas minusválidas en los Centros ocupacionales". No obstante, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia ha ampliado el listado a otros supuestos. *Vid.* al respecto extensamente, BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social*, op. cit., p. 914 a 917.

convive con familiares, únicamente se cumple el requisito cuando la suma de las rentas o ingresos anuales de todos los miembros de su Unidad Económica de Convivencia²²⁹, sean inferiores a determinadas cuantías²³⁰. Estas cuantías se verán incrementadas en los casos en que se causa derecho al complemento del 50% de la pensión²³¹.

En lo relativo al funcionamiento de este requisito, es importante tener en cuenta (y vale también para las PNC de jubilación) que, en primer lugar, “los ingresos personales han de estar por debajo del nivel exigido; si tal exigencia quiebra en un determinado supuesto es innecesario (y erróneo) proseguir con el examen de la otra, relativa a la situación financiera del núcleo convivencial”. Por consiguiente, la referencia a los ingresos de la unidad convivencial está dirigida a endurecer el reconocimiento de esta prestación y no su “dulcificación”²³².

2.- Requisitos Específicos de la PNC de Invalidez: El beneficiario debe tener más de 18 años y menos de 65²³³; residir en territorio español y haberlo hecho

²²⁹ Según los arts. 144.4 TRLGSS y 13 Decreto 357/1991: “Existirá unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarios, unidas con aquél por matrimonio o por lazos de parentesco por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado”. Ante la parquedad de la norma, los órganos jurisdiccionales se han visto obligados complementar los sujetos que quedan incluidos y excluidos de la unidad convivencial. Un análisis detallado al respecto en, SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 44 a 48; y FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 169 a 201.

²³⁰ Art. 144 TRLGSS. Si la convivencia sólo es con su cónyuge y/o parientes consanguíneos de segundo grado y grado y los convivientes son 2, 8.004,65 €/año; si son 3, 11.300,68 €/año; y si son 4, 14.596,71 €/año. Si entre los parientes consanguíneos con los que convive se encuentra alguno de sus padres o hijos y el número de convivientes son 2, 20.011,63 €/año; si son 3, 28.251,70 €/año; y si son 4, 36.491,78 €/año. Fuente: www.seg-social.es.

²³¹ Esto es, en las situaciones en las que el porcentaje de minusvalía o enfermedad crónica del beneficiario igual o superior al 75 por 100 y se haya determinado la necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos (art. 2 Decreto 357/1991). En este sentido, la necesidad del concurso de tercera persona se determinará mediante la aplicación del baremo contenido en el Anexo III de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 8 de marzo 1984 (art. 4 y D. Ad. 2ª Decreto 357/1991).

²³² SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 41 y 42. Vid. también, BLASCO RASERO. *La familia en el Derecho de la Seguridad Social*, op. cit., p. 281, 283, 286 y 287.

²³³ Los menores de 18 años no pueden tener acceso a las PNC. En tal caso, lo procedente es acudir a la protección que dispensan las prestaciones familiares, aunque si importe sea inferior. SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 33; y FARGAS FERNÁNDEZ. *Artículos 144 a 149*. En “Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social” (Dir. Alarcón Caracuel). Thomson – Aranzadi. Pamplona, 2003, p. 969 y 970. Por otra parte, el límite de los 65 años es coherente con el criterio establecido para la modalidad contributiva, pues, a partir de esta edad las discapacidades que puedan aquejar a una persona pueden considerarse – al menos en buena parte – como propias de la edad, y por ello no se permitía instar una revisión por agravación de las incapacidades ya evaluadas, y desde la Ley de Consolidación Racionalización del Sistema de Seguridad Social, tampoco se permite el reconocimiento de nuevas pensiones a partir de dicha edad, salvo – medida garantista – que no pueda accederse a una pensión de jubilación”. FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 260.

durante un período de cinco años, de los cuales dos han de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

3.- *Minusvalía/Discapacidad*: El beneficiario ha de tener una minusvalía o enfermedad crónica – con efectos invalidantes - igual o superior al 65%²³⁴. Es importante tener en consideración, especialmente con respecto a la pensión de invalidez contributiva, que la PNC de invalidez no tiene en cuenta ni la capacidad profesional del afectado – su mayor o menor aptitud para el trabajo - , ni que tampoco existen grados dentro de esta modalidad²³⁵.

El derecho a PNC de Invalidez no impide el ejercicio de aquellas actividades laborales, sean o no lucrativas, compatibles con el estado de minusvalía o discapacidad del pensionista y que no representen un cambio en su capacidad real para el trabajo²³⁶. De conformidad con el párrafo 2º art. 147.2 TRLGSS²³⁷ para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado, en el caso de personas que con anterioridad al inicio de una actividad lucrativa vinieran percibiendo PNC de Invalidez, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, la suma de la cuantía de la pensión de invalidez y de los ingresos obtenidos por la actividad desarrollada no podrán ser superiores, en cómputo anual, al importe, también en cómputo anual, del IPREM vigente en cada momento. En caso de exceder de dicha cuantía, se minorará el importe de la pensión en el 50 por 100 del exceso sin que, en ningún caso, la suma de la pensión y de los ingresos pueda superar 1,5 veces el IPREM²³⁸.

²³⁴ Art. 144.1.c) TRLGSS. En este sentido, según el art. 136.2 TRLGSS establece 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”. El grado de minusvalía o enfermedad crónica se determinará valorando tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales, como los factores sociales complementarios, mediante la aplicación de los baremos contenidos en el Anexo I de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 8 de marzo 1984 (art. 3 y D. Ad. 2ª Decreto 357/1991). Minusvalía que es susceptible de revisión en los supuestos de mejoría, agravación, variación de los factores sociales complementarios o error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo (art. 5 Decreto 357/1991). Un análisis detallado al respecto en, BLASCO LAHOZ. *La carencia de rentas o ingresos suficientes como requisito imprescindible para causar derecho a las pensiones no contributivas (su determinación legal y judicial)*, op. cit., nota 7 (versión digital); SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 58 a 74; y FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*, op. cit., p. 268 a 322.

²³⁵ BLASCO LAHOZ. *La carencia de rentas o ingresos suficientes como requisito imprescindible para causar derecho a las pensiones no contributivas (su determinación legal y judicial)*, op. cit. (versión digital); y SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 30.

²³⁶ Párrafo 1º art. 147 TRLGSS; y art. 6 Decreto 357/1991.

²³⁷ Conforme a la redacción dada por la Ley 8/2005, 6 de junio (7 de junio), Ley para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.

²³⁸ Además debe tenerse en cuenta que los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva pueden acceder al programa de RAI (en cuyo caso, la prestación queda en suspenso). Esto será posible si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos en este artículo, excepto en lo relativo a carecer de rentas por debajo del 75 % del SMI por la percepción de la pensión, siempre que se acredite que dejarán de percibirla, a través de una

No obstante, la PNC de Invalidez es incompatible con la PNC de Jubilación, con las pensiones FONAS y con los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos y por Ayuda de Tercera Persona de la LISMI, así como con la condición de causante de la Prestación Familiar por Hijo a Cargo Minusválido.

El importe de la PNC de invalidez para el año 2009 es de 4.708,62 €/año, que se abona en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año²³⁹. La cuantía individual actualizada para cada pensionista se establece, a partir del citado importe, en función de sus rentas personales y/o de las de su unidad económica de convivencia, no pudiendo ser la cuantía inferior a la mínima del 25% de la establecida²⁴⁰. De modo que la minoración debe llevarse a cabo siempre (lo que, en principio, disuade al beneficiario a buscar otras rentas)²⁴¹.

Los pensionistas de PNC de invalidez cuyo grado de minusvalía/discapacidad sea igual o superior al 75% y acrediten la necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida, percibirán además un complemento del 50% de los 4.708,62 € anuales, fijado en 2.354,31 € anuales (percibiendo en total 7062,93 €/año)²⁴². Cuando dentro de una misma familia conviva más de un beneficiario de pensión no contributiva, la cuantía máxima anual para cada uno es la siguiente: 2 beneficiarios, 4.002,33 €/año; y tres beneficiarios, 3.766,89 €/año.

Del análisis de dichos importes se observa que la prestación no aumenta con la misma proporción que el número de beneficiarios (lo que no sucedería si no convivieran), sino que disminuye un 15 % si conviven dos, y un 20 % si son tres²⁴³.

b.- Prestaciones no contributivas de Jubilación

Tienen derecho a la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva todas aquellas personas en quienes, aunque nunca hubieren cotizado a la Seguridad Social o no lo hubieren efectuado en tiempo necesario para tener derecho a una prestación contributiva, concurren los requisitos de edad, residencia legal y carencia de ingresos²⁴⁴. En tanto que no se exige haber cesado en el trabajo, la doctrina ha destacado que el empleo del término “jubilación” resulta ciertamente impropio²⁴⁵.

certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el devengo de la renta activa de inserción. Art. 2.3 Decreto 1369/2006.

²³⁹ Art. 17.1 Decreto 2127/2008.

²⁴⁰ Esto es, 1.177,16 €/año. Aspecto sobre el que nos detendremos con un poco más de detalle con posterioridad.

²⁴¹ ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 685

²⁴² Art. 145.6 TRLGSS.

²⁴³ Una crítica a esta rebaja, por vulneradora del principio de solidaridad, en ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 684 y 685.

²⁴⁴ STS [Social] 17 de enero 1997 (RJ 2562).

²⁴⁵ SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 31.

La PNC de Jubilación asegura a todos los ciudadanos en situación de jubilación, esto es, que hayan cumplido 65 años y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una Pensión Contributiva.

Pueden ser beneficiarios de la PNC de Jubilación los ciudadanos españoles y nacionales de otros países, con residencia legal en España que cumplan con los siguientes requisitos²⁴⁶:

1.- *Carecer de ingresos suficientes*: Existe carencia cuando las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual para 2009, sean inferiores a 4.708,62 € anuales. No obstante, si son inferiores a 4.708,62 € anuales y se convive con familiares, únicamente se cumple el requisito cuando la suma de las rentas o ingresos anuales de todos los miembros de su Unidad Económica de Convivencia, sean inferiores a determinadas cuantías²⁴⁷. Estas cuantías se verán incrementadas en los casos en que se causa derecho al complemento del 50% de la pensión²⁴⁸.

2.- *Específicos de la propia PNC de Jubilación*: El beneficiario debe tener sesenta y cinco o más años²⁴⁹; residir en territorio español y haberlo hecho durante un período de diez años, en el período que media entre la fecha de cumplimiento de los dieciséis años y la de devengo de la pensión, de los cuales dos han de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud²⁵⁰.

La PNC de Jubilación es incompatible con la Pensión no Contributiva de Invalidez, con las Pensiones Asistenciales (PAS) y con los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) y por Ayuda de Tercera Persona (SATP) de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), así como con la condición de causante de la Prestación Familiar por Hijo a Cargo Minusválido.

El importe de la PNC de invalidez para el año 2009 es de 4.708,62 €/año, que se abona en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año²⁵¹. La cuantía individual actualizada para cada pensionista se establece, a partir del citado importe, en función de sus rentas personales y/o de las de su unidad económica de convivencia, no pudiendo ser la cuantía inferior a la mínima del

²⁴⁶ Art. 167 TRLGSS; y art. 8 Decreto 357/1991.

²⁴⁷ Si la convivencia sólo es con su cónyuge y/o parientes consanguíneos de segundo grado y los convivientes son 2, 8.004,65 €/año; si son 3, 11.300,68 €/año; y si son 4, 14.596,71 €/año. Si entre los parientes consanguíneos con los que convive se encuentra alguno de sus padres o hijos y el número de convivientes son 2, 20.011,63 €/año; si son 3, 28.251,70 €/año; y si son 4, 36.491,78 €/año. Fuente: www.seg-social.es.

²⁴⁸ Exposición que debe complementarse con lo apuntado con respecto a la PNC de invalidez (*vid. supra*).

²⁴⁹ En tanto que no cabe la posibilidad de anticipar la jubilación, los estados de necesidad que puedan surgir en las personas menores de 65 años sólo se pueden tratar de cubrir a través de las prestaciones familiares o bien a través de la PNC de invalidez. SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las pensiones no contributivas*, op. cit., p. 34.

²⁵⁰ Art. 167 TRLGSS.

²⁵¹ Art. 17.1 Decreto 2127/2008.

25% de la establecida²⁵². Cuando dentro de una misma familia conviva más de un beneficiario de pensión no contributiva, la cuantía máxima anual para cada uno es la siguiente: 2 beneficiarios, 4.002,33 €/año; y tres beneficiarios, 3.766,89 €/año²⁵³.

Expuestas los parámetros delimitadores de las PNC de invalidez y jubilación, debe hacerse mención a dos aspectos importantes. Por un lado, de acuerdo con lo dispuesto en la D. Ad. 16ª Ley 39/2006, 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, de la cuantía de la PNC de invalidez o jubilación integra calculada en cómputo anual, se deducirán las rentas o ingresos del pensionista que excedan del 25% del importe íntegro de la pensión (1.177,16 €/año). Si el pensionista cuenta con rentas propias inferiores a dicho importe en el año 2008, su pensión no es objeto de reducción. Por otra parte si el pensionista contase con rentas propias superiores a dicho importe, sólo le será reducida su pensión por los ingresos que excedan de 1.177,16 €²⁵⁴.

Por otro lado, debe hacerse referencia a diversos servicios sociales para personas mayores. Con voluntad meramente enunciativa, cabe destacar los siguientes²⁵⁵: como un servicio de vacaciones (con el fin de que personas mayores puedan disfrutar turnos de vacaciones en zonas de clima cálido, la realización de circuitos culturales de interés turístico y el turismo de naturaleza²⁵⁶); o un servicio de termalismo social para pensionistas que, por prescripción facultativa, precisen los tratamientos que se prestan en los balnearios, a precios reducidos²⁵⁷; centros residenciales para personas mayores, centros sociales de mayores, así como asistencia domiciliaria²⁵⁸ y teleasistencia.

²⁵² Esto es, 1.177,16 €/año. Aspecto que, como hemos apuntado, será abordado con un poco más de detalle con posterioridad.

²⁵³ Ley 51/2007 y Decreto 1764/2007.

²⁵⁴ Fuente: www.seg-social.es.

²⁵⁵ Un análisis al respecto, GARCÍA VIÑA, VICENTE PALACIO y RIVAS VALLEJO. *Los servicios sociales para colectivos determinados: mayores, discapacitados, menores de edad (protección a la infancia) y víctimas de violencia de género*, op. cit., p. 1185 y ss.

²⁵⁶ Para ello se exige ser residente en España y que reúna cualquiera de los requisitos siguientes: tener como mínimo 65 años cumplidos; Pensionistas de jubilación del Sistema Público de Pensiones; o otros pensionistas del Sistema Público de Pensiones y prejubilados, en ambos casos con 60 años cumplidos. Fuente: www.seg-social.es. En cuanto a la convocatoria para el año 2008, vid. Resolución de 14 de febrero de 2008, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de atención a mayores, durante el año 2008 (BOE 6 de marzo 2008).

²⁵⁷ Se exige ser pensionista del Sistema de la Seguridad Social por los conceptos de jubilación y de invalidez, en todo caso, y por el concepto de viudedad o de otras pensiones, únicamente cuando el beneficiario haya cumplido los sesenta años de edad. Fuente: www.seg-social.es. En cuanto a la convocatoria para el año 2008, vid. Resolución de 2 de enero de 2008, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del IMSERSO, para las actuaciones de turismo y termalismo para personas con discapacidad durante el año 2008 (BOE 24 de enero 2008).

²⁵⁸ Que integra: Ayudas personales: de compañía, para la higiene personal y toma de alimentos; Servicio doméstico: ayuda en las tareas cotidianas que se realizan en el hogar;

2.5.4. Ayuda al alquiler para los pensionistas con pensiones no contributivas

Según lo previsto en el art. 42.dos Ley 2/2008259, para el año 2009, se establece un complemento de pensión, fijado en 425 € anuales, para aquellos pensionistas (debe entenderse con pensiones no contributivas) que acrediten fehacientemente carecer de vivienda en propiedad, y residir como residencia habitual en una vivienda alquilada al pensionista por propietarios que no tengan con él o ella relación de parentesco hasta tercer grado. En el caso de unidades familiares en las que convivan varios perceptores de pensiones no contributivas, sólo podrá percibir el complemento el titular del contrato de alquiler, o de ser varios, el primero de ellos.

2.5.5. Prestaciones para emigrantes españoles

El ordenamiento jurídico español reconoce un conjunto variado de medidas dirigido a dar asistencia a determinados emigrantes españoles que permanecen en el extranjero, o bien, que han retornado a España. Estas medidas son:

Al amparo de lo previsto en el art. 7.4 TRLGSS²⁶⁰ y en el art. 19 Ley 40/2006 que regula el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, se prevé la posibilidad de reconocer pensiones asistenciales de ancianidad a favor de los emigrantes españoles (no residentes en España o bien que sean retornados)²⁶¹.

Servicio de comidas a domicilio; Ayudas técnicas y de adaptación funcional del hogar, para facilitar la autonomía del entorno familiar a las personas con problemas de movilidad. Fuente: www.seg-social.es.

Además, debe hacerse mención de la existencia de diversos programas para personas mayores: programas de mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las entidades; programas para la promoción de la integración y del envejecimiento activo de las personas mayores; programas de integración y animación social de las personas mayores en el ámbito rural.

²⁵⁹ Se ha producido un incremento con respecto al contenido del art. 41.dos Ley 51/2007 – 357 € (que mantuvo la cuantía prevista en la D. Ad. 28ª Ley 40/2007). No obstante, conforme a lo previsto en el art. 40.2 Ley 42/2006, para el año 2007, el complemento estaba fijado en 350 € anuales.

²⁶⁰ Art. 7.4 TRLGSS: “El Gobierno, en el marco de los sistemas de protección social pública, podrá establecer medidas de protección social en favor de los españoles no residentes en España, de acuerdo con las características de los países de residencia”.

²⁶¹ Art. 19 Ley 40/2006: “1. La Administración General del Estado, en los términos en que reglamentariamente se establezca, garantizará el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que habiéndose trasladado al exterior por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de acuerdo a la realidad socioeconómica del país de residencia. Estas prestaciones podrán ser compatibles con las ayudas que otorguen las Comunidades Autónomas para la ayuda al retorno de acuerdo con la legislación aplicable. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fijará anualmente la base de cálculo de la prestación por razón de necesidad, que sólo podrá revisarse cuando las

En desarrollo reglamentario de esta prestación se halla en el Decreto 8/2008, 11 enero de 2008²⁶², por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados. Lo que se pretende es establecer un mecanismo de protección que garantice el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que habiéndose trasladado al exterior por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de recursos suficientes para cubrir sus necesidades. La idea es configurar un sistema de protección por razón de necesidad para los beneficiarios que incluya, además de la prestación económica por ancianidad o incapacidad, la protección sanitaria²⁶³.

Por otra parte, en lo que a las dos modalidades de la prestación por necesidad se refiere, se prevé una unificación de los requisitos exigidos para acceder a las mismas.

Para tener acceso a cualquiera de las prestaciones por necesidad se exige ser español de origen nacido en territorio nacional que, por motivos económicos, laborales o de cualquier otra naturaleza, haya salido del país y haya establecido su residencia en el extranjero; o bien, ser español de origen no nacido en España y acredite un periodo de residencia en España de 10 años previo a la presentación de la solicitud de la prestación, siempre que haya ostentado durante todo ese período la nacionalidad española²⁶⁴.

Además, deben residir legal y efectivamente en aquellos países donde la precariedad del sistema de protección social justifique la necesidad de estas prestaciones²⁶⁵ y carecer de rentas o ingresos suficientes²⁶⁶. Para el caso que se solicite la prestación económica por ancianidad el solicitante debe haber cumplido sesenta y cinco años de edad en la fecha de la solicitud de la prestación; o bien, si solicita la de incapacidad, debe ser mayor de dieciséis y menor de sesenta y cinco años y estar en situación de incapacidad permanente absoluta para todo tipo de trabajo en la fecha de la solicitud²⁶⁷. Es importante

oscilaciones del tipo de cambio entre el euro y la respectiva moneda local supere el 15 por ciento”.

²⁶² BOE 24 de enero.

²⁶³ Exposición de Motivos Decreto 8/2008.

²⁶⁴ Art. 2 Decreto 8/2008.

²⁶⁵ Art. 3.1.b Decreto 8/2008.

²⁶⁶ Art. 3.1.d Decreto 8/2008 Parámetro que queda descrito en los arts. 5 y 6 Decreto 8/2008. Además, en el propio art. 3.1 Decreto 8/2008 se exige (debiéndose tener en cuenta las excepciones previstas en el art. 3.2 Decreto 8/2008): e) No poseer bienes muebles o inmuebles con un valor patrimonial superior a la cuantía anual de la base cálculo correspondiente al país de residencia; y f) No haber donado bienes en los cinco años anteriores a la solicitud de la prestación económica, por un valor patrimonial superior a la cuantía establecida en la base cálculo de la prestación económica correspondiente al país de residencia, valorándose dichos bienes según las normas establecidas para el impuesto que lo grave.

²⁶⁷ Art. 3.1.a Decreto 8/2008.

tener en cuenta que el grado de incapacidad exigido es el de absoluta para todo tipo de actividad²⁶⁸

El importe de las prestaciones viene determinado para cada uno de los países de forma objetiva, tomando como referencia la realidad socioeconómica del país de residencia. Así para determinar la base de cálculo se tiene en consideración, entre otros, los siguientes parámetros: a) la renta per cápita; b) el salario mínimo interprofesional; c) el salario medio de un trabajador por cuenta ajena; d) y la pensión mínima de Seguridad Social. En cualquier caso, el importe de la prestación no puede ser inferior al 25 % de la base de cálculo obtenida a partir de los referidos parámetros²⁶⁹.

Finalmente, el derecho al percibo de alguna de estas dos prestaciones se extinguirá en los siguientes supuestos: a) Fallecimiento del beneficiario; b) Retorno a España del beneficiario; c) Renuncia a la nacionalidad española del beneficiario; d) Renuncia voluntaria del beneficiario; e) Residencia por un período superior a seis meses en un país distinto a aquel en que se hubiese obtenido el derecho a la prestación. Si en el país de destino estuviese establecida esta prestación, para acceder a la misma se deberá presentar nueva solicitud; f) Desaparición de las circunstancias determinantes del reconocimiento del derecho a la prestación; o, finalmente, g) No presentar la fe de vida y declaración de rentas o ingresos en el plazo establecido²⁷⁰.

²⁶⁸ Y, ésta, según el art. 19 Decreto 8/2008, concurre cuando los beneficiarios padezcan deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no, que les inhabiliten por completo para toda profesión u oficio. La valoración de la situación de incapacidad se realizará por los médicos facultativos de la entidad que preste la asistencia sanitaria a los beneficiarios de la prestación por razón de necesidad, teniendo en cuenta, a estos efectos, tanto la edad del beneficiario como sus posibilidades reales de integración en el mercado de trabajo del país de residencia.

²⁶⁹ Art. 7 Decreto 8/2008.

²⁷⁰ Además, según la D. Ad. Única Decreto 727/2007, 8 de junio (BOE 9 de junio), sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece que "Las personas en situación de dependencia que, como consecuencia de su condición de emigrantes españoles retornados, no cumplan el requisito establecido en la letra c del artículo 5.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, por no haber residido en territorio español en los términos establecidos en el citado artículo, podrán acceder a prestaciones asistenciales con igual contenido y extensión que las prestaciones y ayudas económicas reguladas en la misma, en los términos que a continuación se establecen: a) Corresponderá a la Comunidad Autónoma de residencia del emigrante retornado la valoración de la situación de dependencia, el reconocimiento del derecho, en su caso, y la prestación del servicio o pago de la prestación económica que se determine en el programa individual de atención; b) El coste de los servicios y prestaciones económicas será asumido por la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma, en la forma establecida en el artículo 32 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre; c) El beneficiario a que se refiere la presente disposición participará, según su capacidad económica, en la financiación de las mismas, que será también tenida en cuenta para determinar la cuantía de las prestaciones económicas; d) Las prestaciones se reconocerán siempre a instancia de los emigrantes españoles retornados y se extinguirán, en todo caso, cuando el beneficiario, por cumplir el período exigido de residencia en territorio español, pueda acceder a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

Por otra parte, el Decreto 8/2008, a su vez, establece la posibilidad de conceder una pensión asistencial a los españoles retornados, siempre que sean españoles de origen residentes en los países donde la precariedad del sistema de protección social justifique la existencia de la prestación por razón de necesidad²⁷¹. En concreto, se exige la condición de español de origen nacido en territorio nacional que, por motivos económicos, laborales o de cualquier otra naturaleza, hubiera salido de España y establecido su residencia en el extranjero; o bien, la condición de español de origen no nacido en España que acredite un periodo de residencia en España de 8 años previo a la presentación de la solicitud de la prestación, siempre que ostenten durante todo ese período la nacionalidad española.

En cualquier caso, la percepción de la pensión de ancianidad está condicionada a que el beneficiario cumpla con los requisitos exigidos para tener acceso a la prestación de jubilación no contributiva – salvo en lo referido a los períodos de residencia en territorio español (art. 167 TRLGSS).

Además, también se reconocen determinadas prestaciones para otros colectivos de emigrantes. En concreto, por un lado, se reconoce un sistema de *ayudas asistenciales*²⁷². Y, por otro lado, a partir del marco regulador de la Ley 38/2003, 17 de noviembre²⁷³, General de Subvenciones, se establecen las *subvenciones* destinadas a programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior²⁷⁴.

Las *ayudas* pretenden garantizar un mínimo de subsistencia a los emigrantes incapacitados permanentemente para el trabajo, siempre que carezcan de rentas. Estas ayudas están dirigidas a españoles residentes en el exterior, en situación de necesidad y a los trabajadores españoles desplazados temporalmente, en situación de necesidad. Prestando una atención especial, a efectos del otorgamiento de la ayuda, a aquellos casos en los que se presente una situación de dependencia o se acredite ser víctima de violencia de género por cualquier medio de prueba admitido en derecho²⁷⁵.

Las *subvenciones* se articulan a partir de diversos programas (en concreto 9), cada uno de los cuales está dirigido a atender las necesidades de diversos ámbitos o colectivos (Educación, Jóvenes, Mujeres, Mayores y dependientes, Asociaciones, Centros, Retorno, Proyectos e Investigación y Comunicación).

De todos ellos, nos centraremos en el Programa de Mayores y Dependientes (arts. 47 a 58), cuya financiación corre a cargo al crédito consignado al efecto

²⁷¹ Art. 25 Decreto 8/2008.

²⁷² Regulado por la Orden TAS/561/2006, 24 de febrero (BOE 2 de marzo), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España. Disposición modificada por la Orden TAS/874/2007, 28 de marzo (BOE 5 de abril), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados.

²⁷³ BOE 18 de noviembre.

²⁷⁴ Regulado por la Orden TAS/874/2007 y modificado por la Orden TIN/2004/2008, 28 de marzo (BOE 10 de julio).

²⁷⁵ Art. 8 Orden TAS/561/2006.

en el Presupuesto de Gasto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales²⁷⁶. Este programa ofrece dos tipos de ayudas: *Ayudas para actividades asistenciales y de atención a mayores y dependientes*²⁷⁷ y *Ayudas para viajes de mayores a España*²⁷⁸. Respecto de las primeras, la cuantía es variable, en función del interés de la actividad a ejecutar, así como del número de personas beneficiarias de la misma o de los españoles acogidos en el Centro o Institución. Y, en cuanto a las segundas, el objeto es subvencionar en parte el importe de los pasajes de traslado a España y de regreso a los respectivos países de residencia de los beneficiarios.

En virtud del Decreto 1493/2007, 12 de noviembre²⁷⁹, que Aprueba las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados y que tiene por objeto regular la concesión directa de ayudas por los gastos extraordinarios derivados del hecho del retorno, cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de solicitud de la ayuda²⁸⁰. Si bien es cierto que no se trata de una norma dirigida específicamente al colectivo objeto de estudio, su análisis parece preceptivo por cuanto que es bien sabido que durante la Dictadura se produjo un intenso proceso de emigración, por lo que es bastante probable que, en la actualidad, los potenciales beneficiarios de estas ayudas sean personas de avanzada edad o se estén aproximando a ella.

El régimen jurídico de estas subvenciones, presenta algunas particularidades con respecto al resto de subvenciones públicas, y que se justifican por “estar destinadas a remediar la situación de necesidad de los retornados, que deben afrontar gastos urgentes e inaplazables para atender sus necesidades más

²⁷⁶ Art. 2 Orden TAS/874/2007

²⁷⁷ Cuyo objeto es (art. 47 TAS/874/2007): “1. Facilitar la realización de actividades destinadas a mejorar las condiciones de vida de las personas mayores y/o dependientes desarrolladas por asociaciones y centros de españoles en el exterior, así como por otras instituciones o entidades que tengan por objeto la asistencia sociosanitaria a estos colectivos; y 2. Favorecer la acogida e integración de españoles mayores retornados que no pertenezcan a la población activa, mediante el apoyo a la creación o mantenimiento de residencias de acogida”.

En concreto “Podrán acceder a la condición de beneficiarios de estas ayudas los centros sociales, los centros de día y residencias de mayores, así como las instituciones que acojan a personas mayores que no pertenezcan a la población activa, que tengan la condición de españoles en el exterior o retornados o sean cónyuges de éstos y que carezcan de los medios suficientes para subsistir por sí mismos”. Art. 48 TAS/874/2007

²⁷⁸ Cuyo objeto es (art. 51 TAS/874/2007). “Facilitar a los españoles mayores residentes en el exterior, que salieron de nuestro país, el reencuentro con la sociedad española, así como la obtención de los beneficios sociales existentes en España, mediante su participación en el Programa de Vacaciones para Mayores del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)”.

En concreto, pueden ser beneficiarios de estas ayudas “Podrán beneficiarse de estas ayudas los españoles que sean: Pensionistas de jubilación, invalidez o viudedad, con más de 60 años cumplidos, del Sistema de Seguridad Social español o del sistema de Seguridad Social de cualquier otro país, incluidos los beneficiarios de pensión asistencial por ancianidad; y los Mayores de 65 años residentes en el exterior. Art. 52 TAS/874/2007.

²⁷⁹ BOE 26 de noviembre.

²⁸⁰ Art. 1 Decreto 1493/2007.

perentorias y las de sus familias, en el momento de la llegada a España, lo que impide aplicar a estos supuestos el procedimiento ordinario de concesión en concurrencia competitiva y determinan que esté más indicado el régimen de concesión directa, previsto, con carácter excepcional, para las subvenciones reguladas en el artículo 22.2.c) Ley 38/2003²⁸¹.

En concreto, pueden ser beneficiarios de esta ayuda los españoles de origen retornados, dentro de los nueve meses siguientes a su retorno, siempre que quede acreditado que han residido en el exterior, de forma continuada, un mínimo de cinco años antes del retorno²⁸². Teniendo en cuenta que sólo puede solicitarse una ayuda por unidad familiar (entendiendo como tal la que abarca hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad)²⁸³.

La concesión de las ayudas están condicionadas a la acreditación de la situación de necesidad económica, valorada en función de los gastos que deben afrontar en el momento del retorno, teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, que no se perciben ingresos mensuales en cuantía superior al IPREM; el número de personas a cargo del solicitante (especialmente si se trata de menores, personas con discapacidad, mayores y/o dependientes); las dificultades de inserción en el mercado laboral en función de la edad u otras circunstancias del solicitante; y los gastos por vivienda habitual²⁸⁴.

El importe de estas ayudas es variable en función de las causas que generan la solicitud y de la situación económica y familiar de los interesados, sin que en ningún caso, pueda superar el importe anual del IPREM²⁸⁵. Estas ayudas están destinadas a atender las necesidades urgentes, que conllevan gastos inaplazables, derivadas del retorno a España; sin que tengan tal consideración los pasajes de vuelta, ni al traslado de muebles y enseres, salvo que concurren circunstancias de absoluta excepcionalidad²⁸⁶.

Finalmente, en virtud de la Ley 3/2005, 18 de marzo²⁸⁷, se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional²⁸⁸. Se

²⁸¹ Decreto 1493/2007.

²⁸² Art. 3.1 Decreto 1493/2007. Para valorar la situación de necesidad se tendrán en cuenta los familiares a cargo del solicitante, considerándose como tales el cónyuge o persona ligada de forma estable con aquél por una relación de afectividad análoga a la conyugal y los parientes, por consanguinidad, afinidad o adopción en primer grado, que convivan y dependan económicamente de aquél. Art. 3.2 Decreto 1493/2007.

²⁸³ Art. 3.4 Decreto 1493/2007.

²⁸⁴ Art. 4 Decreto 1493/2007.

²⁸⁵ Art. 6 Decreto 1493/2007

²⁸⁶ Art. 5 Decreto 1493/2007.

²⁸⁷ BOE 21 de marzo.

²⁸⁸ Desarrollado por la Orden TAS/1967/2005, 24 de junio (BOE 25 de junio), que Establece las disposiciones para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/2005, de 18-3-2005, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

trata de una prestación extraordinaria para las personas desplazadas al extranjero durante su minoría de edad, entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española y, que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional²⁸⁹.

Esta prestación se reconoce a las siguientes personas:

- 1.- Que residan en el extranjero y sean perceptores de la pensión regulada en el Decreto 728/1993 o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
- 2.- Que residan en territorio español y sean perceptores de la pensión de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, de la pensión FONAS, o de la pensión prevista en la D. Ad. 1ª Decreto 728/1993, o reúnan los requisitos exigidos para el reconocimiento de aquéllas²⁹⁰.
- 3.- Que, con independencia del país de residencia, sean perceptores de pensión del extinguido SOVI o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
- 4.- Que, con independencia del país de residencia, no tengan derecho a las pensiones señaladas en los supuestos 1.-) y 2.-) por disponer de rentas o ingresos superiores al límite establecido para acceder a las mismas, siempre que dichas rentas o ingresos sean de cuantía inferior a 6.784 € anuales.

La cuantía de la prestación asciende al resultado de restar a 6.784 € la prestación que vienen percibiendo²⁹¹.

2.5.6. Asistencia Social y Servicios sociales

En sexto lugar, se reconocen la denominada *asistencia social* y los *servicios sociales* (ambos pertenecientes a la acción protectora de la Seguridad Social – art. 38.1.e y d TRLGSS). En cuanto a la *asistencia social*, el art. 55 TRLGSS establece que “la Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones”²⁹².

Se trata de una acción protectora condicionada al estado de necesidad del beneficiario (al que no puede hacer frente) y a las disponibilidades financieras

²⁸⁹ Art. 1 Ley 3/2005.

²⁹⁰ La D. Ad. 1ª Decreto 728/1993 (derogada por Decreto 1612/2005), reconoce a los españoles que emigraron durante el período 1936-1942 como consecuencia de la guerra civil, y hubieran retornado o retornen a España, tendrán derecho a ser beneficiarios de forma transitoria de las pensiones reguladas en el presente Real Decreto, siempre que cumplan todos los requisitos exigidos, salvo el de residir en el extranjero, hasta que alcancen el derecho a una pensión del sistema de Seguridad Social u otra pensión pública, prestación o subsidio reconocido por cualquier Administración pública española.

²⁹¹ Art. 3 Ley 3/2005. Importe actualizado por la D. Ad. 11ª Ley 51/2007.

²⁹² Regulación desarrollada por la Orden 1 de diciembre 1976 (BOE 14 de diciembre).

(y, por consiguiente, se carácter discrecional)²⁹³. Además, tiene una naturaleza complementaria, pues, sólo puede dispensarse a quienes previamente tengan la condición de beneficiarios del sistema de Seguridad Social (o familiares y asimilados que de ellos dependan)²⁹⁴.

Tal y como se establece en el art. 56 TRLGSS las *ayudas asistenciales* comprenderán, *entre otras*, “las que se dispensen por tratamientos o intervenciones especiales, en casos de carácter excepcional, por un determinado facultativo o en determinada institución; por pérdida de ingresos como consecuencia de la rotura fortuita de aparatos de prótesis, y cualesquiera otras análogas cuya percepción no esté regulada en esta Ley ni en las normas específicas aplicables a los Regímenes Especiales”.

En lo relativo a los *Servicios Sociales*, se prevé, como complemento de las prestaciones reconocidas por la Seguridad Social que, los minusválidos en edad laboral tendrán derecho a beneficiarse de la prestación de recuperación profesional de inválidos (art. 54 TRLGSS)²⁹⁵.

2.5.7. Complementos para mínimos

El sistema de la Seguridad Social garantiza que las personas beneficiarias de una prestación de jubilación, incapacidad permanente absoluta, gran invalidez, viudedad, orfandad o a favor de familiares, perciban como mínimo una determinada cuantía²⁹⁶. Debiéndose destacar que el importe de este mínimo varía en función del tipo de prestación que percibe así como de sus circunstancias personales del beneficiario en cada momento – edad y si tiene o

²⁹³ Art. 55.2 TRLGSS.

²⁹⁴ SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 248.

²⁹⁵ En la actualidad, la gestión de los servicios sociales está atribuida a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma y a las Direcciones Provinciales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en las ciudades de Ceuta y Melilla.

²⁹⁶ En concreto, el art. 50 TRLGSS establece que “Los beneficiarios de pensiones del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban rentas de capital o trabajo personal o que, percibiéndolas, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen. A los solos efectos de garantía de complementos por mínimos, se equiparán a rentas de trabajo las pensiones públicas que no estén a cargo de cualquiera de los regímenes públicos básicos de previsión social”. En puridad, como afirma FERNÁNDEZ ORRICO, las “puede entenderse por ‘complemento por mínimos’, aquella cuantía económica que sirve de suplemento al importe de las pensiones generadas por las cotizaciones acreditadas por los interesados, a fin de que tales pensiones alcancen los importes que, en cada momento, estén establecidos para las pensiones mínimas. Es decir, de aquellas cuantías económicas fijadas de antemano por debajo de las cuales se considera al beneficiario de una pensión contributiva en situación de necesidad. Los complementos por mínimos, por tanto, son siempre diferencias entre las pensiones legales y las inferiores reales y representan la suma de aquella pensión que corresponde al esfuerzo contributivo del beneficiario y el complemento por mínimos. Por tanto, la cuantía económica del complemento por mínimos varía en función de la diferencia que medie entre el importe de la pensión devengada, una vez revalorizada, y el importe establecido legalmente como ‘mínimo’”. FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*, op. cit. (versión digital).

no cónyuge a cargo²⁹⁷. La finalidad de estos complementos (que no pueden identificarse con la prestación que complementan) es ayudar a “los beneficiarios cuya pensión contributiva se considera insuficiente para llevar a cabo una vida digna”²⁹⁸.

Es importante tener en cuenta que los complementos para mínimos son objeto de actualización cada año, a través de la Ley de Presupuestos y del correspondiente Decreto (anual) de Revalorización²⁹⁹.

Según el art. 86.2 b) TRLGSS deben calificarse como prestaciones no contributivas (por consiguiente, financiadas a través de un aportación del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social³⁰⁰). Sin embargo, siguiendo el planteamiento de FERNÁNDEZ ORRICO³⁰¹, se trata de una prestación que tiene una naturaleza jurídica sumamente controvertida, pues, aunque está pensada para determinadas prestaciones contributivas (sólo se tiene derecho al complemento si previamente se ha cotizado suficientemente con anterioridad), a diferencia de éstas, no se otorgan mediante los mismos parámetros, sino que atienden al estado de necesidad de su beneficiario (estando obligado a acreditarlo cada año)³⁰². Elemento que debería permitir que se calificara como una prestación no contributiva (en consonancia con el art. 86.2 b) TRLGSS citado), si no fuera porque están intrínsecamente unidas a determinadas prestaciones contributivas. De modo, afirma el citado autor, “la pensión mínima en parte es de naturaleza contributiva y en parte es de tipo asistencial”, confluyendo dos técnicas diferentes de protección³⁰³.

²⁹⁷ No obstante, a raíz de la D. Ad. 24ª Ley 40/2007, debe entenderse que concurre un nuevo parámetro, pues, se establece que “Los perceptores de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social por las contingencias de jubilación, incapacidad permanente y viudedad, que formen una unidad económica unipersonal, y que tengan que hacer frente con su pensión al mantenimiento de un hogar, experimentarán durante los próximos cuatro años subidas adicionales de su complemento para mínimos, que les permitan alcanzar en ese período los niveles de renta mínimos necesarios para el sostenimiento de su hogar. En la adopción de esta medida se tendrán en cuenta los ingresos de que disponga el pensionista, así como el patrimonio, excluida su vivienda habitual. La financiación del complemento a mínimos se realizará con cargo a la aportación de los Presupuestos Generales del Estado a la Seguridad Social”.

²⁹⁸ FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*, op. cit. (versión digital).

²⁹⁹ Para el año 2009, art. 47 Ley 2/2008 y arts. 5 y ss. Decreto 2127/2008.

³⁰⁰ El Estado, en el año 2009, aporta al Sistema de la Seguridad Social 2.406.350,00 miles de euros para atender a la financiación de los complementos para mínimos de las pensiones de dicho Sistema. Art. 16.dos Ley 2/2008. Un análisis de la evolución de las aportaciones del Estado al respecto en, SEMPERE NAVARRO. *Contenido sociolaboral de la Ley de presupuestos para 2008 y normas concordantes*. Aranzadi Social nº 18, 2007, versión digital (BIB 2007\2506).

³⁰¹ FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*, op. cit. (versión digital).

³⁰² Estado de necesidad que, para el año 2009, viene delimitado en el art. 6 Decreto 2127/2008; mientras que el art. 7 Decreto 2127/2008 delimita dicho concepto en los supuestos en los que el beneficiario tenga un cónyuge a cargo.

³⁰³ De todos modos, conviene precisar que según el citado autor, en puridad, debería entenderse que se trata de prestaciones de naturaleza asistencial complementaria dirigida a los

2.5.8. La cuantía mínima de las pensiones no contributivas

Los beneficiarios de las pensiones no contributivas (invalidez y jubilación) también tienen garantizada la percepción de una cuantía mínima. Este límite corresponde al 25% de la pensión establecida para el año correspondiente en los Presupuestos Generales del Estado (arts. 145.4 y 168 TRLGSS y 14.4 Decreto 357/1991). Se trata de una prestación mínima, cuya naturaleza jurídica no es coincidente con los complementos por mínimos, pues, éstos sólo se reconocen a las prestaciones contributivas³⁰⁴. La doctrina ha afirmado que conceder cuantías inferiores a este límite equivaldría a negar el estado de necesidad y la eficacia verdadera del otorgamiento de la prestación, abogando por su mantenimiento así como su deseable incremento³⁰⁵.

2.6. Ámbito V. Protección de la dependencia

2.6.1. La dependencia como contingencia social

El envejecimiento de la población y el alargamiento de la esperanza de vida, la concurrencia de una discapacidad y la imposibilidad de recurrir a la solidaridad familiar, son elementos que, alternativa o simultáneamente, pueden derivar en nuevas contingencias de dependencia o de falta de autonomía personal que los poderes públicos deben tratar de dar respuesta³⁰⁶. No se trata tanto de la existencia de una dependencia económica, o al menos no exclusivamente, sino de una dependencia personal, “en la medida en que sí precisan la ayuda personal de otro sujeto para desenvolverse y realizar las actividades básicas de la vida en sus múltiples manifestaciones”³⁰⁷.

Aunque la dependencia puede afectar a cualquier persona, lo cierto es que se trata de un problema que tiene una especial incidencia en las personas de edad muy avanzada (calificada de cuarta edad)³⁰⁸. Sin olvidar que, como afirman BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA, se trata de situaciones de necesidad de carácter polimórfico, pues, puede comprender la necesidad de

pensionistas del Sistema de la Seguridad Social, que se encuentran encuadrados en la modalidad contributiva.

³⁰⁴ Lo que no quita que un sector de la doctrina estime que debería tener la misma naturaleza que los complementos por mínimos, pues, también constituye una prestación “complementaria” y “mínima”. FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*, op. cit. (versión digital).

³⁰⁵ ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*, op. cit., p. 686.

³⁰⁶ RIVERO LAMAS y DE VAL TENA. *Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: bases y fundamentos constitucionales*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008, p. 1255 y ss.

³⁰⁷ BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA. *Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social*. RMTAS nº 60, 2006, p. 14.

³⁰⁸ MALDONADO MOLINA. *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*. Tirant Lo Blanch, versión digital (TOL 313921).

tipo económico, necesidad de asistencia sanitaria y/o de prestaciones en especie o de tipo técnico³⁰⁹. Con el agravante que el número de personas afectadas por esta situación y las que potencialmente pueden estarlo en un futuro próximo es ciertamente numeroso³¹⁰.

Lo que convierte a los “servicios sociales destinados a la tercera edad en una de las áreas prioritarias de la política social de las próximas décadas”³¹¹, especialmente, porque el sistema existente (contributivo y no contributivo), a pesar de mantener puntos de contacto con la dependencia, no es capaz de dar una cobertura integral a estos colectivos³¹².

La protección de este riesgo social³¹³ encuentra apoyo constitucional en el art. 41 CE, integrándose en el “ámbito de extensión y perfeccionamiento de la Seguridad Social ‘para todos los ciudadanos’ que precisen ‘asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad’”³¹⁴.

Hasta el momento, la necesidad de proteger las situaciones de dependencia se ha basado en la *solidaridad informal*, cargando sobre la mujer el peso fundamental de la responsabilidad y, a gran distancia, por la tarea asistencial del sistema público de servicios sociales y las prestaciones monetarias de la Seguridad Social³¹⁵. En su conjunto, el modelo de protección social a las

³⁰⁹ BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA. *Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social*, op. cit., p. 18.

³¹⁰ MONTERO SOLER. *La atención a la dependencia en España: razones para una reforma ineludible*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007, p. 69 a 71.

³¹¹ MANCEBÓN TORRUBIA y SÁNCHEZ SÁNCHEZ. *Envejecimiento y Dependencia*, op. cit., p. 314.

³¹² Como apunta MALDONADO MOLINA, hasta la fecha el régimen era inadecuado, pues, las prestaciones económicas previstas por el Sistema sólo proceden cuando la dependencia se causa antes de los 65 años, tanto en el nivel contributivo (gran invalidez) como asistencial (pensión no contributiva para inválidos dependientes) o para el familiar del enfermo cuando éste ha fallecido (pensiones a favor de familiares que acrediten una dedicación prolongada al cuidado del causante), o en atención a los hijos dependientes (asignaciones económicas por hijo minusválido a cargo). MALDONADO MOLINA. *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, op. cit. (versión digital). Vid. también al respecto, BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA. *Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social*, op. cit., p. 23 a 25; y PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007, p. 393 y ss.

³¹³ Según RODRÍGUEZ CABRERO, la población dependiente estimada existente en España “es de 1.648.907 personas, de las cuales el 90 por ciento vive en su domicilio, viviendo el resto en algún tipo de residencia. Se trata de un colectivo en el que los dependientes mayores de 65 años son el 68 por ciento del total, del mismo modo que las mujeres son el grupo mayoritario (65,5 por cien). De cada 100 personas en situación de dependientes, 19 son severos, 35 graves y 45 moderados”. RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España*. En “El Estado de Bienestar en España” (Coord. Navarro López). Tecnos – Universitat Pompeu Fabra. Madrid, 2004, p. 328.

³¹⁴ RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España*, op. cit., p. 313 y 324.

³¹⁵ RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España*, op. cit., p. 313 y 316. Autor que afirma que “el modelo español de cuidados personales de las personas dependientes puede caracterizarse como modelo *altamente intensivo en*

personas en situación de dependencia ha tenido tradicionalmente una naturaleza asistencial, es decir, ha discriminado económicamente a importantes colectivos; además, ha sido insuficiente, injusto y desequilibrado territorialmente³¹⁶.

En cuanto al concepto de dependencia el “Libro Blanco de Atención a las personas en situación de dependencia en España”, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el año 2004, y siguiendo una recomendación relativa a la dependencia del Consejo de Europa (1998), se afirma que se define “como ‘la necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana’, o, de manera más precisa, como ‘un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal’. Esta definición, que ha sido ampliamente aceptada, plantea la concurrencia de tres factores para que podamos hablar de una situación de dependencia: en primer lugar, la existencia de una limitación física, psíquica o intelectual que merma determinadas capacidades de la persona; en segundo lugar, la incapacidad de la persona para realizar por sí mismo las actividades de la vida diaria; en tercer lugar, la necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero”³¹⁷.

Por otra parte, es comúnmente aceptado (al menos en los países de la UE) que la cobertura de las necesidades de la tercera edad es “la de dar prioridad a los servicios basados en el domicilio de las personas, evitando o demorando, por

tiempo de cuidados (número de horas de atención semanal), *extenso en el tiempo* (número de años) y *elevados costes indirectos* (coste de oportunidad) y que, en gran medida, es soportado por la mujer” (p. 317).

³¹⁶ RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España, op. cit.*, p. 323.

³¹⁷ *Libro Blanco de Atención a las personas en situación de dependencia en España*. MTAS, 2004, p. 21. A mayor abundamiento, a partir de la conceptualización que se desprende de la clasificación de discapacidades de la OMS establecida en el año 2001, en el propio Libro Blanco citado se especifica que “La dependencia puede entenderse, por tanto, como el resultado de un proceso que se inicia con la aparición de un *déficit* en el funcionamiento corporal como consecuencia de una enfermedad o accidente. Este déficit comporta una *limitación en la actividad*. Cuando esta limitación no puede compensarse mediante la adaptación del entorno, provoca una *restricción en la participación* que se concreta en la *dependencia* de la ayuda de otras personas para realizar las actividades de la vida cotidiana” (p. 22).

No obstante, a modo de ejemplo, se han propuesto otras definiciones al respecto. Así, RODRÍGUEZ CABRERO afirma que la situación de dependencia es “aquella que afecta a las personas que sufren algún tipo de discapacidad para la realización de las actividades de la vida diaria relativas al cuidado personal, movilidad en el hogar y extradoméstica y realización de una serie de actividades domésticas que se consideran básicas”. RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España, op. cit.*, p. 314. Existen varios parámetros que permiten evaluar el nivel de dependencia y así poder estimar las horas semanales de atención que requiere una persona. En este sentido, NAVARRO y QUIROGA, siguiendo los parámetros propuestos por el profesor RODRÍGUEZ CABRERO, afirman que las personas con dependencia mediana requieren seis horas de asistencia semanales y quienes presentan un nivel de dependencia grave, diez horas semanales. NAVARRO y QUIROGA. *La protección social en España, op. cit.*, p. 75.

una parte, la institucionalización de las personas dependientes, y, por otra, sobrecargar a las familias, ayudándolas para que las personas adultas que la componen puedan combinar sus responsabilidades familiares con las profesionales”³¹⁸.

2.6.2. La articulación de la protección de la dependencia en la Ley 39/2006

a. El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Tras la promulgación de la Ley 39/2006, 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Atención de las personas en situación de dependencia (LD)³¹⁹, se opta por incluir la protección por dependencia en el ámbito de la Asistencia Social³²⁰, asumida con carácter general como competencia exclusiva por los estatutos de autonomía de las CCAA³²¹.

³¹⁸ NAVARRO y QUIROGA. *La protección social en España, op. cit.*, p. 75 y 76.

³¹⁹ Un análisis de los estadios previos a la promulgación de esta norma en, CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Aranzadi Social nº 13, 2006, versión digital (BIB 2006\1354); y PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia, op. cit.*, 417 a 420.

Además, debe tenerse en cuenta la siguientes normas: Decreto 504/2007, 20 de abril (BOE 21 de abril), por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; Decreto 727/2007, 8 de junio (BOE 9 de junio), sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; Decreto 614/2007, 11 de mayo (BOE 12 de mayo), sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado; Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008; y Decreto 7/2008, 11 de enero (BOE 12 de enero), sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008.

³²⁰ Con carácter previo, se planteó la posibilidad de articular esta cobertura a través de un seguro privado – “seguro de dependencia” (así se desprende de la D. Ad. 14ª Ley 55/1999, 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social). Opción criticada por cuanto que “el riesgo de la dependencia, por su generalización y por la escasa capacidad económica de la mayor parte de quienes lo padecen, es más propio del aseguramiento público que del privado”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, op. cit.* (versión digital). Un análisis jurídico del seguro de dependencia en, MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *El seguro de dependencia: régimen jurídico*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007, p. 533 y ss.; y BAVIERA PUIG. *La protección de la dependencia: un estudio global*. Thomson-Aranzadi, 2007, p. 107 y ss.

³²¹ De hecho, con carácter previo a la promulgación de la Ley de Dependencia, algunas CCAA, aunque tímidamente, habían desarrollado algunas disposiciones en materia de dependencia; “brindando a resultas de ello una cobertura mayor o menor a las situaciones de dependencia”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, op. cit.* (versión digital). *Vid.* al respecto

Como premisa de partida, es importante tener en cuenta que la Ley regula las condiciones básicas de un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía, en concreto, “el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”³²².

Sin embargo, se trata de una intervención Estatal *sui generis*, pues, a pesar de la competencia de las CCAA, el Estado adquiere un papel fundamental en el desarrollo de este denominado cuarto pilar del Estado de Bienestar, pues, asume un rol determinante a fin de garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades Autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia³²³.

Sin duda, el panorama asistencial y de servicios sociales ha cambiado sustancialmente con la promulgación de la Ley de Dependencia³²⁴. Sin pretender exponer en este momento en profundidad las implicaciones jurídicas, sociales, políticas y económicas³²⁵, permítannos que de un modo sintetizado exponamos algunos elementos clave para delimitar las coordenadas de este nuevo universo asistencial.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que queda fuera del sistema de la Seguridad Social³²⁶, no posee un carácter asistencial,

también, SUÁREZ CARUJO. *Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Relaciones Laborales nº 14, 2006, p. 58 y ss.; MALDONADO MOLINA. *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, op. cit. (versión digital); BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA. *Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social*, op. cit., p. 19 y ss.; ÁLVAREZ CORTÉS. *Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas dependientes*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007, p. 493 y ss.; y BAVIERA PUIG. *La protección de la dependencia: un estudio global*. Thomson-Aranzadi, 2007, p. 183 y ss.

³²² CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³²³ CALVO SAN JOSÉ. *Respuestas desde la Ley 39/2006 a las personas en situación de dependencia*. Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales nº 12, 2007, versión digital (BIB 2007/1357).

³²⁴ GARCÍA NINET, DE VICENTE PACHÉS y GARRIGUES GÍMENEZ. *Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico*, op. cit., p. 1161.

³²⁵ Una aproximación al respecto en, RIVERO LAMAS y DE VAL TENA. *Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: bases y fundamentos constitucionales*, op. cit., p. 1255 y ss.; MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 3 y ss.; y SUÁREZ CARUJO. *Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit.

³²⁶ Como afirma CAVAS MARTÍNEZ, “La protección de las situaciones de dependencia no se concibe como una materia exclusivamente de Seguridad Social o de la Asistencia Social, sino como una situación fáctica de necesidad, susceptible de ser protegida por ambos tipos de técnicas y, en consecuencia, inserta dentro del más amplio concepto de ‘Protección Social’. Ello la convierte en una materia ‘transversal’, en el sentido de que habría varios títulos habilitantes, unos estatales (art. 149.1.1 y 17 CE) y otros autonómicos (art. 148.1.20 CE), para regular la protección social de las personas dependientes”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en*

por cuanto que la posesión o no de recursos económicos por el beneficiario nunca podrá ser un factor determinante para el acceso a la cobertura que proporciona el Sistema o bien para la salida del mismo; sino que se trata de una circunstancia que “sólo se tendrá en cuenta para priorizar el acceso a los servicios (art. 14.6 LD), para modular la cuantía de las prestaciones económicas (arts. 14.6 y 33.2 LD) y determinar su participación en el coste de los servicios prescritos (art. 33.1 LD)”³²⁷.

No obstante, como ha apuntado SÁNCHEZ TRIGUEROS³²⁸, debe objetarse que la LD no haya tenido en cuenta la Ley 51/2003, 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad³²⁹; pues, pese a que esta norma obliga a los poderes públicos a adoptar medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufren un mayor grado de discriminación o presentan menor igualdad de oportunidades, el catálogo de prestaciones reguladas en la LD no se ha configurado teniendo en cuenta a los colectivos identificados por la citada Ley³³⁰.

El SAAD se articula entorno a tres niveles de actuación (art. 7 LD)³³¹: un nivel mínimo (o básico) de protección dispensado por la Administración General del Estado (correspondiendo al Gobierno la función de determinar el nivel mínimo de protección garantizado para cada beneficiario según su grado y nivel de dependencia). Un segundo nivel, dependiente del acuerdo que alcancen la Administración General del Estado y la Administración de cada CCAA, a través de convenios anuales o plurianuales. Y, eventualmente, el nivel que cada CCAA, con cargo a sus presupuestos, decida implantar.

Las CCAA están obligadas “ex lege a aportar una cantidad ‘al menos igual’ a la de la Administración General del Estado para cubrir el nivel mínimo y el nivel intermedio de protección (art. 32.2 LD)”. De modo que, “el coste real de los niveles básico e intermedio se asume entre ambas administraciones a partes iguales, lo que supone, en definitiva, que el acuerdo para ampliar el nivel

situación de dependencia, op. cit. (versión digital). Vid. al respecto también, PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia, op. cit.*, p. 422.

³²⁷ CAVAS MARTÍNEZ. *Prestaciones del sistema*. En “La protección de las personas dependientes (Dir. Montoya Melgar)”. Thomson – Civitas. Madrid, 2007, p. 133 y 134. Por su parte, algunos autores sostienen que “desde un punto de vista jurídico-material nos encontramos ante una Seguridad Social Asistencial, reflejo de la evolución de la Seguridad Social hacia una progresiva Asistencialización de sus prestaciones”. MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia, op. cit.*, p. 65.

³²⁸ SÁNCHEZ TRIGUEROS. *Valoración y tutela administrativa de la dependencia*. En “La protección de las personas dependientes (Dir. Montoya Melgar)”. Thomson – Civitas. Madrid, 2007, p. 169 y 170.

³²⁹ BOE 3 de diciembre.

³³⁰ En concreto: mujeres con discapacidad; personas con discapacidad severamente afectadas; las que padecen una más acusada exclusión social por razón de su discapacidad; las personas con discapacidad que viven habitualmente en el ámbito rural (art. 8.2 Ley 51/2003).

³³¹ Vid. al respecto también, GARCÍA NINET, DE VICENTE PACHÉS y GARRIGUES GÍMENEZ. *Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico, op. cit.*, p. 1162.

mínimo de cobertura acarrea a cada CCAA una mayor aportación para cubrir el nivel intermedio”. En definitiva, “no se comprende cómo, de una parte, la Comunidad Autónoma que quiera ampliar, mediante Convenio, el nivel mínimo es forzada a asumir una parte del coste de las prestaciones y servicios del nivel básico, que es competencia del Estado, y, de otra, que el Estado se reserve las decisiones estratégicas, como la intensidad de cada uno de los servicios y la compatibilidad o incompatibilidad entre los mismos (art. 10.3 LD)”. Así pues, como ha expuesto la doctrina, es posible que las CCAA opten por no suscribir convenios con el Estado, pues, de este modo evitan tener que contribuir a financiar el nivel básico, centrando sus esfuerzos en completar a través del adicional³³².

En cualquier caso, repárese que la determinación del nivel mínimo de protección no le corresponde a la Ley, sino a la Administración General del Estado – oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (arts. 7.1 y 9.1 LD y Decreto 614/2007). Con ello, según el Decreto 614/2007, “el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (...) contribuye a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, haciendo posible el acceso a las prestaciones de dependencia en condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado”. Y, este nivel mínimo es financiado íntegramente por la Administración General del Estado a cargo de los recursos previstos anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para su transferencia a las comunidades autónomas (art. 3.2 Decreto 614/2007)³³³.

El objetivo del SAAD (art. 13 LD) es, por un lado, facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible; y, por otro, proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.

Y, para ello, la LD establece una definición del concepto de “autonomía” y de “dependencia” (presupuesto básico ineludible para poder construir un sistema de tutela social³³⁴). Así, si la *autonomía* es definida como la capacidad de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria (art. 2.1 LD)³³⁵, la

³³² RIVERO LAMAS y DE VAL TENA. *Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: bases y fundamentos constitucionales*, op. cit., p. 1270 a 1272. Sin olvidar, por otra parte, que los beneficiarios también serán responsables (en la medida de sus posibilidades) de la financiación (art. 33 LD). De modo que se habla de una formulación tripartita. MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 41 y 233 y ss.

³³³ La aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008 es (Anexo Decreto 6/2008): Grado III – Nivel 2: 255,10 €; Grado III – Nivel 1: 173,47 €; Grado II – Nivel 2: 100 €.

³³⁴ CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³³⁵ No obstante, la doctrina ha criticado que la definición del término “autonomía” adolece de cierto idealismo y generalidad. MONTOYA MELGAR. *Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas*. En “La protección de las personas dependientes (Dir. Montoya Melgar)”. Thomson – Civitas. Madrid, 2007, p. 25.

dependencia se define como la ausencia o limitación de esta capacidad³³⁶. Y, más concretamente, como “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal” (art. 2.2 LD)³³⁷.

De la definición de “dependencia”, la doctrina (CAVAS MARTÍNEZ³³⁸) ha destacado la existencia de tres elementos que la sustentan: un *elemento temporal* (referido a la permanencia de la situación), un *elemento causal* (alusivo al presupuesto de la situación de dependencia – edad, enfermedad o discapacidad ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial)³³⁹ y un *elemento finalista* (relativo a la necesidad de la atención de otra u otras personas o de ayudas importantes para el desarrollo de actividades básicas de la vida diaria). Debiéndose destacar que, para la identificación de una situación de dependencia, el elemento determinante es la delimitación conceptual de qué debe entenderse por “actos esenciales de la vida cotidiana”³⁴⁰.

Para alcanzar los objetivos que se propone la LD, se prevé una distinción entre los diversos tipos de dependencia. Distinción esencial, especialmente, porque de la misma se proyectan las prestaciones a las que tienen derecho cada una de las personas calificadas como dependientes. En concreto, se establecen la siguiente categorización (art. 26 LD): Grado I – Dependencia Moderada³⁴¹; Grado II - Dependencia severa³⁴²; y Grado III - Gran dependencia³⁴³;

³³⁶ MONTOYA MELGAR. *Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas*, op. cit., p. 24.

³³⁷ Como ha apuntado la doctrina, esta “definición es análoga a la que se recoge en la Recomendación núm. 98 de 18 de septiembre de 1998 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la dependencia”. CALVO SAN JOSÉ. *Respuestas desde la Ley 39/2006 a las personas en situación de dependencia*. Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales nº 12/2007, versión digital (BIB 2007\1357).

³³⁸ CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³³⁹ La doctrina ha destacado que se trata de una definición amplia, pues, no sólo se ha construido sobre la edad avanzada, sino también sobre la enfermedad o discapacidad. MONTOYA MELGAR. *Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas*, op. cit., p. 27 y 28.

³⁴⁰ PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia*, op. cit., p. 427.

³⁴¹ Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal

³⁴² Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal

³⁴³ Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial,

previando, además, la elaboración de un *Programa Individual de Atención*, en el que “se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente”³⁴⁴.

En este sentido, la existencia de un sistema de baremación objetivo es absolutamente esencial, así como, que el mismo sea común para todo el Estado (especialmente, si se tiene en cuenta que son las Comunidades Autónomas las encargadas de determinar los órganos de valoración de la situación de dependencia – art. 27.1 LD). El sistema público de valoración, basado en la cooperación de la Administración estatal como autonómica, ha tratado de dar respuesta a esta circunstancia.

En virtud de lo previsto en el art. 27.2 LD la elaboración del baremo corresponde al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. No obstante, los apartados 2 a 4 del art. 27 LD establecen los vectores sobre los que debe configurarse. En primer lugar, debe tomar como referente la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud. En segundo lugar, el baremo debe valorar la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental. Y, finalmente, el baremo debe establecer los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de la persona, de su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria, los intervalos de puntuación para cada uno de los grados y niveles de dependencia, y el protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso. Finalmente, siguiendo estos parámetros, se ha aprobado el Decreto 504/2007, 20 de abril³⁴⁵, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la LD.

necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal

³⁴⁴ Art. 29 LD.

³⁴⁵ BOE 21 de abril.

b. Prestaciones del Sistema de Dependencia

La Ley de Dependencia, a partir del reconocimiento – como ya hemos apuntado - de “un derecho subjetivo, que responde a los principios de universalidad, equidad y accesibilidad y a partir del cual se desarrolla un modelo de atención integral al ciudadano”³⁴⁶, reconoce una variedad de prestaciones de naturaleza diversa.

No obstante, antes de proceder a su examen, es importante advertir que, a pesar de la universalidad proclamada por la LD (art. 3.b LD), el reconocimiento de estas prestaciones está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. En efecto, de acuerdo con el art. 5.1 LD, es preciso ser español³⁴⁷; “encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos” (apartado a); y, además, “residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud”.

Y, para los menores de cinco años se establece que el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia (apartado c)³⁴⁸; así como normas específicas para los menores de 3 años (apartado b)³⁴⁹. Éste, como ha

³⁴⁶ RIVERO LAMAS y DE VAL TENA. *Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: bases y fundamentos constitucionales*, op. cit., p. 1261.

³⁴⁷ Requisito que ha sido puesto en duda, pues, “hay que considerar que, en línea de principio, no puede establecerse diferencia alguna entre los nacionales españoles y los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea (...) el Derecho originario actuará como norma de aplicación general, prohibiendo toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito del Tratado (art. 12 Tratado CEE)”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁴⁸ En este sentido la doctrina ha destacado que “beneficiarias de las prestaciones serán las personas en situación de dependencia, en ningún caso los familiares u otras personas o entidades que les asistan, ni siquiera en el caso de las prestaciones económicas para la atención a personas dependientes en el entorno familiar. Hay que recalcar que la protección se orienta, de forma individualizada, hacia la persona del sujeto dependiente, en función de la necesidad objetiva de ayuda, medida por el grado de dependencia y expresada en tiempo, calidad y coste de la misma. A estos efectos, es indiferente que el entorno familiar del dependiente sea amplio, reducido o inexistente; que el grado de disponibilidades de estos familiares sea total, escaso o nulo; y en qué lugar, y en qué contexto, tenga fijada su residencia dicha persona”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁴⁹ Apartado que se remite a la D. Ad. 13ª LD: “1. Sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativo y sanitario, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia atenderá las necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar a favor de los menores de 3 años acreditados en situación de dependencia. El instrumento de valoración previsto en el artículo 27 de esta Ley incorporará a estos efectos una escala de valoración específica; 2. La atención a los menores de 3 años, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior, se integrará en los diversos niveles de protección establecidos en el artículo 7 de esta Ley y sus formas de financiación; 3. En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se promoverá la adopción de un plan integral de atención para estos menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas a adoptar por las

apuntado la doctrina, es un requisito que tiene un claro sentido selectivo, y cuyo fin es “no cargar al Estado, las CCAA o las Entidades Locales con la protección de personas cuya ‘pertenencia’ social o política no es estable”³⁵⁰; o, como también se ha apuntado, lo que se pretende es evitar es el “turismo social”³⁵¹. Sin embargo, dada la importancia de este requisito, se echa en falta una mayor precisión del concepto “residencia” al que alude la norma. Debe entenderse, así lo ha estimado la doctrina, que el concepto de “residencia” se refiere al concepto de “residencia legal” (al igual que en las prestaciones no contributivas). Considerándose que para los no nacionales habrá que estar a lo previsto en la LO 4/2000, sin que quepa una mera estancia, sino una residencia en los términos descritos en la citada norma³⁵². La LD tampoco especifica cómo debe computarse el requisito de los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud, ni tampoco qué sucedería si se produce una breve interrupción³⁵³; siendo deseable que el desarrollo reglamentario de la LD lo acabe especificando. Sin olvidar, por otra parte, las ayudas y subvenciones reconocidas a los emigrantes, analizadas con anterioridad³⁵⁴.

De concurrir estos requisitos, la LD reconoce una serie de prestaciones de servicios³⁵⁵ y de naturaleza económica, que deben ir destinadas a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria (art. 14 LD).

Administraciones Públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales”.

Disposición que ha sido criticada por cuanto que desplaza del régimen general a los menores de 3 años, pues, si bien es evidente que los menores de dicha edad son incapaces de realizar por sí mismos los actos de la vida diaria y son potenciales beneficiarios de las prestaciones descritas en la LD, tampoco “debe olvidarse que la dependencia recorre toda la estructura de edades de la población y puede estar presente desde el momento del nacimiento”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁵⁰ TARABINI-CASTELLANI AZNAR. *Los beneficiarios de los servicios y prestaciones de dependencia*. En “La protección de la dependencia (Coord. Roqueta Buj). Tirant Lo Blanch. Valencia, 2007, p. 165.

³⁵¹ MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 164. Autores que también estiman que la exigencia de la residencia pretende “hacer posible una revisión, con la suficiente antelación, de la demanda de protección que en cada momento pueda acontecer” (p. 165 y 166).

³⁵² MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 166 y 167.

³⁵³ En cambio, en el régimen jurídico de las prestaciones no contributivas sí se prevé esta situación (art. 10.2 Decreto 357/1991).

³⁵⁴ *Vid.* al respecto *supra* Ámbito IV.

³⁵⁵ Según GARCÍA RUBIO, “el término ‘servicios’ debe entenderse referido a prestaciones ‘técnicas’ o ‘materiales’, consistentes en obligaciones de ‘hacer’ o de facilitar las atenciones y cuidados ‘en especie’”. GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*. En “La protección de la dependencia (Coord. Roqueta Buj). Tirant Lo Blanch. Valencia, 2007, p. 241.

Como hecho destacable, la LD establece proclama la prioridad de los servicios, con respecto a las prestaciones de naturaleza económica, de modo que sólo se prestarán éstas, de no ser posible la atención mediante alguno de los servicios prestados por la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados (art. 14.2 y 3 LD). De tal modo que se ha optado por configurar un modelo en el que prima “el enfoque de ‘atención y prestación de cuidados’ frente al enfoque más económico y más centrado en ‘prestaciones dinerarias’ propio del sistema de Seguridad Social”³⁵⁶. Lo que marca una clara frontera con el Sistema de la Seguridad Social, pues, su mecanismo de cobertura gravita, esencialmente, sobre la concesión de prestaciones económicas³⁵⁷. De modo que, el sistema español ha optado por un “sistema mixto y jerarquizado, en el que la atención debe procurarse preferentemente a través de los servicios, y sólo en determinados casos y conforme a las previsiones legales, a través de prestaciones económicas”³⁵⁸.

Así, en primer lugar, se prevé la existencia de una variedad de Servicios Sociales³⁵⁹, teniendo en cuenta que, pese a que rige un principio de universalidad para todas las personas dependientes, dada la actual situación de insuficiencia de los recursos incluidos en la red del SAAD, se prevén una serie de criterios de prelación. En concreto, el art. 14.6 LD establece que la “prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia”. Redacción que, no obstante, ha sido criticada por la doctrina por entender que “no establece explicación alguna sobre la dirección a otorgar a la prioridad”³⁶⁰. Y, para el caso de que concurren dos personas con el mismo nivel de dependencia, la preferencia corresponderá a la que tenga menos recursos económicos (calculados a partir de la renta y el patrimonio del solicitante – art. 14.7 LD). Mecanismo que ha sido criticado por la doctrina, por cuanto que puede provocar algunas disfuncionalidades, entendiéndose que hubiera sido más acertado que el nivel de dependencia y el nivel de recursos económicos se valoraran simultáneamente (y no sucesivamente, como se prevé en la LD)³⁶¹.

En cuanto a los concretos servicios, éstos son:

³⁵⁶ PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia*, op. cit., p. 422 y 423.

³⁵⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La protección social de la dependencia*. Relaciones Laborales nº 24-25, 2006, p. 5.

³⁵⁸ GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*, op. cit., p. 244.

³⁵⁹ Servicios cuya intensidad viene delimitada por el Decreto 727/2007 (arts. 4 a 10). Vid. al respecto, entre otros, MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 246 y ss.; y CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁶⁰ GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*, op. cit., p. 269.

³⁶¹ GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*, op. cit., p. 273 a 275.

1.- Servicios de Prevención de las Situaciones de Dependencia y los de Promoción de la Autonomía Personal (art. 21 LD). En concreto, este servicio, tiene por finalidad prevenir la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos³⁶².

2.- Servicio de Teleasistencia (art. 22 LD). La finalidad de este servicio es facilitar asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento. Puede ser un servicio independiente o complementario al de ayuda a domicilio. Por otra parte, es importante advertir que este servicio se prestará a las personas que no reciban servicios de atención residencial y así lo establezca su Programa Individual de Atención (art. 22.2 LD).

3.- Servicio de Ayuda a Domicilio (art. 23 LD). Se trata de un servicio constituido por el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria³⁶³.

³⁶² Según el art. 7 Orden TAS/2455/2007: “1. Los planes de prevención de las situaciones de dependencia y su agravamiento se establecerán para las Ciudades de Ceuta y de Melilla mediante programas de promoción de condiciones de vida saludables destinados a la población en general y programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y con discapacidad, con especial atención a las personas de más edad afectadas por procesos crónicos y complejos; 2. Asimismo los planes de prevención de las Ciudades de Ceuta y de Melilla siguiendo los criterios comunes que se acuerden por el Consejo Territorial del Sistema, definirán actuaciones preventivas y de rehabilitación en los centros de día y de atención residencial.

Y según el art. 8 Orden TAS/2455/2007: “1. Los servicios de promoción de la autonomía personal tienen por finalidad desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y facilitar la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria; 2. En lo que se refiere a personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, en relación a otros apoyos para su autonomía personal, los servicios de promoción de la autonomía personal incluirán, el fomento de habilidades sociales, ocio participativo y facilitación de la integración en el proceso ocupacional-laboral”.

³⁶³ Según el art. 10 Orden TAS/2455/2007: “1. La ayuda a domicilio podrá comprender los siguientes servicios: 1.1 La atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria podrá comprender las siguientes actuaciones: Apoyo y asistencia para levantarse, acostarse, higiene personal, vestirse, comer y aquellas otras relacionadas con el cuidado y la atención personal, tales como cambios posturales, movilizaciones, orientación tempore espacial y apoyo a la incontinencia. Actividades de atención personal, acompañamiento, apoyo psicosocial y desarrollo de hábitos saludables, 1.2 La atención de las necesidades domésticas podrá comprender las siguientes actividades: limpieza de la casa, compra de alimentos y productos de uso común, cocina, lavado, plancha, repaso de ropa u otros. Parte de la atención doméstica podrá ser realizada mediante servicios de comidas o lavandería a domicilio; 2. El programa individual de atención podrá prever la supervisión y coordinación con los servicios sanitarios”.

4.- Servicio de Centro de Día y de Noche (art. 24 LD). Este servicio aspira a ofrecer una atención integral durante el período diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores³⁶⁴.

5.- Servicio de Atención residencial (art. 25 LD). Este servicio tiene por objeto ofrecer, desde un enfoque biopsicosocial, servicios continuados de carácter personal y sanitario y será prestado en los centros residenciales habilitados al efecto según el tipo de dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que precise la persona. Un aspecto a destacar es que la prestación de este servicio puede tener carácter permanente, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual de la persona, o bien, temporal, cuando se atiendan estancias temporales de convalecencia o durante vacaciones, fines de semana y enfermedades o períodos de descanso de los cuidadores no profesionales³⁶⁵.

También se reconocen medidas de apoyo y formación de cuidadores no profesionales (art. 18.4 LD).

³⁶⁴ En particular, según el art. 24.1 LD “cubre, desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal”. Por otra parte, “la tipología de centros incluirá Centros de Día para menores de 65 años, Centros de Día para mayores, Centros de Día de atención especializada por la especificidad de los cuidados que ofrecen y Centros de Noche, que se adecuarán a las peculiaridades y edades de las personas en situación de dependencia. Art. 24.2 LD.

Y según el art. 11 Orden TAS/2455/2007, “1. El Centro de Día comprenderá los servicios y programas de intervención adecuados a las necesidades de las personas objeto de atención. Entre ellos se incluyen: Servicios básicos: de asistencia en las actividades básicas de la vida diaria (ABVD), y manutención. Servicios especializados: de prevención, de asesoramiento y orientación para la promoción de la autonomía, de atención social, habilitación o atención ocupacional, asistencial y personal, de atención médica, psicológica, de enfermería, de terapia ocupacional y de rehabilitación funcional. Programas de intervención en función de las necesidades de los beneficiarios sobre mejora de sus capacidades; 2. El Servicio de Centro de Noche tiene por finalidad dar respuesta a las necesidades de la persona en situación de dependencia que precise atención durante la noche. Los servicios se ajustarán a las necesidades específicas de los beneficiarios atendidos; 3. Cuando sea necesario por las dificultades de movilidad del beneficiario se garantizará el transporte accesible para la asistencia al centro de Día y/o de Noche”.

³⁶⁵ Según el art. 12 Orden TAS/2455/2007: “1. Los centros residenciales comprenderán servicios y programas de intervención adecuados a las necesidades de las personas objeto de atención. Entre ellos se incluirán: 1.1 Servicios básicos: de alojamiento, manutención, asistencia en las actividades básicas de la vida diaria (ABVD), y atención social y sanitaria; 1.2 Servicios especializados: de prevención, asesoramiento y orientación para la promoción de la autonomía, atención social, habilitación o atención asistencial y personal, atención médica, psicológica, de enfermería, terapia ocupacional y rehabilitación funcional; 2. Las estancias temporales en los centros residenciales tendrán una duración que no será superior a cuarenta y cinco días al año y estarán en función de la disponibilidad de las plazas de cada centro. Durante el tiempo que la persona dependiente permanezca en este servicio, quedará en suspenso la prestación económica o el servicio que tuviera reconocido; 3. Para las personas que, en situación de dependencia de Grado III nivel 2, estén recibiendo asistencia en centro residencial y requieran de atención especial por problemas psicogerítricos, daño cerebral profundo o cualquier otra razón que considere el órgano de valoración que la hace necesaria, se podrá establecer una intensidad especial de cuidados”.

De todos modos, la doctrina ha criticado que la LD no incluya todas las prestaciones posibles de esta naturaleza, pues, no hace referencia, por ejemplo, a la prestación sanitaria³⁶⁶, ni tampoco al servicio de información sobre los derechos y recursos existentes a disposición de las personas en situación de dependencia; o bien, a determinados programas que sí están recogidos en la normativa autonómica, como los programas de “convivencia intergeneracional”, o de “alojamiento compartido”, o de “integración familiar” o “acogimiento familiar”³⁶⁷.

Un aspecto importante es el relativo a la posible compatibilidad de las prestaciones de servicios entre sí y que ha sido tratada en sede reglamentaria. En concreto, el art. 11 establece el régimen de incompatibilidad entre los servicios: “El servicio de Atención Residencial permanente será incompatible con el servicio de Teleasistencia, con el servicio de Ayuda a Domicilio y con el Centro de Noche. En los demás servicios se estará a lo dispuesto en la normativa de las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia”³⁶⁸.

Finalmente, enlazando con lo que sigue a continuación, debe tenerse en cuenta que, como reza el art. 14.6 LD, hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no pueda acceder a los mismos tendrán derecho a la prestación económica.

En cuanto a las prestaciones económicas (arts. 17 a 19 LD) es importante advertir que la efectividad del derecho a las mismas se ejercerá progresivamente, de modo gradual conforme de acuerdo con el calendario previsto en la D. Final 1ª LD (en un período de 8 años a partir de enero de 2007)³⁶⁹. Lo que resulta ciertamente extenso³⁷⁰.

³⁶⁶ No obstante, en opinión de CAVAS MARTÍNEZ, esta omisión parece estar justificada por cuanto que probablemente el marco adecuado para su tratamiento sea la legislación sanitaria. CAVAS MARTÍNEZ. *Prestaciones del sistema, op. cit.*, p. 137.

³⁶⁷ GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios, op. cit.*, p. 278 a 288.

³⁶⁸ Normativa que debe complementarse con el art. 21 Orden TAS/2455/2007: “1. Serán incompatibles los servicios incluidos en el catálogo con las prestaciones económicas, salvo los de prevención, promoción de la autonomía personal y teleasistencia. Igualmente será incompatible el derecho a las prestaciones económicas entre sí; 2. El servicio de atención residencial permanente será incompatible con los servicios de teleasistencia, de ayuda a domicilio y de Centro de Noche, y se suspenderá temporalmente por el ingreso del beneficiario en instituciones sanitarias o por convivencia familiar; 3. El servicio de Centro de Día o de Noche se suspenderá temporalmente por el internamiento del beneficiario en instituciones sanitarias o sociales con carácter temporal. Excepcionalmente, puede ser compatible el servicio de Centro de Día con los servicios de manutención y hotelero del servicio de atención residencial.

³⁶⁹ En concreto: “El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1; En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2; En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1; El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2; El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1”.

³⁷⁰ Una valoración crítica respecto de este período tal dilatado en, MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia, op. cit.*, p. 67.

Es importante advertir que la cuantía de las prestaciones viene determinada por dos factores, por un lado, el grado de dependencia; y, por otro, la capacidad económica del beneficiario. Las prestaciones reconocidas en la LD son las siguientes:

La *prestación vinculada al servicio* es una prestación de carácter periódico³⁷¹, que se reconocerá únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma³⁷².

Por otra parte, sin perjuicio de lo anterior, el beneficiario puede tener derecho a la *prestación para cuidados del entorno familiar*³⁷³. Esta prestación tiene un carácter “excepcional”, condicionándose su acceso a que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención (art. 14.4 LD)³⁷⁴ – aunque la

³⁷¹ La doctrina ha criticado que la norma no prevea la periodicidad de esta prestación. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁷² Art. 17 LD. Y según el art. 13 Orden TAS/2455/2007: “1. Cuando la atención deba prestarse en un centro residencial, se considerará la inexistencia de centro, cuando no se disponga de plaza adecuada en ninguno de los centros públicos o privados acreditados de la red del IMSERSO. Cuando la atención deba prestarse en Centro de Día o de Noche, se considerará la inexistencia de plaza, cuando no se disponga de transporte adecuado o la lejanía del Centro, desaconsejen el desplazamiento del beneficiario desde su domicilio; 2. Tendrán derecho a esta prestación, las personas que reúnan las siguientes condiciones: a) Haber sido valorado como persona en situación de dependencia en alguno de los grados y niveles que se requieran para el acceso al servicio o servicios a los que se vincula la prestación, b) Reunir los requisitos específicos previstos para el acceso al servicio o servicios de atención a los que se vincula la prestación; c) Tener plaza u obtener la prestación del servicio en centro o por entidad debidamente acreditados para la atención a la dependencia; d) Que su programa individual de atención determine la adecuación de esta prestación”.

³⁷³ Un análisis del concepto “cuidador no profesional” en, FERNÁNDEZ ORRICO. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y Seguridad Social de cuidadores no profesionales*. RMTAS nº 74, 2008, p. 80 y ss.

Los requisitos exigidos para poder ser cuidador no profesional son (art. 15.2 Orden TAS/2455/2007): “El cuidador no profesional como persona que se encarga del cuidado y atención de la persona en situación de dependencia deberá reunir los siguientes requisitos: a) Ser mayor de 18 años; b) Residir legalmente en España; c) Ser cónyuge, familiar por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el tercer grado de parentesco; d) Reunir condiciones de idoneidad para prestar el cuidado y atención de forma adecuada y no estar vinculada a un servicio de atención profesionalizada. Asimismo, que los cuidados los pueda ofrecer con continuidad al menos de tres meses seguidos; e) Reunir las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social en la forma establecida en el citado Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo”.

³⁷⁴ En este sentido, se ha afirmado que “Puede chocar la atribución de este carácter excepcional a la prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares en un país como el nuestro donde ése es el sistema generalizado de cuidados, con una gran demanda de ayudas”. De todos modos, también se afirma que “estamos ante uno de esos supuestos en los que el Derecho se ha propuesto incidir en la realidad social y modificar una situación de facto que considera inadecuada, convencido de las ventajas que reportan las prestaciones de servicios: mayor calidad en la atención y cuidado de las personas dependientes, prevención de abusos, mayor productividad en términos de creación de empleo, liberación a muchas mujeres

doctrina ha criticado que la norma no describa las circunstancias de dicha la “excepcionalidad”³⁷⁵. Además, también se tendrá en cuenta el grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica (art. 18.2 LD)³⁷⁶. Es importante recalcar que el beneficiario de la prestación es la persona dependiente y el objeto de la misma es retribuir al cuidador no profesional³⁷⁷. De modo que se posibilita que la persona dependiente fiscalice la actividad del cuidador, pudiendo sustituirlo por otro para el caso de que no reciba una atención adecuada³⁷⁸.

Asimismo, al margen de la prelación descrita entre servicios y prestaciones económicas, cabe la posibilidad de que se reconozca la *prestación de asistencia personal* (art. 19 LD). Esta prestación tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia³⁷⁹. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria³⁸⁰.

de una carga no siempre asumida con agrado y facilitación de su (re)incorporación al mercado de trabajo”. CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁷⁵ FERNÁNDEZ ORRICO. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y Seguridad Social de cuidadores no profesionales*, op. cit., p. 86.

³⁷⁶ Una aproximación crítica a la configuración jurídica de esta prestación en, DÍAZ AZNARTE, GONZÁLEZ DE PATTO, GRANADOS GÁMEZ y TOMÁS JIMÉNEZ. *Prestaciones económicas en situaciones de dependencia*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008, p. 1287 y 1288.

Los requisitos para acceder a esta prestación vienen establecidos en el art. 15 Orden TAS/2455/2007: “1. Tendrán derecho a esta prestación las personas que reúnan las siguientes condiciones: a) Que los cuidados que se deriven de su situación de dependencia se estén prestando en su domicilio; b) Que la atención y cuidados prestados por el cuidador no profesional, se adecuen a las necesidades de la persona dependiente en función de su grado y nivel de dependencia; c) Que la vivienda reúna condiciones adecuadas de habitabilidad para el desarrollo de los cuidados necesarios; d) Que el beneficiario disponga de condiciones adecuadas de convivencia en su vivienda o en su entorno; e) Que el programa individual de atención determine la adecuación de esta prestación”.

³⁷⁷ Incluso, “en el caso de que se trate de una persona dependiente sin capacidad de obrar – menor o adulto incapacitado -, el titular del derecho sigue siendo el sujeto dependiente, sin perjuicio de que asume la representación quien ejerza la patria potestad o la defensa judicial”. MONTOYA MELGAR. *Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas*, op. cit., p. 49.

³⁷⁸ FERNÁNDEZ ORRICO. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y Seguridad Social de cuidadores no profesionales*, op. cit., p. 86.

³⁷⁹ Por consiguiente, se trata de una prestación pensada para las personas que tengan un Grado III de dependencia.

³⁸⁰ Art. 19 LD. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

Según el art. 16 Orden TAS/2455/2007 los requisitos para tener acceso a esta prestación son: “a) Haber sido valorado en el grado de gran dependencia, en cualquiera de sus niveles; b) Tener capacidad para determinar los servicios que requiere, ejercer su control e impartir instrucciones al asistente personal de cómo llevarlos a cabo por sí mismo o su representante legal; c) Que la persona encargada de la asistencia personal, preste sus servicios mediante contrato con empresa prestadora de estos servicios, o directamente mediante contrato laboral

Por otra parte, con carácter subsidiario (y de bajo perfil³⁸¹) se prevé la posibilidad de que las CCAA establezcan, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, una serie de ayudas económicas para la adecuación de la vivienda familiar (D. Ad. 3^a)³⁸².

Otra posibilidad es la reconocida en el Decreto 1917/2008, 21 de noviembre³⁸³, que aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género. En virtud de esta disposición, las mujeres que sean víctima de violencia de género y que para ser contratadas por empresas tengan que trasladar su residencia habitual, tienen derecho a percibir una subvención destinada a cubrir los *Gastos de atención a personas dependientes*. Esta subvención se destina a cubrir gastos por atención de las personas dependientes a su cargo, generados durante los doce primeros meses de vigencia del contrato. La cuantía máxima de la ayuda será de 4 veces el IPREM mensual vigente (art. 10.d). Prestación que debe entenderse completamente compatible con la que pudiera tener reconocida una persona beneficiaria de las prestaciones reconocidas en la LD.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el modo para determinar el acceso a las diversas prestaciones no es uniforme. Así, para las prestaciones de servicios se tiene en cuenta el tipo y coste del servicio y la capacidad económica del beneficiario; mientras que para las económicas se tiene únicamente en cuenta la situación económica de la persona en situación de dependencia. Capacidad económica que, como hemos apuntado, se determina en función de la situación del potencial beneficiario y no de la unidad familiar con la que conviva. En efecto, según el art. 14.7 LD “la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta”. De todos modos, este parámetro puede colisionar con “las reglas de acceso y financiación de los servicios previstas en muchas CCAA, en las que, al menos para alguno de los servicios – fundamentalmente el acceso a centros – se toma en consideración la situación económica de la unidad familiar”³⁸⁴.

o de prestación de servicios con el beneficiario, en el que se incluyan las condiciones y directrices para la prestación del servicio propuestas por el beneficiario y, en su caso, la cláusula de confidencialidad que se establezca; d) Que el programa individual de atención determine la adecuación de esta prestación”.

³⁸¹ CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁸² La doctrina ha denunciado que este tipo de prestaciones están sujetas a las disponibilidades presupuestarias, así como el carácter facultativo que presentan. DÍAZ AZNARTE, GONZÁLEZ DE PATTO, GRANADOS GÁMEZ y TOMÁS JIMÉNEZ. *Prestaciones económicas en situaciones de dependencia*, op. cit., p. 1294; y CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit. (versión digital).

³⁸³ BOE 10 de diciembre.

³⁸⁴ GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*, op. cit., p. 271. Autora que, por otra parte, también critica la referencia a los parámetros de “edad” y “el tipo de servicio que se

Como se ha apuntado, para cada grado de dependencia se prevé una determinada intensidad de la protección. En la actualidad, las prestaciones reconocidas en función del grado de dependencia son las siguientes³⁸⁵: Las personas que tengan calificada una dependencia en el *Grado III (Nivel 1 y 2) - Gran dependencia*, tienen reconocidos los siguientes servicios: servicios de prevención y de promoción de la autonomía personal; de Teleasistencia; de Ayuda a domicilio; de Centro de Día; de Centro de Noche; de Atención residencial. Así como a las siguientes prestaciones económicas: Prestación económica para cuidados en el entorno familiar; Prestación económica de asistencia personal; y Prestación económica vinculada, en los supuestos previstos en la LD.

Por otra parte, las personas que tengan calificada la dependencia en *Grado II (Nivel 1 y 2) - Dependencia severa*, tienen reconocidos los siguientes servicios: prevención y de promoción de la autonomía personal; Teleasistencia; Ayuda a domicilio; Centro de Día; Centro de Noche; Atención residencial. Y, las siguientes prestaciones económicas: Prestación económica para cuidados en el entorno Familiar y Prestación económica vinculada, en los supuestos previstos en la LD.

Prestaciones económicas cuyos importes máximos/mes para el año 2008 son los siguientes (Anexo Decreto 7/2008):

- Grado III – Nivel 1: *Prestación económica vinculada al servicio* – 608,98 €; *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar* – 405,99 €; *Prestación económica de asistencia personal* – 608,98 €.
- Grado III – Nivel 2: *Prestación económica vinculada al servicio* - 811,98 €; *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar* – 506,96 €; *Prestación económica de asistencia personal* - 811,98 €.
- Grado II – Nivel 2: *Prestación económica vinculada al servicio* – 450 €; *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar* – 328 €.

Por otra parte, el art. 20 LD la cuantía de las prestaciones económicas acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto. Y, según el art. 13.2 Decreto 727/2007, “el importe de la prestación económica a reconocer a cada beneficiario se determinará aplicando a la cuantía vigente para cada año un coeficiente reductor según su capacidad económica, de acuerdo con lo establecido por la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia y tendrá en

presta” a los que se refiere el art. 14.7 LD, pues, respecto del primero “no existe una relación directa y necesaria entre edad y nivel de patrimonio” y respecto del segundo, si bien “parece lógico pensar que los niveles económicos que se exijan pueden ser diferentes en función de la modalidad de servicio a que se pretende acceder”, no lo es tanto que “‘el tipo de servicio’ sólo incida en la consideración del patrimonio y, en cambio, la Ley no establezca igual relación a la hora de valorar las rentas que perciba el solicitante” (p. 272).

³⁸⁵ Art. 2.1 Decreto 727/2007.

consideración lo que se acuerde por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”³⁸⁶.

2.7. Valoración final

En análisis jurídico del amparo que ofrece la normativa estatal respecto de la situación de necesidad de las personas mayores y/o de las que padecen algún tipo de minusvalía, en términos generales, presenta una característica que, a nuestro entender, es determinante: está muy parcelado. Es decir, - y como hemos apuntado al inicio de este estudio - el sistema jurídico no dispensa una protección universal a todos los ciudadanos, sino que su atención se centra en determinados colectivos afectados por determinados riesgos particulares. De modo que el mapa resultante es – si se nos permite – metafóricamente similar a un archipiélago. Es decir, es un modelo cuya respuesta es el resultado de una “discriminación” entre los diversos niveles de necesidad. Lo que significa que el sistema universal de protección social que se desprende de la Constitución aún está lejos de ser una realidad³⁸⁷.

Intuimos que la razón de esta opción de política legislativa responde a criterios estrictamente presupuestarios, pues, entendemos que la existencia de una “discriminación”, se traduce en una acotación de la acción protectora y, por ende, reduce el coste económico de cada una de las acciones asistenciales.

Desde esta perspectiva es evidente que la promulgación de la LD ha venido a cubrir un espectro del universo asistencial deficitariamente cubierto por la normativa anterior. En especial, porque el modelo basculaba esencialmente sobre la noción de trabajador y la protección de las contingencias profesionales, de modo que las situaciones de dependencia quedaban insuficientemente cubiertas. Además, el acceso a las prestaciones que trataban de atender a este tipo de contingencias estaba limitado a los menores de 65 años (pues, cumplida esta edad, estas situaciones se reconducen hacia la prestación de jubilación) estableciéndose, además, la incompatibilidad entre ellas, debiendo el beneficiario optar por alguna de ellas. En definitiva, parece que el modelo anterior a la promulgación de la LD presume que todas las lesiones acaecidas a partir de los 65 años son connaturales con la edad del sujeto³⁸⁸. Sin olvidar que, si asumimos que existe una mayor propensión a la dependencia cuanto mayor se es, un sistema articulado alrededor de prestaciones de naturaleza económica (como son las pensiones de jubilación contributivas como no contributivas) resultaba absolutamente insuficiente para cubrir las necesidades de estas personas.

³⁸⁶ Y, para Ceuta y Melilla, Según el art. 17.3 Orden TAS/2455/2007 (cuya vigencia ha sido prorrogada para el año 2008 por la Orden TAS/278/2008), El importe de la prestación económica a reconocer a cada persona beneficiaria se determinará aplicando a las citadas cuantías un coeficiente calculado de acuerdo con su capacidad económica personal establecida conforme al artículo 14.7 LD. La cuantía de las prestaciones se percibirá íntegramente o se reducirá de acuerdo con una tabla en base a múltiples del IPREM.

³⁸⁷ Vid. en este sentido, CAVAS MARTÍNEZ. *¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?*, op. cit. (versión digital).

³⁸⁸ MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit, p. 92.

Uno de los aspectos más controvertidos es el relativo a la posible compatibilidad de las prestaciones reconocidas en la LD y las prestaciones, ayudas o subvenciones preexistentes. Aunque, como hemos apuntado, el sistema anterior a la LD recogía en el nivel contributivo, no contributivo o asistencial algunas prestaciones dirigidas a dar cobertura (insuficiente) a algunas situaciones de dependencia, lo que se plantea en la actualidad es de qué modo pueden interaccionar con el nuevo SAAD. Esta cuestión ha sido tratada por la propia LD y parte del principio general de compatibilidad entre las prestaciones³⁸⁹. En concreto, el art. 31 LD, establece un criterio de relación entre algunas de las prestaciones ya existentes con las reconocidas en la LD³⁹⁰. Dicho precepto, en vez de establecer una regla de incompatibilidad, fija “una regla de deducción de cuantía en los supuestos de concurrencia, que impone la obligación de deducir de las prestaciones lucradas al amparo de la LD la cuantía de cualquier otra prestación pública de igual naturaleza o finalidad percibida por el dependiente”³⁹¹.

En concreto, el art. 31 LD dispone que se deducirán de la cuantía de “las prestaciones cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad, establecida en los régimen públicos de protección social”; y, en particular: el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 TRLGSS; el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%; el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva; y el subsidio de ayuda a tercera persona de la LISMI. Se trata de una regla aplicable de oficio por la Administración, respecto de un listado de prestaciones económicas de carácter cerrado (teniendo en cuenta el desarrollo reglamentario del citado precepto³⁹². Por otra parte, es importante advertir que no se prevé norma alguna (ni de incompatibilidad ni de deducción) respecto de la interacción de las prestaciones de servicios y el resto de prestaciones externas al SAAD. En este sentido, teniendo en cuenta las dificultades para valorar económicamente los servicios prestados a la persona dependiente (y que asumen diversas Administraciones)

³⁸⁹ Circunstancia que queda plenamente evidenciada con la modificación del art. 12.4 Decreto 357/1991, efectuada por la D. F. 2ª del Decreto 615/2007, pues, se evita que las prestaciones de dependencia (económicas o de servicios) están incluidas en el listado de ingresos computables para evaluar el umbral de ingresos de los potenciales beneficiarios de las prestaciones no contributivas. Por otra parte, la D. F. 2ª Decreto 615/2007 también ha modificado el contenido del art. 2.1.c) Decreto 383/1984, posibilitando la compatibilidad de las prestaciones de dependencia con las prestaciones reconocidas en la LISMI.

³⁹⁰ Regulación que ha sido calificada por la doctrina como “manifiestamente insuficiente, parcial y fragmentaria”. CAVAS MARTÍNEZ. *Prestaciones del sistema*, op. cit., p. 160.

³⁹¹ CAVAS MARTÍNEZ. *¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?*, op. cit. (versión digital).

³⁹² Disposición que debe complementarse con el art. 14 Decreto 727/2007 al disponer que “El complemento de gran invalidez, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75 por ciento, el complemento por necesidad de tercera persona de la pensión de invalidez no contributiva, regulados en los artículos 139.4, 182 bis.2c, 145.6 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. Asimismo, se deducirá el subsidio de ayuda a tercera persona, previsto en el artículo 12.2.c), de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, (LISMI).

y el hecho de que es posible que el propio beneficiario los esté cofinanciando, y mientras no se produzca un cambio normativo al respecto, cabe defender la plena compatibilidad sin deducción alguna de las prestaciones de servicios con el resto de prestaciones externas al SAAD³⁹³. De todos modos, no podemos olvidar, finalmente, el régimen de compatibilidad/incompatibilidad entre prestaciones que pueda preverse en la legislación autonómica³⁹⁴.

Otro aspecto importante, es el relativo a la dispersión normativa existente, lo que dificulta extraordinariamente el conocimiento de las medidas de protección existentes. Lo que se complica si tenemos en cuenta la rapidez con la que se suceden las reformas y la concurrencia de múltiples administraciones implicadas. Y, en este escenario, es fácil advertir los problemas de los ciudadanos para acceder a una información adecuada. Agravados por la propia condición de los potenciales beneficiarios y la existencia de “otra” asistencia dispensada por la Administración autonómica y local. Circunstancia que, por otra parte, evidencia la existencia de un peligro potencial, cual es, la descoordinación y solapamiento, y ello puede dar pie a una protección ineficaz y costosa. Y, por ello, como ha manifestado la doctrina, la regulación y financiación “ha de hacerse, inexorablemente de modo coordinado entre las distintas Administraciones Públicas, procurando sin embargo que se respeten y reconozcan las competencias exclusivas que corresponden a las Comunidades Autónomas en éste área de la protección social”³⁹⁵. Y, éste, a nuestro modo de ver, es un aspecto absolutamente esencial.

De todos modos, no parece que el futuro depare un escenario clarificador al respecto, pues, siguiendo a MOLINA NAVARRETE, el desarrollo de una importante rama no contributiva en el Sistema de la Seguridad Social y la generalización progresiva de las situaciones de necesidad a la que se da respuesta desde la Asistencia Social Autonómica marcará el cambio de situación, evidenciando cada vez más litigios, precisamente por la dimensión práctica de esta cuestión: quién es el competente³⁹⁶. Y este conflicto, con toda probabilidad, se incrementará con ocasión de la protección de las situaciones de dependencia. Especialmente, por el débil e insuficiente título competencial que ha sido aducido por el Legislador (art. 149.1.1 CE), de tal modo que, “las tensiones competenciales serán mayores y mayores también los problemas de una necesaria coordinación entre las distintas Administraciones Públicas estatales y autonómicas”³⁹⁷.

Por otra parte, un aspecto importante a destacar es que el Estado de Bienestar español ha sufrido un proceso de asistencialización de las prestaciones

³⁹³ MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 369 y 370.

³⁹⁴ Vid. al respecto, GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*, op. cit., p. 251 y ss.

³⁹⁵ DE LA VILLA GIL. *El modelo constitucional de Seguridad Social*. Aranzadi Social nº 3, 2004, versión digital (BIB 2004/426)

³⁹⁶ MOLINA NAVARRETE. *Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en las ‘materias’ de ‘empleo’ y ‘protección social’*. RTSS – CEF nº 283, p. 118

³⁹⁷ MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*, op. cit., p. 65 y 66.

sociales (y la LD es la última muestra de este proceso). El progresivo proceso de universalización, ha ido acompañado de una diferenciación del sistema protector, dando mayor protagonismo a las prestaciones asistenciales. La aparente contradicción entre dos objetivos en apariencia opuestos como el deseo, por un lado, de universalizar las distintas prestaciones sociales, y por otro, de reducir el gasto público, se ha intentado solventar desde mediados de los ochenta apostando por un aumento continuado del número de beneficiarios, pero a través de aquellas prestaciones que suponen un menor gasto público³⁹⁸. Esta situación, siguiendo con el mencionado autor – que cita a RODRÍGUEZ CABRERO - da pie a un Estado de Bienestar en el que se produce una “materialización segmentada de los derechos sociales, según la cual la universalización se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, son protegidos por un nivel protector de subsistencia – el de tipo asistencial -, cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados”³⁹⁹.

Finalmente, del análisis efectuado puede concluirse que al Sistema de Bienestar español le queda un largo camino por recorrer, debiéndose exigir un mayor esfuerzo presupuestario y de coordinación a todas las Administraciones implicadas.

³⁹⁸ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 218 y 219. Como apunta el propio autor, entre los años 1982 y 1998 se ha producido un incremento de las prestaciones no contributivas de tal modo que han pasado de significar algo menos del 8 % del total de las prestaciones monetarias en efectivo a cerca del 20 % a lo largo de este mismo período (p. 220).

³⁹⁹ AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, op. cit., p. 219.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PREVISIÓN SOCIAL

La fiscalidad de las personas mayores, con discapacidad y las dependientes presenta perfiles propios y es de carácter más amplio que la fiscalidad de la familia, a la que tradicionalmente se ha prestado atención en la normativa tributaria y desde la que, en ocasiones, se ha hecho un planteamiento conjunto respecto del envejecimiento o la discapacidad. En efecto, en palabras de CARBAJO VASCO, dicho tratamiento conjunto “resulta plenamente conforme con las nuevas prácticas de la Política Social, centradas en el tratamiento horizontal de los problemas del núcleo familiar y en una coordinación de Políticas Sociales y Sectoriales, ya que el discapacitado no vive, generalmente aislado sino en contornos familiares y , además, las familias en las que conviven o de las cuales dependen personas con diferentes grados de minusvalía, soportan cargas superiores que debe ser compensadas, de alguna forma, por la sociedad, pues de no ser así, perdería todo significado el término “Estado social” que nuestra Carta Magna propugna para España, artículo 1.1 CE”.⁴⁰⁰

Por otro lado, el régimen fiscal del envejecimiento, la discapacidad y, en menor medida, la dependencia, ha sido abordado por nuestro el legislador de forma fraccionada y enfocada especialmente desde la perspectiva de la tributación sobre la renta de las personas físicas.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) es dentro de nuestro sistema tributario el pilar en el que se asientan los principios de justicia tributaria y es la figura impositiva que mayor repercusión posee en el ámbito económico, político y social en España, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Como impuesto subjetivo que es, contempla necesariamente las circunstancias personales y familiares de las personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia.⁴⁰¹ Además, existe consenso a la hora de considerar que la discapacidad (y también la dependencia) afecta a la capacidad económica de las personas, en el sentido de minorarla. En definitiva, constituye el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la riqueza y solidaridad propios de un Estado social.⁴⁰²

En consecuencia, teniendo en cuenta el mandato contenido en el art. 49 CE, está justificado el establecimiento de beneficios fiscales (que pueden revestir la

⁴⁰⁰ CARBAJO VASCO, Domingo: *La familia y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Tribuna Fiscal, nº 12, 2003, pág. 11.

⁴⁰¹ Como indica acertadamente CARBAJO, el carácter personal del impuesto « conlleva que sea la exacción más idónea para tener en cuenta la discapacidad del contribuyente y de las personas que componen su entorno familiar más cercano » (CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Revista de Información Fiscal, nº 88, 2008, pág. 16).

⁴⁰² En este sentido, RUIZ HIDALGO, Carmen: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, en “La protección de las personas discapacitadas a través del ordenamiento tributario”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004, pág. 27.

forma de exenciones, reducciones o deducciones) para tener en cuenta la correspondiente reducción de capacidad económica de las personas con discapacidad o dependencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2.1, *in fine*, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). Según este precepto, “los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

Además, estos aspectos han sido objeto, desde 1978, de las regulaciones más diversas en el IRPF, producidas de forma no siempre coherente con las políticas de gasto público en el marco del Estado del Bienestar, con no pocas contradicciones internas. Tales políticas han dado como resultado un panorama fiscal complejo y, en ocasiones, insatisfactorio, tanto desde la perspectiva del principio de capacidad económica, como desde la perspectiva de la coordinación entre los distintos poderes tributarios (estatal, autonómico y local) y de su coherencia con las políticas de gasto público, principalmente, por la concurrencia de tres factores.

En primer lugar, las nuevas capacidades normativas en materia de los tributos cedidos atribuidas a las Comunidades Autónomas, que van ejerciendo su corresponsabilidad fiscal estableciendo distintas medidas tributarias en este ámbito (en el marco de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía), así como la tendencia a la creación de tributos autonómicos con finalidad extrafiscal.

En efecto, del examen de las medidas aprobadas por las distintas Comunidades Autónomas que afectan a la vejez, la discapacidad y la dependencia en relación con los tributos cedidos (IRPF, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) se observan importantes diferencias entre unas y otras, pues existen Comunidades muy activas en este sentido, en tanto que otras Comunidades han adoptado muy pocas medidas de este tipo. Es más, en relación con la dependencia solamente una Comunidad Autónoma, Aragón, ha aprobado una deducción del IRPF que la tiene en cuenta.

El segundo de los factores consiste en la importancia creciente de la fiscalidad sobre determinados sectores de la población, dentro de un proceso de recesión de la imposición directa; y, en último lugar, el progresivo aumento y la gran incidencia de las personas mayores, discapacitadas y dependientes (y de su entorno familiar más cercano) en nuestra sociedad, así como la proliferación de subvenciones y ayudas públicas de diverso tipo y nivel que afectan a estos colectivos. Y, por último, porque cualquier problema social que atañe a la población provoca modificaciones de la normativa reguladora del IRPF para que tengan su reflejo en dicho impuesto, que, en ocasiones, alteran su propia estructura.

En este contexto, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del IRPF, y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2007 y que es desarrollada mediante el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el

Reglamento del IRPF (en adelante, RIRPF), recoge diferentes medidas que inciden en la previsión social, tanto desde la perspectiva de las aportaciones como de las prestaciones. Además, hay que poner de relieve que, por primera vez, en este impuesto se tiene en cuenta el nuevo concepto de dependencia.⁴⁰³

Así, en el Preámbulo de dicha Ley el legislador señala que “con el objeto de mejorar la cohesión social y de atender los problemas derivados del envejecimiento y la dependencia se incentivan aquellos instrumentos destinados a proporcionar unos ingresos complementarios de las pensiones públicas o a la cobertura de determinados riesgos”. Por lo tanto, para evitar el riesgo de exclusión social se incentivan instrumentos de inversión que cubran o complementen las prestaciones públicas que cubren las situaciones de vejez y dependencia. Con lo cual, de nuevo, en el Impuesto queda reflejado el interés social y político no sólo en el tema de los beneficios fiscales de la discapacidad, sino también de la dependencia.

3.1. La nueva regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

3.1.1. Principales novedades en la LIRPF

La Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del IRPF introduce importantes cambios en la regulación del impuesto, respecto de la contenida en el Texto Refundido de la LIRPF, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, en los que conviene detenerse con carácter previo al análisis de la fiscalidad de la vejez, la discapacidad y la dependencia en el impuesto.

Las principales novedades en este texto legal del 2006 son las siguientes. En primer lugar, se elimina el concepto de “renta disponible” (art. 2), es decir, la que resulta de disminuir las rentas totales obtenidas en el importe de las reducciones por circunstancias personales y familiares, porque estas circunstancias se consideran en el momento del cálculo del impuesto.

En segundo lugar, se añade en el art. 6 la clasificación entre “renta general” (art. 45) y “renta del ahorro” (art. 46). La primera clase de renta, la general, está compuesta por los tres rendimientos (trabajo, capital y actividades económicas) y también por determinadas ganancias y pérdidas patrimoniales (aquellas que no están vinculadas a una transmisión); en tanto que la segunda clase de renta, la del ahorro, comprende la mayoría de rendimientos del capital mobiliario (los provenientes de la participación en los fondos propios de entidades, de la cesión en terceros no vinculados con el contribuyente de capitales propios, y de operaciones de capitalización, de seguros de vida e invalidez y de la imposición de capitales) y las ganancias o pérdidas patrimoniales nacidas de transmisiones patrimoniales.

⁴⁰³ Asimismo, conviene destacar que la tramitación parlamentaria del proyecto de LIRPF y del de la Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia se realizó de forma paralela.

Asimismo, se introducen algunos supuestos nuevos de exención (art. 7), y se hace una reordenación técnica en las reglas de imputación temporal (art. 14). Y en la determinación de la renta sometida a gravamen (art. 15), se añade una división entre base imponible general y base imponible del ahorro, disminuyen las reducciones aplicables para calcular la base liquidable (sólo reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento y pensiones compensatorias), y se añade que no se someterán a tributación las rentas que no excedan del importe que se corresponda con el mínimo personal y familiar.

En cuanto a los rendimientos del trabajo, se incorporan los supuestos derivados de los nuevos instrumentos de previsión social (art. 17) y se ubica, nuevamente, en la determinación del rendimiento neto (y no en el cálculo de la base liquidable), la reducción por obtención de este tipo de rendimiento, sensiblemente incrementada, especialmente para las rentas más bajas (art. 20). Además, se intenta reorientar los incentivos fiscales a la previsión social complementaria a favor de aquellos instrumentos que se perciban en forma de renta (de forma periódica), y, por este motivo, se elimina la reducción del 40% para las percepciones recibidas en forma de capital acumulado (art. 18).

Respecto a los rendimientos del capital, desaparece la norma de integración de dividendos -multiplicación del rendimiento íntegro por 140% y deducción a la cuota íntegra para evitar al doble imposición de dividendos del 40%- (art. 25) y, a cambio, se introduce una exención para los dividendos que no superen la cuantía íntegra de 1.500 €.

En relación con los rendimientos de actividades económicas: en el cálculo del volumen de exclusión del método de estimación objetiva, se introducen los importes que pudieran corresponder a las actividades económicas desarrolladas por determinados parientes o entidades en régimen de atribución de rentas en el cual participen parientes (art. 31), y en el régimen de estimación directa, determinados contribuyentes (con estructuras de producción muy sencilla) aplicarán una reducción equivalente a la que corresponde en los perceptores de rendimientos del trabajo (art. 32).

Por lo que se refiere a la integración y compensación de rentas, el capítulo V del título III introduce un nuevo régimen de integración y compensación (arts. 47 a 49). Todas las rentas que conforman la renta general se integran en la base imponible general, pero las ganancias o pérdidas patrimoniales sólo se pueden compensar con el resto de rentas generales hasta el límite del 25%; en cambio, las rentas que componen la renta de ahorro se integran en la base imponible del ahorro, y las rentas del capital mobiliario y las ganancias o pérdidas patrimoniales que figuran en esta parte sólo se pueden compensar entre ellas, sin que se puedan comunicar unas (las rentas) con las otras (ganancias o pérdidas).

Además, se introducen reglas nuevas para calcular la base liquidable general y la base liquidable del ahorro (art. 50), y se limitan a dos las clases de reducciones (arts. 51 a 55): reducciones por atención de situaciones de dependencia y envejecimiento (aportaciones a planes de pensiones, aportaciones a mutualidades de previsión social, primas satisfechas en planes de previsión asegurados, aportaciones de los trabajadores a planes de previsión social empresarial, y, como gran novedad, las primas satisfechas a los seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia), y

reducciones por pensiones compensatorias (que son las únicas que, en caso de exceder la base imponible general, pueden reducir la base imponible del ahorro), por el hecho de que las circunstancias personales y familiares se toman en consideración posteriormente, en el momento del cálculo del impuesto, y que la reducción por rendimientos del trabajo se ha incluido en la determinación de los rendimientos netos del trabajo.

En este punto, hay que destacar que se disminuyen los límites de las aportaciones (art. 52). Tal como se indica en el Preámbulo de la LIRPF, “la experiencia de los últimos años demuestra que la media de aportación no ha superado los 2.000 €, si bien se han incentivado de forma desproporcionada, y al margen de los objetivos de la previsión social, aportaciones muy elevadas para determinados contribuyentes con elevada capacidad económica”. Si hacemos referencia a los incentivos fiscales previstos a favor de las personas con situación de dependencia, además de la deducibilidad de las primas pagadas a seguros privados ya mencionado, se prevé que en situaciones de dependencia severa o de gran dependencia se pueda hacer líquida la vivienda habitual sin ningún coste fiscal (art. 54).

Por su parte, los arts. 56 a 61, comprendidos en el Título V, titulado “adecuación del impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente”, contemplan unas determinadas cifras no sometidas a tributación. A los efectos de asegurar una misma disminución de la carga tributaria para todos los contribuyentes con igual situación familiar, con independencia de su nivel de renta, se configura un extenso y flexible primer tramo, en el cual se computan los mínimos destinados a reconocer las circunstancias personales y familiares (mínimo por contribuyente, mínimo por descendientes, mínimo por ascendientes, y mínimo por discapacidad) que se gravan a tipo cero. Con el fin de conseguir eso, la parte de la base liquidable general que exceda del importe del mínimo personal y familiar es gravada en la escala prevista en el art. 63 y la cuantía resultante se minorará en el importe derivado de aplicar en la parte de la base liquidable general correspondiente al mínimo personal y familiar a la misma escala.

Por otro lado, tal como se dice literalmente el Preámbulo, “con la finalidad de favorecer el crecimiento económico, se reduce a cuatro el número de tramos de la tarifa, en consonancia con las tendencias actuales en los países de la OCDE, y se introduce una notable ampliación del primero de ellos, lo que implicará que más del 70% de los contribuyentes de menores rentas vean simplificada su tributación. Por otra parte, por razones de incentivo al trabajo personal, se establece el tipo marginal máximo en el 43%”.

Además, al lado de la tarifa general del art. 63, se prevé un tipo de gravamen proporcional del 11,1% aplicable a la base liquidable del ahorro (art. 66). Por razones de “equidad y crecimiento”, se indica en el Preámbulo, se otorga un tratamiento neutral a las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias no justificadas que existen actualmente entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Para ello, se establece la incorporación de todas las rentas que la ley califica como procedentes del ahorro en una base única con tributación a un tipo fijo, idéntico para todas ellas e independiente de su plazo de generación, pues la globalización económica hace inútiles los intentos de

fraccionar artificialmente los mercados financieros por tipos de activos o por plazos”.

Paralelamente, en cuanto al gravamen autonómico, sólo se modifican la tarifa complementaria (art. 74) y el tipo de gravamen fijo del 6,9% correspondiente a la base del ahorro (art. 76), pero, como se señala en el Preámbulo, deberá ser objeto de nueva redacción cuando se acuerde un nuevo modelo de financiación autonómica.

Por otra parte, se suprime la deducción para evitar la doble imposición de dividendos, y se incorpora un nuevo régimen especial relativo a determinados contribuyentes que cambien su residencia a territorio español (art. 93), y se incluye un capítulo relativo a la tributación de las transmisiones de valores o participaciones de instituciones de inversión colectiva (regulado anteriormente en un capítulo específico).

En materia de gestión del impuesto, sólo destaca la supresión del modelo de comunicación para la devolución rápida, ya que, según se indica en el Preámbulo, la “generalización del borrador hace prácticamente innecesario su mantenimiento”, y la modificación de determinados límites y condiciones de la obligación de declarar (art. 96).

Finalmente, en las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales se pretende respetar las expectativas de los que adquirieron determinados compromisos de inversión a nivel de la legislación actual. En la DA 3ª se prevé un nuevo producto de fomento del ahorro a largo plazo cuando se compromete la constitución de una renta vitalicia con el capital acumulado: el plan individual de ahorro sistemático.

3.1.2. Las circunstancias personales y familiares en la LIRPF

El IRPF se adecua a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, a través del mínimo personal y familiar, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 LIRPF, es “un tributo de carácter personal y directo que grava, según los principios de igualdad, generalidad y progresividad, a renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales”.

Prácticamente nadie duda de la conveniencia de que el IRPF deje exenta de tributación la renta necesaria para garantizar el llamado mínimo existencial o, si se prefiere, para garantizar una existencia digna del contribuyente y de las personas que dependan de él. Ahora bien, ello se puede realizar a través de diversas técnicas.

La Ley 40/1998, del IRPF y, posteriormente el TRLIRPF, supuso la sustitución de las deducciones en la cuota en concepto de circunstancias personales y familiares por reducciones en la base imponible. La solución adoptada por la citada Ley 40/1998 sigue cierta doctrina alemana (entre otros, J. Lang y K. Vogel) estableciendo un mínimo personal y familiar que minorra la base imponible, lo cual genera un ahorro fiscal superior a los contribuyentes de rentas más elevadas. En efecto, el beneficio para el contribuyente es directamente proporcional a su nivel de renta (a mayor renta, mayor beneficio), ya que el mínimo personal y familiar opera a través del tipo marginal de cada

contribuyente (tarifa progresiva). Se trata, pues, frente a otras alternativas posibles (como las deducciones en la cuota), de una solución discutible por su falta de neutralidad y, evidentemente, no se puede considerar una exigencia directa e inmediata deducible del principio de capacidad económica, ni es la solución más extendida en el panorama comparado.

Además, las circunstancias personales y familiares del contribuyente se tenían en cuenta en dos momentos de la determinación del impuesto. Por una parte, el mínimo personal y el mínimo por descendientes se aplicaban para reducir la renta del período impositivo, a fin de determinar la base imponible (arts. 41 a 43 del TRLIRPF).

Y, por otra parte, se preveían una serie de reducciones a aplicar sobre la base imponible, para determinar la base liquidable: reducción por cuidado de hijos (art. 54 TRLIRPF), reducción por edad (art. 55 TRLIRPF), reducción por asistencia (art. 58 TRLIRPF) y reducciones por discapacidad (art. 59 TRLIRPF).

En cambio, en la nueva LIRPF, todas las circunstancias personales y familiares del contribuyente, que determinan una minoración del impuesto a pagar, se regulan conjuntamente (Título V, arts. 56 a 61 LIRPF) como parte de la base liquidable no sometida a tributación por destinarse a necesidades básicas personales y familiares del contribuyente (técnicamente, es como si se gravase a tipo cero).

Con esta modificación, se persigue mejorar la progresividad del impuesto y recuperar la igualdad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares, ya que, tal como se señala en el Preámbulo de la LIRPF (apartado II, 2), “la introducción de una cuantía a la que es de aplicación un tipo cero permite alcanzar el mismo efecto de equidad que se produce con la aplicación de las deducciones de la cuota”.

Al respecto, el artículo 15, apartado 4, LIRPF dispone que “no se someterán a tributación las rentas que no excedan del importe que se corresponda con el mínimo personal y familiar”.

En consecuencia, en la LIRPF las circunstancias personales y familiares del contribuyente se toman en consideración en el momento del cálculo del impuesto, y no a la hora de determinar la “renta disponible” (como en la anterior regulación), suprimiendo este concepto de la nueva regulación (se suprime el apartado según el cual: “el impuesto gravará la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como su renta disponible, que será el resultado de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar” (art. 2.2 TRLIRPF); y las referencias a “la renta disponible” se sustituyen en la LIRPF por “la renta”).

A su vez, las reducciones de la base imponible por cuidado de hijos, por edad, por asistencia, por discapacidad y por asistencia de las personas con discapacidad, se convierten en la Ley vigente en los mínimos personal y familiar.

Técnicamente, se instrumentan los mínimos personales y familiares como parte de la base liquidable que se grava a tipo cero (y el efecto es similar a la deducción en cuota); por lo tanto, ya no reducen la base imponible para

calcular la base liquidable sobre la que se aplica la tarifa, como sucedía en la regulación anterior.

No obstante, la técnica que se utiliza ahora es un tanto complicada, ya que, en primer lugar, hay que aplicar la tarifa a la base liquidable y calcular la cuota íntegra general correspondiente; en segundo lugar, hay que calcular la cuota que corresponde a los mínimos según la misma escala; y, por último, hay que restar el resultado obtenido de esta segunda operación del resultado de la primera operación.

Generalmente, las rentas totales del contribuyente serán inferiores al primer tramo de la escala y, por lo tanto, se aplicará el tipo mínimo del 24%; de forma que solamente habrá que restar de la renta la cuantía del mínimo y al resultado se le aplicará el tipo del 24%. Por otra parte, debe señalarse que difícilmente el importe de los mínimos será superior al primer tramo de la escala de gravamen (17.707,20 euros).

En la LIRPF, el mínimo personal y familiar del contribuyente (art. 56 LIRPF) se desglosa en los siguientes mínimos: el mínimo personal (con el correspondiente incremento, al alcanzar el contribuyente determinadas edades); el mínimo por descendientes (que incluye la especial consideración a los hijos menores de tres años); el mínimo por ascendientes (con el correspondiente incremento aplicable a partir de determinada edad); y el mínimo por discapacidad (tanto del contribuyente como de ascendientes y descendientes a su cargo, incluyendo, en su caso, los incrementos por gastos de asistencia).

Nótese que para determinar la aplicación de los diferentes mínimos se tiene en cuenta tanto la circunstancia del envejecimiento como la de discapacidad, pero no se efectúa ninguna referencia a la dependencia.

Respecto al requisito para la aplicación del mínimo por descendientes o ascendientes, según el cual el ascendiente o descendiente no puede presentar declaración por el IRPF o solicitud de devolución (arts. 43.3 y 57.2º del anterior TRLIRPF), la nueva LIRPF introduce las siguientes modificaciones: por un lado, se elimina la referencia a la solicitud de devolución; y, por otro, se añade la circunstancia de que la declaración se presente con rentas superiores a 1.800 euros (en caso contrario, puede aplicarse el mínimo). El art. 61 LIRPF, en su regla 2ª, señala que “no procederá la aplicación del mínimo por descendientes, ascendientes o discapacidad, cuando los ascendientes o descendientes que generen el derecho a los mismos presenten declaración por este Impuesto con rentas superiores a 1.800 euros”.

En consecuencia, el mínimo personal y familiar es el resultado de sumar el mínimo del contribuyente (incrementado cuando el contribuyente alcanza determinadas edades) y los mínimos por descendientes (en el que se tienen en cuenta los hijos menores de tres años), ascendientes (incrementado a partir de una determinada edad) y discapacidad (del contribuyente, sus descendientes o ascendientes a su cargo, e incluyendo los gastos de asistencia), regulados en los arts. 57 a 60 LIRPF.

Además, se elevan todas las cuantías de estos mínimos, respecto de las previstas en la anterior regulación (según el Preámbulo de la LIRPF, para mejorar el tratamiento de las familias, especialmente de las numerosas); si

bien, dada la nueva instrumentación de los mínimos como parte de la base que se grava a tipo cero, se contrarresta la mencionada elevación de las cuantías de tales mínimos.

Si la base liquidable general es superior al importe del mínimo personal y familiar, éste forma parte de la base liquidable general. En cambio, cuando sea inferior, forma parte de la base liquidable general por el importe de ésta y de la base liquidable del ahorro por el resto. Y, por último, cuando no exista base liquidable general, el mínimo personal y familiar forma parte de la base liquidable del ahorro (art. 56.2 LIRPF).

El art. 61 LIRPF establece unas normas comunes para la aplicación del mínimo del contribuyente y por descendientes, ascendientes y discapacidad. Así, en caso de que dos o más contribuyentes tengan derecho a la aplicación del mínimo por descendientes, ascendientes o discapacidad, el importe se tiene que prorratear a partes iguales entre ellos; pero si los contribuyentes tienen un grado diferente de parentesco con el descendiente, entonces el mínimo corresponde a los de grado más cercano, salvo que no tengan rentas superiores a 8.000 euros, en cuyo caso corresponde a los del grado siguiente.

Asimismo, la determinación de las circunstancias personales y familiares que haya que tener en cuenta a la hora de aplicar los mínimos se realizará considerando la situación existente en la fecha de devengo del impuesto (el 31 de diciembre, generalmente), aunque en caso de muerte de un descendiente que genere el derecho a practicar la reducción, el mínimo por descendiente será de 1.836 euros.

También debemos comentar que no se aplican los mínimos por descendientes, ascendientes o discapacidad, cuando los ascendientes o descendientes presentan declaración por el IRPF con rentas superiores a 1.800 euros. Este aspecto resulta sorprendente porque, aunque parece que la norma intenta evitar que una persona física se aplique en la declaración el mínimo personal y genere al mismo tiempo el derecho a aplicar un mínimo familiar por el contribuyente con quien convive, las circunstancias reseñadas no implican necesariamente que este contribuyente no vea disminuida la propia capacidad contributiva a causa de los descendientes.⁴⁰⁴

Por último, para la aplicación del mínimo por ascendientes, es necesario que éstos convivan, como mínimo, la mitad del período impositivo con el contribuyente. Y para la aplicación del mínimo por descendientes se ha eliminado en la LIRPF vigente el requisito de la soltería del descendiente.

Las cuantías de tales mínimos pueden ser actualizados (y, de hecho, así son actualizados) mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado cada año, de conformidad con la habilitación contenida en la Disposición Final Sexta de la LIRPF. Según dicha disposición, la LPGE puede modificar, de acuerdo con el art.134.7 CE, “la escala y los tipos del impuesto y las deducciones en la

⁴⁰⁴ Y esto no es sino un síntoma de la instrumentación normativa defectuosa del mínimo familiar, que subordina la aplicación a requisitos que pueden ser excesivos y que distorsionan su aplicación hasta impedir que cumplan realmente la función de eximir de gravamen determinado importe de la renta del contribuyente que se tiene que destinar a la manutención de los descendientes que dependen del mismo.

cuota” y “los demás límites cuantitativos y porcentajes fijos establecidos en esta Ley”.

3.1.3. Los instrumentos de previsión social en el IRPF

Los instrumentos de previsión social cumplen una doble finalidad, a saber, la de servir de herramienta complementaria de previsión social y, a la vez, la de canalizar el ahorro personal de los ciudadanos. En definitiva, posibilitan que la recuperación del capital invertido y, además, la obtención del correspondiente rendimiento generado, se vinculen a algún acontecimiento personal.

Pueden revestir una diversidad de formas, lo cual repercute en la complejidad de su tratamiento tributario. Y pueden tener tanto carácter individual o personal, como colectivo si son promovidos por el empresario.

En particular, los instrumentos de previsión social complementarios al sistema público de previsión social, son los siguientes: planes de pensiones, planes de previsión asegurados, seguros concertados con mutualidades de previsión social, planes de previsión social empresarial, seguros de dependencia, seguros sobre la vida de carácter individual y planes individuales de ahorro sistemático. La mayoría de ellos se instrumentan a través de seguros sobre las personas (salvo los planes de pensiones).

En cuanto a su régimen fiscal, puede señalarse que existen dos grandes grupos de instrumentos: un primer grupo que toma como modelo a los planes de pensiones y en el que se incluiría, además de éstos, a las mutualidades de previsión social, los planes de previsión asegurados, los planes de previsión social empresarial y los seguros de dependencia; y, un segundo grupo, en el que se enmarcan el resto de instrumentos de previsión social privada, esto es, los seguros colectivos sobre la vida no concertados con mutualidades de previsión social y los planes individuales de ahorro sistemático.

Para incentivar la contratación de tales instrumentos, el legislador ha aprobado una serie de beneficios fiscales, especialmente en el ámbito del IRPF. Se trata de un tema de indudable actualidad, dadas las recientes modificaciones que en esta materia ha introducido la LIRPF, que pueden afectar tanto a la forma de planificar el ahorro al establecerse nuevos límites financieros y fiscales, como en las fórmulas o productos disponibles para canalizar el ahorro-previsión, desarrollando nuevos productos y reconociendo nuevas contingencias y necesidades sociales (como la dependencia).

Por otro lado, debe señalarse que la regulación tributaria de los sistemas de previsión social se ha visto inmersa en un proceso de constante modificación a lo largo de las sucesivas reformas fiscales, que dificulta la comprensión de la misma. Además, su regulación se encuentra dispersa a lo largo del articulado de la LIRPF, y de su reglamento de desarrollo. Por lo cual, es importante sistematizar adecuadamente el tema, para una correcta comprensión del mismo. Además, es un tema de gran trascendencia social, pues la fiscalidad de este tipo de instrumentos repercute indudablemente en la decisión de los ciudadanos a la hora de contratarlos.

Estos instrumentos, salvo los planes individuales de ahorro sistemático que son concebidos como un instrumento complementario a los sistemas de previsión

social privados, permiten la reducción de la base imponible de las aportaciones con ciertos límites, cuyo máximo exponente es el de los planes de pensiones (que sirven de modelo para el tratamiento fiscal de otros instrumentos de previsión social).

Pero no sólo es importante conocer el régimen fiscal de las aportaciones a tales instrumentos, sino también el tratamiento tributario de las prestaciones, para tener una visión global del tema. Así, algunos de los instrumentos de previsión social generan rendimientos del trabajo, en tanto que otros generan rendimientos del capital (es el caso de los planes individuales de ahorro sistemático). Y en algunos casos (como ocurre con los planes de pensiones) lo que se produce es un diferimiento del pago del impuesto al momento en que perciben las prestaciones.

Además, debe señalarse que las prestaciones de los instrumentos que siguen el modelo de los planes de pensiones tributan en su integridad, mientras que las prestaciones derivadas del resto de instrumentos tributan por la diferencia entre el importe invertido y el percibido.

En relación con la previsión social, señala el Preámbulo de la LIRPF que “en todos los países desarrollados se está registrando un proceso de envejecimiento de la población que, en el medio plazo, dificulta la sostenibilidad de los sistemas públicos de previsión social. Para hacer frente a este importante reto los países de la OCDE pusieron en marcha en el pasado medidas de carácter fiscal, incentivando el desarrollo de planes de pensiones privados de carácter complementario al Sistema básico de la Seguridad Social. El objeto de estos regímenes es que los individuos puedan obtener, a través del sistema público y de su plan de pensiones privado, una prestación que permita la aproximación de sus rentas al último salario percibido durante su vida laboral”.

Las novedades más destacadas introducidas por la LIRPF son las siguientes. En primer lugar, la creación de una nueva modalidad de seguro colectivo apto para la exteriorización de compromisos por pensiones, los planes de previsión social empresarial y, por otro lado, los planes individuales de ahorro sistemático. En segundo lugar, se produce una modificación sustancial de la fiscalidad de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social complementaria, que afecta tanto al límite de la reducción de las mismas (lo cual se justifica, según el legislador, por razones de equidad y de complementariedad con el sistema público de pensiones), como a la forma de percepción de las prestaciones y a los propios instrumentos de previsión que dan derecho a desgravación.

En tercer lugar, como se pone de relieve en el Preámbulo de la LIRPF, “la consideración de las aportaciones a estos sistemas como salario diferido, la acotación de los límites y el respeto al contexto de neutralidad en la tributación del ahorro, justifica que todos los instrumentos de previsión social que cumplan con las características exigidas apliquen el incentivo de la reducción en la base imponible, sin distinción entre ellos».

En cuarto lugar, ha desaparecido el trato favorable que recibían las prestaciones percibidas en forma de capital y cobradas en un pago único. De forma que los incentivos fiscales a la previsión social se reorientan hacia los instrumentos cuyas percepciones se reciben periódicamente en forma de renta.

No obstante, se ha establecido un régimen transitorio en la fiscalidad de las prestaciones, tanto para los Sistemas de Previsión Social como para los Seguros Colectivos que exteriorizan compromisos por pensiones que pretende atenuar el cambio de fiscalidad para los contratos o aportaciones anteriores, reconociendo el derecho a aplicar las anteriores reducciones en función de la fecha de la aportación o del contrato.

En quinto lugar, otra de las significativas novedades de la LIRPF es que permite la movilización de derechos económicos entre los diferentes instrumentos de previsión social, si bien para efectuar dichos traspasos se deberán cumplir una serie de requisitos de forma que se respeten las características financieras, jurídicas y fiscales de cada uno de dichos instrumentos. Y, por último, regula la tributación de los nuevos seguros de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Por otro lado, la LIRPF mantiene sistemas especiales de previsión social para determinados colectivos, como los discapacitados (aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad y aportaciones al patrimonio protegido), los deportistas profesionales y de alto nivel y los cónyuges que trabajan en el hogar familiar.

Sin embargo, la LIRPF ha introducido importantes cambios en la fiscalidad de las rentas provenientes de productos de ahorro que debe ser tenida en cuenta en el análisis del tema objeto del proyecto, pues son los productos que entran en competencia financiera con los sistemas de previsión social. En efecto, las rentas derivadas del ahorro tributan a un tipo proporcional único del 18 por 100 y sólo por su rentabilidad. De forma que, en comparación con los instrumentos de previsión social, este tipo de productos (que tienen una finalidad únicamente inversora y que no padecen las importantes limitaciones de disposición a que están sujetos los instrumentos de previsión social) pueden resultar mucho más atractivos desde la perspectiva tributaria. Lo cual debe ser tenido muy en cuenta, máxime cuando, por otro lado, la nueva LIRPF ha reducido, como se ha señalado, en algún aspecto los beneficios fiscales de los sistemas de previsión social existentes hasta el momento.

3.2. Concepto de persona con discapacidad y persona en situación de dependencia y la situación de envejecimiento

La vejez, la discapacidad y la dependencia son situaciones conceptualmente diferenciadas, aunque relacionadas, que reciben un tratamiento jurídico particularizado en diversas disciplinas del ordenamiento jurídico español. No obstante, no se trata de categorías estancas, sino que pueden identificarse importantes espacios de intersección entre ellas, especialmente entre la discapacidad y la dependencia, pues, pueden concurrir en una misma persona a lo largo de su vida. Así, una persona que es discapacitada, puede llegar a la situación de vejez y/o de dependencia. Una persona mayor puede llegar a ser discapacitado o, incluso, dependiente. Y una persona dependiente puede llegar a estar, además, en situación de vejez.

En el ámbito tributario, al igual que sucede en el ámbito de la Seguridad Social, el envejecimiento, la discapacidad y la dependencia gozan de beneficios fiscales. Esto es, las personas que tienen una determinada edad avanzada, discapacitadas o que son dependientes, son merecedores de una discriminación positiva por parte del legislador fiscal en forma de exenciones, reducciones o deducciones.

Ahora bien, tanto a efectos fiscales como de la Seguridad Social, las consecuencias jurídicas de que una persona se encuentre en una u otra circunstancia, no son las mismas. Además, tampoco son iguales los baremos (que corresponde aplicar por las comunidades autónomas) para valorar si concurren o no la discapacidad y la dependencia, pues un grado determinado de discapacidad no equivale automáticamente al mismo grado de dependencia.

De ahí la importancia de definir los conceptos de persona discapacitada y de persona dependiente a efectos fiscales, así como la edad avanzada con relevancia en el ámbito tributario, pues ello determinará que una persona pueda o no aplicarse los beneficios tributarios reconocidos en el ordenamiento jurídico correspondientes a una u otra circunstancia.⁴⁰⁵

3.2.1. Concepto de persona con discapacidad

Como ya se ha señalado, el art. 49 CE utiliza una terminología, la de persona disminuida, que ha quedado hoy en día desfasada y desplazada por el concepto de “discapacitado”. Lo mismo ha sucedido con el término “minusválido”, por su connotación peyorativa en inglés, pues uno de los problemas subyacentes en esta materia es el de que los términos utilizados puedan contribuir a traumatizar y puede originar algún tipo de marginación social o de rechazo en determinados ámbitos sociales. Ahora bien, como acertadamente indica CALVENTE, “la utilización de un lenguaje neutral no es suficiente, y (...) el principal problema en relación con la discapacidad no es la terminología utilizada para referirse a ella, sino la actitud de la sociedad”.⁴⁰⁶

Por lo tanto, se observa cómo la terminología utilizada en este ámbito ha sido cambiante, si bien, siguiendo a CARBAJO, el debate terminológico no está cerrado, ya que ciertos movimientos de las “personas discapacitadas” prefieren referirse a sí mismas como “personas con necesidades especiales”, idea que sustenta el llamado “movimiento de vida alternativo”.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Para un análisis de Derecho comparado de los conceptos de discapacidad y dependencia y su tratamiento jurídico, véase GARCÍA CALVENTE, Yolanda: *Delimitación de conceptos y análisis de los principales ordenamientos*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007, págs. 56 a 66.

⁴⁰⁶ Asimismo, señala esta autora que incluso, “por múltiples razones, cuando se hace referencia a individuos, algunos prefieren la utilización del término “personas con discapacidades” y otros prefieren “personas discapacitadas” (GARCÍA CALVENTE, Yolanda: *Delimitación de conceptos y análisis de los principales ordenamientos*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007, pág. 33).

⁴⁰⁷ CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 14.

A este respecto, la Disposición Adicional Octava de la Ley 39/2006, que lleva por rúbrica “terminología”, señala que “las referencias que en los textos normativos se efectúan a “minusválidos” y a “personas con minusvalía”, se entenderán realizadas a “personas con discapacidad”. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas utilizarán los términos “persona con discapacidad” o “personas con discapacidad” para denominarlas”. La Ley reguladora del IRPF sí que recoge esta nueva terminología, a diferencia del resto de impuestos.

El art. 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad señala que “a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento”. Y añade que “la acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional”. Asimismo, hay que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, y en el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la mencionada Ley 51/2003.

En este contexto, el art. 1.2 del citado Real Decreto 1414/2006 dispone que “Se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 %: a) Los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez. b) Los pensionistas de Clases Pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”.

La acreditación del grado de minusvalía igual al 33 por 100, a tenor de lo previsto en el art. 2.1 del Real Decreto 1414/2006 debe realizarse a través de alguno de los siguientes documentos: resolución o certificado expedidos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) u órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente; resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) reconociendo la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez; o resolución del Ministerio de Economía y Hacienda o del Ministerio de Defensa reconociendo una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Y, conforme al apartado 2 del art. 2 del Real Decreto 1414/2006, la acreditación del grado de minusvalía superior al 33 por 100 se realizará a través de alguno de los siguientes documentos: resolución o certificado expedidos por el IMSERSO u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente; os pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y los pensionistas de Clases Pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, podrán solicitar del IMSERSO u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente, el reconocimiento de un grado de minusvalía superior al 33 %.

En el ámbito fiscal, conviene poner de relieve que no existe un único concepto de discapacidad, sino que son las leyes reguladoras de los diferentes tributos

las que pueden establecer la definición de discapacidad en el ámbito de los mismos y pueden fijar el grado de minusvalía necesario para poder gozar de los correspondientes beneficios fiscales (aunque no siempre no lo detallan). Por otro lado, en ocasiones, también se debe acreditar a efectos fiscales la necesidad de ayuda por parte de terceras personas o bien la movilidad reducida en aras a aplicarse el oportuno beneficio fiscal.

En este sentido, el IRPF es de los pocos impuestos en el que podemos encontrar una definición del concepto de discapacitado y se explicita la manera de acreditar dicha situación. Tal regulación se ha ido extendiendo, aunque de forma lenta, a otros impuestos.⁴⁰⁸ Además, del IRPF, también en el caso del IVA, su Ley reguladora ofrece una definición a efectos de dicho impuesto.

A estos efectos, la normativa del IRPF distingue dos tipos de discapacidad: una discapacidad simple (que tiene entre un grado de minusvalía de 33 por 100 y 64 por 100) y una discapacidad cualificada (con un grado igual o superior al 65 por 100). Dicha distinción es importante porque en el IRPF las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 (o personas con declaración judicial de incapacidad), gozan de mayores ventajas fiscales que las que no alcanzan dicho grado. Igualmente, conviene destacar que en el IRPF se tiene en cuenta la necesidad de ayuda por parte de terceras personas o la movilidad reducida para la aplicación de algún beneficio fiscal, como sucede con la mayor reducción de los rendimientos del trabajo para los trabajadores activos que acrediten tal necesidad, regulada en el art. 20.3 LIRPF.

En opinión de RUIZ HIDALGO, “la regulación de los beneficios fiscales previstos en el sistema tributario atendiendo al grado cualificado o no de la minusvalía puede resultar más o menos acertada, aunque, ciertamente, los costes vinculados a la discapacidad aumentan en la medida en que ésta es mayor. Sin embargo, esta diferencia de trato no interfiere en la acotación que hemos descrito arriba de los requisitos previstos, con carácter general, en la legislación fiscal de la persona discapacitada”.⁴⁰⁹

A este respecto, el art. 60.3 LIRPF, de redacción similar a su homólogo de la normativa anterior, exige, para poder ser considerado como discapacitado a efectos fiscales, un grado de “minusvalía” igual o superior al 33%. Por lo tanto, no cualquier persona en situación de discapacidad puede disfrutar de los beneficios fiscales reconocidos en la LIRPF (o en otros impuestos, por extensión del concepto de discapacitado contenido en la LIRPF), sino solamente los que se vean afectados, como mínimo, por un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100.

Además, dicho grado de discapacidad debe acreditarse en los términos fijados en el art. 72 RIRPF. Según el apdo. 1 de este precepto reglamentario, “el grado de minusvalía deberá acreditarse mediante certificado o resolución expedido

⁴⁰⁸ CARBAJO VASCO, Domingo: *La familia y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Tribuna Fiscal, nº 12, 2003, pág. 21.

⁴⁰⁹ RUIZ HIDALGO, Carmen: *Concepto de discapacitado a efectos fiscales*, en “La protección de las personas discapacitadas a través del ordenamiento tributario”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004, pág. 25.

por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, según prevén los arts. 60.3 LIRPF y 72.1 RIRPF, se considerarán afectos a una minusvalía igual o superior al 33% los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez. En el caso de pensionistas de clases pasivas, es suficiente con que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Por consiguiente, se trata de supuestos en los que el legislador equipara tales colectivos a los discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100.

Igualmente, debe mencionarse que, conforme a tales preceptos, los minusválidos incapacitados judicialmente, se les considera acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65%, aunque no alcancen dicho grado. Según la Resolución de la DGT 1159-01, de 12 de julio, la incapacidad judicialmente declarada es únicamente la regulada en los artículos 199 y siguientes del Código Civil, referidos a las personas que no pueden gobernarse por sí mismas.

Por consiguiente, como entiende MORÍES JIMÉNEZ, estos preceptos extienden “el régimen fiscal más favorable de que disfrutaban las personas con discapacidad más severamente afectadas a todos los incapacitados judiciales que, en muchas ocasiones, no alcanzan, pese a que por su minusvalía no puedan regirse por sí mismos, la calificación del 65 por 100”.⁴¹⁰ Y, como acertadamente pone de relieve, RUIZ HIDALGO, “esta medida tiene enorme trascendencia, ya que, puede ocurrir que el contribuyente opte por la incapacitación judicial –que evidentemente conlleva el nombramiento de un tutor- como la mejor vía para demostrar una discapacidad del 65 por 100, pues no es necesario que se alcance realmente dicho grado de minusvalía”.⁴¹¹

De entrada, el tipo de discapacidad (física, sensorial o psíquica) que sufra una persona es independiente para aplicarse los distintos beneficios fiscales reconocidos en el IRPF, esto es, tienen las mismas consecuencias fiscales. En cambio, como hemos visto, sí que tiene trascendencia el grado de minusvalía. Sin embargo, sí que el tipo de discapacidad se tiene en cuenta en relación con la creación de los patrimonios separados a favor de los discapacitados y en alguna deducción de la cuota autonómica en la que se exige un grado menor de minusvalía para los discapacitados psíquicos.

A efectos del IVA, la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, LIVA) establece que “se considerarán personas con minusvalías aquellas con un grado de minusvalía igual o superior al 33 %. El grado de minusvalía deberá acreditarse mediante certificación o resolución

⁴¹⁰ MORÍES JIMÉNEZ, M^a Teresa: *Beneficios fiscales de las personas con discapacidad*, Revista de Información Fiscal, nº 57, 2003.

⁴¹¹ RUIZ HIDALGO, Carmen: *Concepto de discapacitado a efectos fiscales*, cit., pág. 25. Y, en el mismo sentido, FERNÁNDEZ LÓPEZ, Roberto Ignacio: *Planes de pensiones y patrimonio protegido de los discapacitados: análisis comparativo de su régimen tributario*, Revista Técnica Tributaria, nº 65, 2004.

expedida por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de la Comunidad Autónoma” (91.Dos.1.4, *in fine*).

Por último, debe remarcar que la Dirección General de Tributos (en adelante DGT) ha tenido ocasión de precisar que el grado de minusvalía se entiende producido desde la fecha de la solicitud de la correspondiente valoración y no desde la fecha de emisión del certificado administrativo acreditativo de la discapacidad (Contestación a la Consulta de 18 de febrero de 2005).

3.2.2. Concepto de persona en situación de dependencia

El concepto de persona en situación de dependencia es autónomo respecto del concepto de persona con discapacidad, aunque como ya hemos señalado son conceptos muy relacionados, pues la discapacidad junto con la vejez son las principales causas generadoras de la dependencia.

Respecto al concepto, grados y niveles de las personas dependientes, la LIRPF se remite a la Ley 39/2006 en cuanto a la definición legal de las situaciones concretas de dependencia⁴¹², en tanto que esta última se remite, a su vez, a la LIRPF en relación con los beneficios fiscales aplicables en este ámbito. Por lo tanto, hay que acudir a las disposiciones de la Ley 39/2006 para conocer el concepto, grados y niveles de la dependencia. En esta línea, la DGT, en la Resolución 1888-08, de 23 de octubre, señala que el reconocimiento de la dependencia “corresponde los órganos de las Comunidades Autónomas del lugar de residencia competentes al respecto, siendo el reconocimiento efectuado por dichos órganos el que acredita en todo el territorio del Estado y a todos los efectos, incluidos los efectos fiscales, la situación de dependencia y su grado”.

De conformidad con lo previsto en el art. 2.2 de la Ley 39/2006, se entiende por dependencia “el estado de carácter permanente en el que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”.

Autonomía personal que es definida por el art. 2.1 del mismo texto legal como “la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria”. A estos efectos, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, que establece diferentes grados de dependencia.

⁴¹² Así sucede, por ejemplo, en el art. 33.4.b) LIRPF que, al establecer la exención de las ganancias patrimoniales puestas de manifiesto por la transmisión de la vivienda habitual de una persona en situación de dependencia severa o de gran dependencia, especifica que “de conformidad con la Ley de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

Por su parte, el art. 26.1 de la Ley 39/2006 establece tres grados de dependencia: Grado I, de dependencia moderada, que cuenta, a su vez, con dos niveles; Grado II, de dependencia severa, que se compone, por su parte, dos niveles; y, finalmente, Grado III, de gran dependencia, que consta de dos niveles. Tales grados y niveles convenientemente baremados de acuerdo con las previsiones del RD 504/2007 dan lugar a la existencia o inexistencia de un determinado grado de discapacidad evaluado.

Conforme a las definiciones contenidas en dicho art. 26.1 de la Ley 39/2006, se entiende que se está ante una dependencia moderada “cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal”. La dependencia severa se produce “cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal”. Y la gran dependencia tiene lugar “cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal”.

A efectos, fiscales solamente, pueden aplicarse los beneficios reconocidos en la LIRPF aquellos dependientes calificados, de acuerdo con la normativa correspondiente, como severos o grandes dependientes.

Además, hay que tener en cuenta que ciertos beneficios fiscales aplicables a las personas discapacitadas no lo son para las dependientes; y, a la inversa, determinados beneficios de que gozan las personas dependientes no pueden extenderse a las discapacitadas. Si bien, es cierto que la discapacidad y la dependencia aumentan su interrelación con la edad.

Por lo tanto, la persona discapacitada que desee beneficiarse de las medidas fiscales previstas para las personas en situación de dependencia, deberán ser reconocidas como tal, de acuerdo con las previsiones de la Ley 30/2006; y, al contrario, las personas dependientes que quieran aplicarse los beneficios tributarios reconocidos a las discapacitadas, deberán acreditar dicha condición de conformidad con lo dispuesto en el RD 1977/1999.

En opinión de MARTÍN DÉGANO, “tal situación nos parece que generará múltiples problemas tanto de interpretación jurídica como en la vida diaria de las personas con discapacidad por lo que supone someterse de nuevo a un examen –con un sistema de mediación distinto- especialmente en los casos de grados elevados de minusvalía”.⁴¹³

Ahora bien, como excepción a esta falta de comunicación de efectos entre una situación de dependencia y de discapacidad, la Disposición Adicional Novena de la Ley 39/2006 relativa a la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona, señala

⁴¹³ MARTÍN DÉGANO, Isidoro: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Nueva Fiscalidad, nº 3, 2007, págs. 5 y 6.

que “quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley”.

Precisamente, el desarrollo reglamentario se encuentra en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 504/2007. Según su apartado primero, a tales personas, en todo caso, se les garantizará el grado I dependencia moderada, nivel I; y, en virtud de su apartado tercero, “las personas que tengan reconocida la necesidad de asistencia de tercera persona, de acuerdo con el anexo 2 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, continuarán disfrutando de todos los efectos jurídicos de dicho reconocimiento, cuando deban acreditarlo ante cualquier Administración o entidad pública o privada, en tanto no les sea reconocido el grado y nivel de dependencia que le corresponda conforme al presente baremo”.⁴¹⁴

Por otro lado, la LIRPF identifica dependencia con envejecimiento y parece no tener en cuenta que las causas que originan la dependencia son variadas y exceden de la vejez, pues también puede producirse por la enfermedad y la discapacidad. De forma que, tal como se deduce el Preámbulo de la LIRPF, el legislador considera que la dependencia se genera de forma casi exclusiva por el envejecimiento de la persona.

En este sentido, la exención de determinadas ganancias patrimoniales contemplada en el art. 33.4.b) LIRPF solamente es aplicable a personas mayores de 65 años y a determinadas personas dependientes, pero no a personas discapacitadas; de forma que, de nuevo, el legislador identifica dependencia con envejecimiento. Asimismo, en la Disposición adicional decimoquinta se prevé que no tienen la consideración de renta las cantidades percibidas por la disposición de bienes que conforman el patrimonio personal para asistir las necesidades económicas de la vejez y de la dependencia.

Y también puede citarse que los arts. 51 a 54 LIRPF regulan las “reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento”, tal como señala la rúbrica del capítulo en el que se insertan, no mencionándose, pues, los instrumentos de previsión social propios de las personas discapacitadas y los patrimonios protegidos (arts. 53, 54 y Disposiciones Adicionales Décima y Decimioctava LIRPF).

3.2.3. La situación de envejecimiento

En el IRPF se tiene en cuenta la situación de envejecimiento del contribuyente o de alguno de sus familiares a la hora de configurar determinados elementos

⁴¹⁴ A juicio de CARBAJO VASCO, una de las consecuencias jurídicas de haber sido calificado, de acuerdo con el baremo previsto en el RD 1971/1999 como persona con necesidad de ayuda de terceras personas, es « poder interpretar que, automáticamente, son “grandes dependientes”, a todos los efectos: sociales y tributarios”. (CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 25).

del tributo. Así, por ejemplo, se tiene en cuenta para determinar el mínimo personal o familiar o en la reducción por obtención de rendimientos del trabajo.

No obstante, de un análisis de la LIRPF se observa que no cualquier situación de envejecimiento tiene repercusiones fiscales, sino que el legislador toma en consideración una determinada edad. En particular, son dos las edades que se tienen en cuenta a la hora de aplicar algún beneficio fiscal: una edad “simple” de 65 años y una edad “cualificada” de 75 años. Así, por ejemplo, a la hora de calcular el mínimo personal del contribuyente, si éste es mayor de 65 años, el mínimo se aumenta en 918 euros anuales; en tanto que si es mayor de 75 años, el mínimo se aumenta adicionalmente en 1.122 euros anuales (art. 57 LIRPF).

Por último, la determinación de la edad que haya que tener en cuenta a la hora de aplicar se realizará considerando la situación existente en la fecha de devengo del impuesto.

3.3. Tratamiento tributario del envejecimiento en el IRPF

3.3.1. Exenciones

a) Prestaciones públicas por el acogimiento de personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día

En el art. 7.i) LIRPF se declaran exentas las “prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, incluido el acogimiento en la ejecución de la medida judicial de convivencia del menor con persona o familia previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores”.

El fundamento de esta exención radica, como acertadamente pone de relieve MARTÍN BARNUEVO-FABO, en “la función que cumple el contribuyente, que sustituye al Estado en la prestación de un servicio propio de nuestro actual Estado social –el acogimiento de personas mayores o con minusvalía- y percibe una remuneración pública por la prestación de este servicio”.⁴¹⁵

En cuanto a los requisitos para gozar de esta exención son los siguientes: en primer lugar, las personas que son objeto de acogimiento deben ser personas mayores de 65 años. En segundo lugar, las prestaciones deben ser abonadas

⁴¹⁵ MARTÍN BARNUEVO-FABO, D.: *Medidas relativas a las situaciones de discapacidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, en “Las situaciones de discapacidad en el sistema tributario”, Observatorio de la Discapacidad, nº 8, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, 2002, pág. 45.

por instituciones públicas. Y, finalmente, el acogimiento debe realizarse en la casa del perceptor de la ayuda.⁴¹⁶

Asimismo, según el mencionado art. 7.i) LIRPF, “estarán exentas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 65 % o mayores de 65 años para financiar su estancia en residencias o centros de día, siempre que el resto de sus rentas no excedan del doble del indicador público de renta de efectos múltiples”.⁴¹⁷

De la redacción literal de este precepto, se deduce que no quedan amparadas por la exención las ayudas domiciliarias de que gozan las personas mayores de 65 años que habitan en sus viviendas o en el hogar de un familiar (en este sentido, véase la Resolución de la DGT de 20 de diciembre de 2004).

b) Rentas vitalicias derivadas de planes individuales de ahorro sistemático

Otra exención, que constituye una novedad en la LIRPF, aplicable a las personas en situación de envejecimiento es la recogida en su art. 7.v), relativa a las rentas vitalicias derivadas de los planes individuales de ahorro sistemático (PIAS). Se trata de instrumentos de ahorro a largo plazo, complementarios a los sistemas de previsión social privados, celebrados con entidades aseguradoras mediante seguros individuales de vida en los que el contratante, asegurado y beneficiario son el propio contribuyente. Se hallan regulados la Disposición Adicional Tercera de la LIRPF y desarrollados en la Disposición Adicional Quinta del RIRPF.

De acuerdo con estas normas, el límite máximo anual satisfecho en concepto de primas a este tipo de instrumentos de ahorro es de 8.000 euros, siendo independiente de los límites de aportaciones de sistemas de previsión social. Igualmente, el importe total de las primas acumuladas en los mismos no podrá superar la cuantía total de 240.000 euros por contribuyente.

A este tipo de instrumento se refiere el legislador en el Preámbulo de la LIRPF al señalar que “se prevé un nuevo producto de fomento del ahorro a largo plazo cuando se compromete la constitución de una renta vitalicia con el capital acumulado, el denominado plan individual de ahorro sistemático, si bien este opera de forma diferente a los demás al carecer de incentivo a la entrada”.

En efecto, las aportaciones efectuadas a este tipo de instrumento de ahorro no gozan de beneficio fiscal alguno (a diferencia del resto de instrumentos de previsión social privados que gozan de una reducción de la base imponible); pero, como hemos visto, las rentas vitalicias derivadas de los mismos están exentas.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Entre otras, véanse las Resoluciones de la DGT de 0831-99, de 20 de mayo, y la 0909-00 de 19 de abril.

⁴¹⁷ En la anterior LIRPF no se hacía referencia a l indicador público de renta, sino al salario mínimo interprofesional.

⁴¹⁸ También gozan estos instrumentos de ahorro del beneficio fiscal contemplado en el art. 25.3.a).2º LIRPF, conforme a lo dispuesto en la letra h) del apartado primero de la Disposición

c) Ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 33.4.b) LIRPF, en línea con lo establecido en la Disposición Adicional Decimoquinta LIRPF, se encuentran exentas del impuesto las ganancias patrimoniales puestas de manifiesto “con ocasión de la transmisión de su vivienda habitual por mayores de 65 años o por personas en situación de dependencia severa o de gran dependencia de conformidad con la Ley de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Por lo tanto, se observa cómo este beneficio fiscal, que constituye una novedad en la LIRPF vigente, es aplicable no sólo a las personas mayores de 65 años sino también a personas en situación de dependencia severa o de gran dependencia; en ningún caso, resulta de aplicación a las personas discapacitadas.

De conformidad con lo establecido en el art. 54.4 LIRPF, se entiende por vivienda habitual no sólo aquella en la que el contribuyente resida en el momento de la transmisión, sino la que “hubiera tenido tal consideración hasta cualquier día de los dos años anteriores a la transmisión”.

3.3.2. Rendimientos del trabajo y determinación de su rendimiento neto

El art. 17. LIRPF califica como rendimientos del trabajo sometidos a gravamen una serie de prestaciones relacionadas con la vejez.

a) Contribuciones a sistemas de previsión social privados

A tenor de lo preceptuado en el art. 17.1.e) LIRPF, se califican como rendimientos del trabajo “las contribuciones o aportaciones satisfechas por los promotores de planes de pensiones previstos en el texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, o por las empresas promotoras previstas en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo”.

Igualmente, según el art. 17.1.f) LIRPF, tienen esta consideración “las contribuciones o aportaciones satisfechas por los empresarios para hacer frente a los compromisos por pensiones en los términos previstos por la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, y en su normativa de desarrollo, cuando aquellas sean imputadas a las personas a quienes se vinculen las prestaciones. Esta imputación fiscal tendrá carácter voluntario en los contratos

Adicional Tercera LIRPF. Para profundizar en el tema, véase, entre otros, MOCHÓN LÓPEZ, Luis y RANCAÑO MARTÍN, Asunción: *La fiscalidad de los sistemas de previsión social en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre Patrimonio*, Impuestos, nº 1, 2007, págs. 27 a 29.

de seguro colectivo distintos de los planes de previsión social empresarial, debiendo mantenerse la decisión que se adopte respecto del resto de primas que se satisfagan hasta la extinción del contrato de seguro. No obstante, la imputación fiscal tendrá carácter obligatorio en los contratos de seguro de riesgo. En ningún caso la imputación fiscal tendrá carácter obligatorio en los contratos de seguros en los que se cubran conjuntamente las contingencias de jubilación y de fallecimiento o incapacidad”.

b) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos

De acuerdo con lo dispuesto en el art.17.2.a).1 LIRPF, tienen la consideración de rendimientos del trabajo “las pensiones y haberes pasivos percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, o similares”. Y, por su parte, el art. 17.2.a).2 LIRPF establece que “las prestaciones percibidas por los beneficiarios de mutualidades generales obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras entidades similares”. Se trata de las pensiones que no gozan de la exención prevista en el art. 7. f) y g) LIRPF, respectivamente.

c) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social privados

Las prestaciones percibidas por los beneficiarios de de los diferentes sistemas de previsión social privados se califican como rendimientos del trabajo. Así, el art. 17.2.a).3 LIRPF considera como tales los “las prestaciones percibidas por los beneficiarios de planes de pensiones y las percibidas de los planes de pensiones regulados en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo”. Tales prestaciones, por otra parte, no están sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, incluso cuando la prestación derive del fallecimiento del partícipe. No obstante, debe señalar que este trato favorable en su momento, ha perdido su sentido originario en muchos casos, por la evolución tanto del ISD como del propio IRPF.

Lo mismo se predica respecto de las prestaciones percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social, cuyas aportaciones hayan podido ser, al menos en parte, gasto deducible para la determinación del rendimiento neto de actividades económicas, u objeto de reducción en la base imponible del Impuesto (art. 17.2.a).4 LIRPF). Además, “en el supuesto de prestaciones por jubilación e invalidez derivadas de dichos contratos, se integrarán en la base imponible en el importe de la cuantía percibida que exceda de las aportaciones que no hayan podido ser objeto de reducción o minoración en la base imponible del Impuesto, por incumplir los requisitos subjetivos previstos en el párrafo a del apartado 2 del artículo 51 o en la disposición adicional novena de esta Ley”.

También se consideran rendimientos de trabajo las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión social empresarial (art. 17.2.a).5 LIRPF) y de los planes de previsión asegurados (art. 17.2.a) 6 LIRPF)

Asimismo, según dispone el art. 17.2.a).5, *in fine*, LIRPF, igual tratamiento reciben “las prestaciones por jubilación e invalidez percibidas por los

beneficiarios de contratos de seguro colectivo, distintos de los planes de previsión social empresarial, que instrumenten los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, en los términos previstos en la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, y en su normativa de desarrollo, en la medida en que su cuantía exceda de las contribuciones imputadas fiscalmente y de las aportaciones directamente realizadas por el trabajador”.

d) Reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo

El art. 18.3 LIRPF regula una reducción del 40 % sobre los rendimientos íntegros del trabajo en el caso de las prestaciones establecidas en el artículo 17.2.a.1 y 2 LIRPF (las pensiones y haberes pasivos por situaciones de incapacidad y jubilación, así como las prestaciones percibidas por los beneficiarios de mutualidades generales obligatorias de funcionarios o colegios de huérfanos) que se perciban en forma de capital, siempre que hayan transcurrido más de dos años desde la primera aportación.

Esta reducción, en la actualidad, no resulta aplicable a las prestaciones derivadas de instrumentos de previsión social privados.

e) Reducción por obtención de rendimientos del trabajo

A su vez, el art. 20.1 LIRPF contempla una reducción general sobre los rendimientos del trabajo netos (que no pueden ser de signo negativo como consecuencia de la aplicación de dicha reducción, según determina expresamente el art. 20.4 LIRPF).

El importe de dicha reducción es variable. Así, para los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 9.180 euros es 4.080 euros anuales; para contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 9.180,01 y 13.260 euros es de 4.080 euros menos el resultado de multiplicar por 0,35 la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 9.180 euros anuales; y, por último, para contribuyentes con rendimientos netos del trabajo superiores a 13.260 euros o con rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros es 2.652 euros anuales.

Junto a esta reducción variable de carácter general, el art. 20.2 LIRPF contempla una reducción mayor para los trabajadores activos mayores de 65 años y para los contribuyentes desempleados inscritos en la oficina de empleo que acepten un puesto de trabajo que exija el traslado de su residencia habitual a un nuevo municipio. Dicha reducción consiste en un incremento del 100 % del importe de la reducción general regulada en el art. 20.1 LIRPF.

Las cuantías de esta reducción pueden ser actualizados (y, de hecho, así son actualizados) mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado cada año, de conformidad con la habilitación contenida en la Disposición Final Sexta de la LIRPF. Según dicha disposición, la LPGE puede modificar, de acuerdo con el art.134.7 CE, “la escala y los tipos del impuesto y las deducciones en la cuota” y “los demás límites cuantitativos y porcentajes fijos establecidos en esta Ley”.

3.3.3. Reducciones en base imponible por planes de pensiones y otros instrumentos de previsión social

Como señala el Preámbulo de la LIRPF, “por razones de equidad y de complementariedad con el sistema público de pensiones, se acotan los límites de las aportaciones. La experiencia de los últimos años demuestra que la media de aportación no ha superado los 2.000 euros, si bien se han incentivado de forma desproporcionada, y al margen de los objetivos de la previsión social, aportaciones muy elevadas para determinados contribuyentes con elevada capacidad económica”. Y continúa señalando que “la consideración de las aportaciones a estos sistemas como salario diferido, la acotación de los límites y el respeto al contexto de neutralidad en la tributación del ahorro, justifica que todos los instrumentos de previsión social que cumplan con las características exigidas apliquen el incentivo de la reducción en la base imponible, sin distinción entre ellos. Y todo ello con la menor incidencia posible en la normativa financiera reguladora los planes y fondos de pensiones”.

La LIRPF dedica el Capítulo I de su Título IV a las “reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento”. Los instrumentos de previsión social contemplados en dicho Capítulo presentan, como norma general, el siguiente régimen fiscal: las aportaciones son deducibles como reducciones de la base imponible, aunque con un límite cuantitativo (que se ha aumentado respecto de la regulación anterior), y las prestaciones tributan como rendimiento del trabajo.

Tales instrumentos de previsión social, contemplados en el art. 51 LIRPF, son: los planes de pensiones (apdo. 1), mutualidades de previsión social (apdo. 2), planes de previsión asegurados (apdo. 3), planes de previsión social empresarial (apdo. 4) y seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia (apdo. 5). Por lo tanto, salvo el último, los demás están previstos para cubrir, entre otras, la contingencia del envejecimiento.

El art. 52 LIRPF establece el límite cuantitativo máximo de las reducciones previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del art. 51 LIRPF. En este sentido, se aplicará la menor de las cantidades siguientes: El 30 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio (siendo este porcentaje del 50 % para contribuyentes mayores de 50 años) o 10.000 euros anuales (aunque en el caso de contribuyentes mayores de 50 años la cuantía es de 12.500 euros).

Además, debe tenerse en cuenta que la LIRPF ha eliminado la reducción del 40 por 100 de que se beneficiaban las prestaciones percibidas de tales instrumentos en forma de capital (esto es, percibidas de forma íntegra en un pago único). La razón hay que buscarla, como señala el Preámbulo de la IRPF, en que se pretende que las personas perciban “una prestación que permita la aproximación de sus rentas al último salario percibido durante su vida laboral”. Y, por ello el impuesto “intenta reorientar los incentivos fiscales a la previsión social complementaria hacia aquellos instrumentos cuyas percepciones se reciban de forma periódica, para lo cual se elimina la reducción del 40 % anteriormente vigente para las retiradas del sistema del capital acumulado en forma de pago único”.

Por otro lado, es importante no olvidar que los contribuyentes que aporten primas a los mencionados instrumentos de previsión social, están obligados a presentar declaración del impuesto, conforme a lo dispuesto en el art. 96.4 LIRPF y 61.1 RIRPF.

Finalmente, es necesario mencionar la existencia de un régimen transitorio aplicable al régimen fiscal de las aportaciones y prestaciones de los planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de previsión asegurados, en los términos de la Disposición Transitoria Duodécima LIRPF.⁴¹⁹

3.3.4. Mínimos personal y familiar

a) Mínimo personal

El artículo 57 LIRPF establece un mínimo personal del contribuyente, cuyo importe se fija, con carácter general en 5.151 euros anuales. Este mínimo personal forma parte, pues, en primer lugar, de la base liquidable general. Si hubiere remanente, forma parte de la base liquidable del ahorro. Y si no existe base liquidable general, forma parte de la base liquidable del ahorro.⁴²⁰

Además, en los casos en que el contribuyente sea mayor de 65 años, el mínimo se aumenta en 918 euros anuales; en tanto que si es mayor de 75 años, el mínimo se aumenta adicionalmente en 1.122 euros anuales.⁴²¹

Por otro lado, hay que señalar que en el supuesto de tributación conjunta las cuantías a tener en cuenta son las establecidas en el art. 84.2, 2º a 4º, LIRPF:

⁴¹⁹ Al respecto, véase MOCHÓN LÓPEZ, Luis y RANCAÑO MARTÍN, Asunción: *La fiscalidad de los sistemas de previsión social en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre Patrimonio*, cit., págs. 36 a 38.

⁴²⁰ La redacción original de la Ley 40/1998 recogía adicionalmente diferentes categorías de mínimo personal, atendiendo a la edad del sujeto pasivo (mayor de 65 años) o a si presentaba algún tipo de minusvalía (discapacidad igual o superior al 33% o igual o superior al 65%). Con la reforma de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, el legislador modificó la estructura del impuesto y, aunque no suprimió las consideraciones relativas a la edad o a la discapacidad, consideró que la reducción correspondiente debía aplicarse una vez determinada la base imponible y de cara a calcular la base liquidable.

⁴²¹ La Ley 46/2002, de reforma de la LIRPF 40/1998, creó una nueva reducción por edad que vino a sustituir al mínimo personal incrementado por edad y al mínimo familiar por ascendientes mayores de 65 años de un importe en ambos casos de 601,01 euros de incremento. La nueva reducción tenía un importe de 800 euros y, por lo tanto, supuso una mejora en su cuantía respecto a la legislación existente hasta 2002. La reforma operada por la mencionada Ley 46/2002 del mínimo personal y familiar, provocó que éste pasase a cumplir únicamente una función de modulación de la carga fiscal atendiendo a la existencia del contribuyente y de sus descendientes, pero no a las circunstancias que concurrían en ellos. Asimismo, hay que tener presente que los ascendientes discapacitados menores de 65 años sólo generaban hasta 2002 derecho al mínimo por discapacidad, pero no por edad. Sin embargo, con posterioridad a tal fecha, en tales ascendientes concurrirán ambas reducciones, es decir, por edad y por discapacidad.

Otro tema que se puede plantear consiste en ver cómo afecta a este mínimo personal la circunstancia de que el período impositivo sea inferior al año natural cuando se produce el fallecimiento del contribuyente en un día distinto a 31 de diciembre. La antigua LIRPF establecía para las deducciones familiares una reducción proporcional del importe de la deducción al número de días del año natural que integrara el período impositivo. Sin embargo, la actual LIRPF no es muy explícita a este respecto, pudiendo defenderse la aplicación de la cuantía total.

No obstante, un argumento en contra de dicha aplicación íntegra en el supuesto de período impositivo inferior al año y a favor de la aplicación proporcional podría basarse en el hecho de que la Ley añade el adjetivo de “anuales” a las cuantías establecidas.

b) Mínimo por ascendientes

El mínimo por ascendientes es de 918 euros anuales por cada uno de ellos cuando concurren las siguientes circunstancias: que sea mayor de 65 años o con discapacidad con independencia de su edad; que conviva con el contribuyente; y que no obtenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros (art. 59 LIRPF).

Por último, cuando el ascendiente tiene más de 75 años, el mínimo por este concepto se aumenta en 1.122 euros anuales.

3.3.5. Medidas autonómicas

En relación con las medidas autonómicas aprobadas en relación con la vejez, encontramos dos grupos de Comunidades Autónomas: han aprobado deducciones dirigidas a los propios contribuyentes que superan una determinada edad independientemente de su estado de salud, frente a las que han establecido deducciones para los contribuyentes que tienen a su cargo personas mayores.

a) Deducción para contribuyentes mayores

Algunas Comunidades Autónomas han establecido unas deducciones aplicables a los contribuyentes que rebasan una determinada edad.

En primer lugar, la Comunidad de las Islas Baleares ha una deducción de 36 euros para cada contribuyente de edad igual o superior a los 65 años. Para tener derecho a esta deducción, la parte general de la renta del período de los contribuyentes no puede superar la cuantía de 12.000 euros en el caso de tributación individual ni 24.000 euros en el caso de tributación conjunta (art. 3 de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública).

En la Comunidad Autónoma de Canarias también existe una deducción similar para los contribuyentes mayores de 65 años, pero cuya cuantía es de 120

euros y tiene carácter general, sin que exista un nivel máximo de renta para poderla aplicar (art. 6.2.b) de la Ley 10/2002, de 21 de noviembre).

También en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se prevé una deducción de 100 euros para contribuyentes mayores de 75 años (a diferencia de la edad de 65 que años que suelen tomar como referencia otras Comunidades Autónomas). Como requisitos para poderse beneficiar de esta deducción se exige que la suma de los rendimientos netos y de las ganancias y pérdidas patrimoniales en el período impositivo no debe superar los 36.000 euros y tampoco debe existir la obligación de presentar declaración por el Impuesto sobre el Patrimonio (art. 4 bis de la Ley 17/2005, de 29 de diciembre). Si el contribuyente mayor de 75 años tuviera alguna minusvalía se aplicará la deducción prevista específicamente para esos casos y no la que se otorga sólo en función de la edad.

b) Deducción por acogimiento o cuidado de mayores

Otras comunidades autónomas han establecido una deducción de la cuota íntegra con motivo de acogimiento o cuidado de mayores.

Así, en el Principado de Asturias, se contempla una deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años de 328 euros, regulada en el art. 7. Primera de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2006. Se excluyen los casos en que ya se perciban ayudas o subvenciones del Principado de Asturias por causa del acogimiento, así como los casos en que exista un vínculo de parentesco, de consanguinidad o de afinidad de grado igual o inferior al tercero. Además, para tener derecho a la deducción se requiere que la base imponible general y del ahorro no resulte superior a 24.040 euros en tributación individual ni a 33.875 euros en tributación conjunta.

Por su parte, la Comunidad de Madrid también ha establecido una deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años (regulada en el art. 1. Dos. 4 de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre), que asciende a 900 euros. A los efectos de disfrutar de la aplicación de dicha deducción se exige que no exista un vínculo de parentesco de grado igual o inferior al cuarto, ya sea de consanguinidad o de afinidad. Además, para tener derecho a la deducción, la base imponible, determinada conforme establece la normativa del IRPF, no puede superar los 25.620 euros en tributación individual o a 36.200 euros en tributación conjunta.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Cantabria prevé una deducción de 100 euros por cuidado de ascendientes mayores de 70 años (art. 8.2 de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre). Para poder disfrutar de la exención se requiere que conviva el ascendiente más de 183 días con el contribuyente, y, además, que el ascendiente no tenga rentas brutas anuales superiores a 6.000 euros, incluidas las exentas, ni la obligación legal de presentar declaración por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Además, en la Comunidad de Castilla-La Mancha existe una deducción de 100 euros por cuidado de ascendientes mayores de 75 años, siempre que éstos causen derecho a la aplicación del mínimo en la legislación estatal del IRPF.

En la Comunidad de Madrid también se contempla una deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años, que asciende a 900 euros (art. 1. Dos. 4 de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre). Para poderla aplicar se exige que no exista un vínculo de parentesco de grado igual o inferior al cuarto, ya sea de consanguinidad o de afinidad. Además, para tener derecho a la deducción, la base imponible no puede ser superior a 25.620 euros en tributación individual o a 36.200 euros en conjunta.

Por último, la Comunidad Valenciana ha aprobado una deducción de 175 euros por cada ascendiente mayor de 75 años que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros. En ningún caso puede la base liquidable del contribuyente ser superior a 26.711 euros en declaración individual o a 43.210 euros en declaración conjunta. Tampoco procede la aplicación de esta deducción cuando los ascendientes que generen su derecho presenten declaración por el IRPF con rentas superiores a 1.800 euros (art. 4 h) de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre).

c) Deducción por alquiler de vivienda habitual

La Comunidad de Cantabria prevé una deducción por arrendamiento de vivienda habitual por discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65% (independientemente de su edad), menores de 35 años o mayores de 65 años. La cuantía de esta deducción asciende al 10% de las cantidades satisfechas, con el límite de 300 euros anuales. Además, se requiere que la base imponible del período, antes de las reducciones por mínimo personal y familiar, sea inferior a 22.000 euros en tributación individual (o a 31.000 euros en conjunta) y que las cantidades pagadas en concepto de alquiler excedan del 10% de la renta del contribuyente (art. 8.1 de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre).

En esta misma línea, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado una deducción del 10 por 100 por alquiler de vivienda habitual por jóvenes menores de 32 años, desempleados, discapacitados, viudos mayores de 65 años y por familias numerosas.

3.4. Tratamiento fiscal de la discapacidad en el IRPF

En relación con la discapacidad, como ya se ha puesto de relieve, el IRPF tiene en cuenta esta circunstancia a la hora de modular la capacidad económica gravada a través del mismo y, por otro lado, constituye uno de los pocos impuestos en el que existe una definición de discapacitado y se delimita la manera de acreditar dicha situación.

En este punto, hay que mencionar que, tras la aprobación de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, se produjo una mejora sustancial en el tratamiento fiscal ventajoso con relación a las situaciones de discapacidad para el propio contribuyente y sus familiares, que ya se había iniciado con la publicación de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre.

Las novedades de la LIRPF en este punto no tienen demasiada entidad, tal como ya se deduce del hecho de que su Preámbulo no contenga ninguna referencia a la misma, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la

dependencia. La LIRPF mantiene el mismo esquema que la regulación anterior del TRLIRPF.

De un análisis de la LIRPF se observa que las personas con discapacidad reciben un tratamiento específico en la mayoría de los elementos esenciales del impuesto, que a continuación se examinarán. Por lo tanto, nos vamos a centrar en la normativa que contiene alguna referencia expresa a la condición de discapacitado del contribuyente o de las personas de quienes dependan económicamente o con las que convivan, dejando de lado, pues, otras normas que podrían tener alguna incidencia en la fiscalidad de la discapacidad (como los sistemas de previsión general que prevén otras contingencias como la vejez, puesto que ya han sido analizados).

Siguiendo a CARBAJO, “otra cosa, es la ausencia de un tratamiento fiscal apropiado, para lo que hemos denominado en otros trabajos “el círculo de la discapacidad”, es decir, la fiscalidad aplicable sobre el conjunto de bienes y servicios que la persona “con necesidades especiales” demanda para dar cumplimiento a principios propios de una nueva política de discapacidad, supuesto del principio de “accesibilidad universal”⁴²².

3.4.1. No sujeción de las ganancias patrimoniales derivadas de aportaciones a patrimonios protegidos

La LIRPF, en su art. 33.3.e), recoge un supuesto de no sujeción al impuesto al señalar que se considera que no existe ganancia o pérdida patrimonial “con ocasión de las aportaciones a los patrimonios protegidos constituidos a favor de personas con discapacidad”⁴²³.

3.4.2. Exenciones

a) Prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez

De acuerdo con lo previsto en el art. 7.f) LIRPF, se encuentran exentas del impuesto “las prestaciones reconocidas al contribuyente por la Seguridad Social o por las entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez”.

La DGT ha precisado los requisitos que deben cumplirse para poder aplicar esta exención (entre otras, Resolución 0415-01, de 26 de febrero y 0135-03, de 31 de enero). En primer lugar, el pago de la pensión ha de efectuarse directamente por la Seguridad Social o por las entidades que la sustituyan. Y, en segundo lugar, dado que se trata de una exención rogada, el contribuyente debe presentar la acreditación de los organismos correspondientes en la que se especifica el grado de la invalidez.

⁴²² CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 18.

⁴²³ En cambio, el TRLIRPF, en su art. 59.3, también contemplaba este supuesto pero con ocasión de regular la deducción de la base imponible por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas discapacitadas.

También se incluyen en la exención las prestaciones reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social por las mutualidades de previsión social que actúen como alternativa a dicho régimen, cuando se trate de prestaciones para situaciones idénticas a las previstas para la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez de la Seguridad Social. Ahora bien, “la cuantía exenta tendrá como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributaría como rendimiento del trabajo, entendiéndose producido, en caso de concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social y de las mutualidades antes citadas, en las prestaciones de estas últimas”.

En cambio, no están exentas las prestaciones por incapacidad permanente total ni las prestaciones complementarias de la Seguridad Social abonadas por la empresa (entre otras, Resoluciones de la DGT 0686-02, de 6 de mayo, y 0304-02, de 26 de febrero).

b) Pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas

Igualmente, el art. 7.g) LIRPF prevé que están exentas las “las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas, siempre que la lesión o enfermedad que hubiera sido causa de aquéllas inhabilitara por completo al perceptor de la pensión para toda profesión u oficio”. Por lo tanto, esta norma se refiere a la incapacidad permanente absoluta y gran invalidez.

En este punto, hay que traer a colación la STC 134/1996, de 22 de julio, cuya doctrina dio lugar a la modificación legal correspondiente para considerar exentas tales pensiones, pues hasta entonces la normativa reguladora del IRPF no extendía la exención de las prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez a las pensiones de los funcionarios públicos en supuestos similares.⁴²⁴

En el caso de que un pensionista reciba una pensión por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de las clases pasivas del Estado y, al mismo tiempo, una pensión de jubilación de la Seguridad Social, únicamente estarían exentas las cantidades percibidas del régimen de las clases pasivas, en tanto que la pensión de la Seguridad Social quedaría sometida a gravamen como rendimientos del trabajo (art. 17.2.a).1º LIRPF).

⁴²⁴ Al respecto, la STS de 29 de mayo de 1998 ha señalado que “el funcionario jubilado por incapacidad permanente para el servicio que se considere con derecho a exención, (...) debe instar de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda el reconocimiento de conformidad con lo previsto en la Orden de la Presidencia de Gobierno de 22 de noviembre de 1996, de que se halla “inhabilitado por completo para toda profesión u oficio”, como presupuesto del derecho a la exención de la pensión de jubilación por inutilidad o incapacidad permanente para el servicio de los funcionarios de la Administración Pública”. Por lo tanto, el órgano competente en cuanto al procedimiento para solicitar el grado de invalidez en estos casos, tal como ha precisado la DGT en su Resolución 0305-00, de 22 de febrero, es la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones del Ministerio de Economía y Hacienda.

c) Prestaciones familiares por hijo a cargo discapacitado y los haberes pasivos por orfandad

En virtud de lo dispuesto en el art. 7.h) LIRPF, también están exentas “las prestaciones familiares reguladas en el Capítulo IX del Título II del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y las pensiones y los haberes pasivos de orfandad y a favor de nietos y hermanos, menores de veintidós años o incapacitados para todo trabajo, percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas”. Constituye una novedad de la LIRPF la ampliación de la exención a las pensiones y haberes pasivos a favor de nietos y hermanos señalada.

Igualmente, este precepto señala que se encuentran también exentas “las prestaciones reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social mencionado, siempre que se trate de prestaciones en situaciones idénticas a las previstas en el párrafo anterior por la Seguridad Social para los profesionales integrados en dicho régimen especial. La cuantía exenta tendrá como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributará como rendimiento del trabajo, entendiéndose producido, en caso de concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social y de las mutualidades antes citadas, en las prestaciones de estas últimas”.

d) Prestaciones públicas por el acogimiento de personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día

En el art. 7.i) LIRPF, tal como ya hemos analizado anteriormente, se declaran exentas las “prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, incluido el acogimiento en la ejecución de la medida judicial de convivencia del menor con persona o familia previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores”.

En cuanto a los requisitos para gozar de esta exención son los siguientes: en primer lugar, las personas que son objeto de acogimiento deben ser personas con discapacidad. En segundo lugar, las prestaciones deben ser abonadas por instituciones públicas. Y, finalmente, el acogimiento debe realizarse en la casa del perceptor de la ayuda.⁴²⁵

Asimismo, según el mencionado art. 7.i) LIRPF, “estarán exentas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 65 % o mayores de 65 años

⁴²⁵ Entre otras, véanse las Resoluciones de la DGT de 0831-99, de 20 de mayo, y la 0909-00 de 19 de abril.

para financiar su estancia en residencias o centros de día, siempre que el resto de sus rentas no excedan del doble del indicador público de renta de efectos múltiples”.⁴²⁶ Del tenor literal de esta norma, se observa que no se aplica esta exención a las ayudas domiciliarias de que gozan las personas discapacitadas que habitan en sus viviendas o bien en el hogar de un familiar (en este sentido, véase la Resolución de la DGT de 20 de diciembre de 2004).

e) Prestaciones por desempleo percibidas en forma de pago único

Un nuevo supuesto de exención es el contemplado en el art. 7.n) LIRPF para las “prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, con el límite de 12.020 euros, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma”.⁴²⁷

Límite que no se aplica cuando estamos en presencia de prestaciones por desempleo percibidas por trabajadores discapacitados que se conviertan en trabajadores autónomos, en los términos del art. 31 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por consiguiente, en el caso de los trabajadores discapacitados que pasan a situación de autónomos se mejora su tratamiento fiscal.

f) Rendimientos del trabajo derivados de prestaciones en forma de renta correspondientes a sistemas de previsión social para discapacitados y de patrimonios protegidos

Por otra parte, a tenor de lo establecido en el art. 7.w) LIRPF, están exentos “los rendimientos del trabajo derivados de las prestaciones obtenidas en forma de renta por las personas con discapacidad correspondientes a las aportaciones a las que se refiere el artículo 53 de esta Ley, así como los rendimientos del trabajo derivados de las aportaciones a patrimonios protegidos a que se refiere la disposición adicional decimoctava de esta Ley, hasta un importe máximo anual conjunto de tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples”.

Desde un punto de vista sistemático, esta exención en la LIRPF vigente se encuentra mejor ubicada que en la normativa anterior, en la que aparecía recogida dentro de los rendimientos del trabajo. La exención, pues, alcanza a las prestaciones que percibe una persona discapacitada de cualquiera de los instrumentos de previsión social del art. 53 LIRPF, esto es, planes de pensiones, mutualidades de previsión social, primas satisfechas a planes de

⁴²⁶ En la anterior LIRPF no se hacía referencia a l indicador público de renta, sino al salario mínimo interprofesional.

⁴²⁷ Esta exención se halla condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo.

previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y seguros de dependencia, o bien como consecuencia de un patrimonio protegido.

Ahora bien, una novedad que introduce la regulación actual es el aumento del límite cuantitativo de la exención que pasa de dos a tres veces el indicador público de renta (o salario mínimo interprofesional en la normativa anterior). Dicho límite es conjunto para todos los instrumentos de previsión social que pueda tener la persona discapacitada.

3.4.3. Rendimientos del trabajo y determinación de su rendimiento neto

a) Prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos

De acuerdo con lo dispuesto en el art.17.2.a).1 LIRPF, tienen la consideración de rendimientos del trabajo “las pensiones y haberes pasivos percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, o similares”. Y, por su parte, el art. 17.2.a).2 LIRPF establece que “las prestaciones percibidas por los beneficiarios de mutualidades generales obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras entidades similares”. Se trata de las pensiones que no gozan de la exención prevista en el art. 7. f) y g) LIRPF, respectivamente.

b) Las aportaciones realizadas al patrimonio protegido del discapacitado

El art. 17.2.k) LIRPF enumera entre los rendimientos del trabajo a las aportaciones realizadas al patrimonio protegido del discapacitado para el beneficiario de las mismas, esto es, la persona discapacitada. El régimen jurídico del patrimonio protegido pasa de estar regulado en su norma creadora, la Ley 41/2003 a la Disposición Adicional Decimoctava LIRPF.

A juicio de CARBAJO VASCO, la LIRPF regula este instrumento “con notables mejoras sistemáticas, pues en vez de regular el régimen jurídico-tributario de este instrumento de previsión social del discapacitado completamente en el seno de los rendimientos íntegros del trabajo (artículo 16.4 TRLIRPF), lo lleva a una norma propia: la disposición adicional decimoctava y a otros artículos de la propia Ley, empezando, con las exenciones”.⁴²⁸

De acuerdo con lo establecido en mencionada Disposición Adicional Decimoctava de la LIRPF, cuando los aportantes sean contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tendrán la consideración de rendimientos del trabajo hasta el importe de 10.000 euros anuales por cada aportante (frente a los 8.000 euros de la normativa anterior) y 24.250 euros anuales en conjunto. Por otra parte, con independencia de tales límites, cuando los aportantes sean sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, tendrán la consideración de rendimientos del trabajo siempre que hayan sido gasto

⁴²⁸ CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 30.

deducible en el Impuesto sobre Sociedades con el límite de 10.000 euros anuales.

La elevación de este límite entiende CARBAJO VASCO que “es coherente con el hecho de que, en general, la LIRPF establece para los contribuyentes menores de 50 años esta cuantía como valor máximo de sus aportaciones anuales a los instrumentos de previsión social, regulados en el artículo 53 LIRPF, con derecho a reducción en la base imponible de gravamen”.⁴²⁹

Ahora bien, estos rendimientos del trabajo ya no gozan en la actual IRPF de una reducción del 40 por 100 (que en el caso de contribuyentes discapacitados era del 50 por 100), al igual que ocurre para todos los rendimientos derivados de los sistemas de previsión social privados que se también se califican como rendimientos del trabajo. Dicha reducción era aplicable para los rendimientos que se consideraban irregulares cuando eran cobrados en forma de capital, esto es, cuando eran percibidos íntegramente en un pago único (no siendo percibidos, pues, en forma de renta). Si bien se conserva el derecho adquirido para las prestaciones derivadas de aportaciones producidas con anterioridad al 1 de enero de 2007, en los términos de la Disposición Transitoria Séptima RIRPF.

A este respecto, se señala en el Preámbulo de la LIRPF que “para el cumplimiento de este objetivo (que los ciudadanos puedan percibir una prestación que permita la aproximación de sus rentas al último salario percibido durante su vida laboral), el Impuesto intenta reorientar los incentivos fiscales a la previsión social complementaria hacia aquellos instrumentos cuyas percepciones se reciban de forma periódica, para lo cual se elimina la reducción del 40 % anteriormente vigente para las retiradas del sistema del capital acumulado en forma de pago único”.

Compartimos la opinión de MARTÍN DÉGANO de que la supresión de la reducción del 50 por 100 para los contribuyentes discapacitados no es acertada, teniendo en cuenta “entre otros, el caso de agravamiento del grado de minusvalía que obligará a los discapacitados a incurrir en gastos extraordinarios”. Y continúa señalando que “la vigente regulación hará que las personas con discapacidad que tengan que optar por recibir las prestaciones en forma de capital para hacer frente a esos gastos extraordinarios vean disminuida su capacidad de hacer frente a los mismos al tener que tributar por la totalidad de los ingresos”.⁴³⁰

c) Reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo

El art. 18.3 LIRPF regula una reducción del 40 % sobre los rendimientos íntegros del trabajo en el caso de las prestaciones establecidas en el artículo 17.2.a.1 y 2 LIRPF (las pensiones y haberes pasivos por situaciones de incapacidad y jubilación, así como las prestaciones percibidas por los

⁴²⁹ CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 31.

⁴³⁰ MARTÍN DÉGANO, Isidoro: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, cit., págs. 12 y 13.

beneficiarios de mutualidades generales obligatorias de funcionarios o colegios de huérfanos) que se perciban en forma de capital, siempre que hayan transcurrido más de dos años desde la primera aportación. Si bien, este plazo de dos años no resulta exigible en el caso de prestaciones por invalidez.

d) Reducción por obtención de rendimientos del trabajo

El art. 20 LIRPF prevé una reducción general sobre los rendimientos del trabajo para determinar el rendimiento neto (que no puede ser de signo negativo como consecuencia de la aplicación de dicha reducción). Contempla, como hemos visto, también una reducción mayor para los trabajadores activos mayores de 65 años y para los contribuyentes desempleados inscritos en la oficina de empleo que acepten un puesto de trabajo que exija el traslado de su residencia habitual a un nuevo municipio. Pero, además, prevé una reducción específica para las personas discapacitadas, de importe superior a la contemplada con carácter general.

En efecto, el art. 20.3 LIRPF señala que “adicionalmente, las personas con discapacidad que obtengan rendimientos del trabajo como trabajadores activos podrán minorar el rendimiento neto del trabajo en 3.264 euros anuales”. Igualmente, conviene destacar que para los discapacitados que sean trabajadores activos acrediten la necesidad de ayuda por parte de terceras personas o bien movilidad reducida o un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, dicha reducción es de 7.242 euros anuales.

Según el art. 72.2 RIRPF, “a efectos de la reducción por rendimientos del trabajo obtenidos por personas con discapacidad prevista en el art. 20.3 del a Ley del Impuesto, los contribuyentes con discapacidad deberán acreditar la necesidad de ayuda de terceras personas para desplazarse a su lugar de trabajo o para desempeñar el mismo, o la movilidad reducida para utilizar medios de transporte colectivos, mediante certificado o resolución del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las Comunidades Autónomas en materia de valoración de las minusvalías, basándose en el dictamen emitido por los Equipos de Valoración y Orientación dependientes de las mismas”. Nótese que el RIRPF considera que la movilidad reducida lo es a efectos de la utilización de medios de transporte colectivos.

3.4.4. Rendimientos de actividades empresariales

Al igual que sucede con los rendimientos del trabajo, una vez determinado el importe neto de los rendimientos de actividades económicas, el art. 32.2 LIRPF permite, si se cumplen determinados requisitos detallados en el art. 26 RIRPF, que se apliquen los contribuyentes una reducción variable (de igual importe que en el caso de los rendimientos del trabajo).

A esta reducción hace referencia el Preámbulo de la LIRPF cuando señala que “cabe destacar que determinados contribuyentes, con estructuras de producción muy sencilla, aplicarán, cuando determinen su rendimiento por el método de estimación directa y cumplan con los requisitos formales que se establezcan reglamentariamente, una reducción equivalente a la que corresponde a los perceptores de rendimientos del trabajo, ya que se asemejan

a ellos en cuanto a la dependencia del empleador”. En particular, el legislador está pensando en el trabajador autónomo económicamente dependiente.

Para los contribuyentes con rendimientos netos de actividades económicas iguales o inferiores a 9.180 euros es 4.080 euros anuales; para contribuyentes con rendimientos netos de actividades económicas comprendidos entre 9.180,01 y 13.260 euros es de 4.080 euros menos el resultado de multiplicar por 0,35 la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 9.180 euros anuales; y, por último, para contribuyentes con rendimientos netos de actividades económicas superiores a 13.260 euros o con rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros es 2.652 euros anuales.

Adicionalmente, se prevé una reducción para las personas con discapacidad que ejerciten de forma efectiva una actividad económica de 3.264 euros anuales. Dicha reducción es de 7.242 euros anuales para las personas con discapacidad que acrediten necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida o un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

Finalmente, debe señalarse que las cuantías de esta reducción pueden ser actualizados (y, de hecho, así son actualizados) mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado cada año, de conformidad con la habilitación contenida en la Disposición Final Sexta de la LIRPF. Según dicha disposición, la LPGE puede modificar, de acuerdo con el art.134.7 CE, “la escala y los tipos del impuesto y las deducciones en la cuota” y “los demás límites cuantitativos y porcentajes fijos establecidos en esta Ley”.

3.4.5. Reducciones en la base imponible

La LIRPF dedica el Capítulo I de su Título IV a las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento”, entre las que se encuentra una específica por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad (art. 53 y Disposición Adicional Décima LIRPF), a la que hay que añadir una reducción por aportaciones a patrimonios protegidos de los discapacitados (art. 54 y Disposición Adicional Decimoctava LIRPF).

a) Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad

El art. 53 LIRPF establece una reducción de la base imponible, a los efectos de calcular la base liquidable, por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad. La regulación de la misma se debe completar con lo dispuesto en las Disposición Adicional Décima y con la modificación de la regulación financiera de los mismos a través de lo previsto en el apartado 6º de la Disposición Adicional Quinta LIRPF (que, a su vez, modifica la redacción de la Disposición Adicional Cuarta del Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (en adelante TRLRFP).

En opinión de CARBAJO VASCO, “esa doble regulación de los instrumentos de previsión social específicos de los discapacitados, derivada de la tradicional

doble formación de todos los citados instrumentos: fiscal, como reducciones en la base imponible del IRPF y financiera, en el seno del TRLPFF, conlleva confusión jurídica y algunas contradicciones en la redacción”.⁴³¹

Los beneficiarios de los planes de pensiones han de ser persona con discapacidad con un grado de minusvalía física o sensorial igual o superior al 65 por 100 o psíquica igual o superior al 33 por 100, así como las personas cuya incapacidad se haya reconocido judicialmente con independencia de su grado de minusvalía. Precisamente una de las novedades de la LIRPF, respecto de la regulación anterior, consiste en ampliar la reducción para las aportaciones a planes de pensiones constituidos a favor de discapacitados psíquicos con un grado igual o superior al 33 por 100 y a los incapacitados judicialmente.

Por otro lado, en cuanto al aportante a los planes de pensiones, puede ser el propio discapacitado o bien una tercera persona que debe tener una relación de parentesco en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive con el discapacitado a favor del que se realicen las correspondientes aportaciones, así como el cónyuge o aquellos que les tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento.

Las aportaciones anuales realizadas y que dan derecho a reducción tienen un límite de 10.000 euros anuales (frente a los 8.000 euros de la regulación anterior), cuando son aportadas por los familiares o tutores de los discapacitados, sin perjuicio de las aportaciones que puedan realizar a sus propios planes de pensiones. O bien, un límite de 24.250 euros anuales cuando las aportaciones las realiza el propio discapacitado.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta un nuevo límite, establecido en el art. 53.1.b), *in fine*, LIRPF, el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que realicen aportaciones a favor de una misma persona con discapacidad, incluidas las de la propia persona con discapacidad, no podrá exceder de 24.250 euros anuales. “A estos efectos, cuando concurren varias aportaciones a favor de la persona con discapacidad, habrán de ser objeto de reducción, en primer lugar, las aportaciones realizadas por la propia persona con discapacidad, y sólo si las mismas no alcanzaran el límite de 24.250 euros señalado, podrán ser objeto de reducción las aportaciones realizadas por otras personas a su favor en la base imponible de éstas, de forma proporcional, sin que, en ningún caso, el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que realizan aportaciones a favor de una misma persona con discapacidad pueda exceder de 24.250 euros”.

Las aportaciones que no puedan ser objeto de reducción en la base imponible por insuficiencia de la misma pueden reducirse en los cinco ejercicios siguientes. Sin embargo, esta regla no resulta de aplicación a las aportaciones y contribuciones que excedan de los límites que hemos señalado anteriormente.

Por último, interesa destacar que las aportaciones a tales sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad, realizadas por los

⁴³¹ CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 34.

familiares o personas con las que tienen relación de tutoría o acogimiento, no estarán sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

b) Reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad

Asimismo, gozan de una reducción de la base imponible las aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad, en los términos del art. 54 LIRPF, en conexión con lo regulado en la Disposición Adicional Decimoctava LIRPF, que prácticamente reproduce las previsiones de aquél.

Tales aportaciones, para gozar de la reducción, deben ser realizadas por quienes tengan con el discapacitado una relación de parentesco en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, así como por el cónyuge de la persona con discapacidad o por aquellos que lo tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento, darán derecho a reducir la base imponible del aportante.

El límite cuantitativo aplicable a tales reducciones se ha aumentado en la vigente LIRPF a 10.000 euros anuales; si bien el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que efectúen aportaciones a favor de un mismo patrimonio protegido no podrá exceder de 24.250 euros anuales. A estos efectos, señala el art. 54.1, *in fine*, LIRPF, “cuando concurren varias aportaciones a favor de un mismo patrimonio protegido, las reducciones correspondientes a dichas aportaciones habrán de ser minoradas de forma proporcional sin que, en ningún caso, el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas físicas que realicen aportaciones a favor de un mismo patrimonio protegido pueda exceder de 24.250 euros anuales”.

Respecto al exceso de aportaciones, el art. 54.2 LIRPF preceptúa que “las aportaciones que excedan de los límites previstos darán derecho a reducir la base imponible de los cuatro períodos impositivos siguientes, hasta agotar, en su caso, en cada uno de ellos los importes máximos de reducción”. Lo cual también es aplicable en los casos en que no proceda la reducción por insuficiencia de base imponible.

Para finalizar, conviene señalar que el art. 71 RIRPF, novedosamente, ha establecido obligaciones de información para los patrimonios protegidos.

3.4.6. Mínimo personal y familiar por discapacidad

a) Mínimo por descendientes

Al mínimo personal se añade, si procede, un mínimo familiar por descendientes como expresión de las cargas económicas derivadas de la situación familiar de cada contribuyente. Este mínimo por descendientes se materializa con una reducción por cada descendiente soltero menor de veinticinco años o discapacitado de cualquier edad, siempre que uno y otro convivan con el contribuyente y no tengan rentas anuales superiores a 8.000 euros (excluidas las exentas).

Este mínimo por descendientes es de 1.836 euros por el primer descendiente, 2.040 euros por el segundo, 3.672 euros por el tercero y 4.182 euros por el cuarto y siguientes.

A su vez, cuando el descendiente tenga menos de tres años, el mínimo por descendientes se aumenta en 2.244 euros anuales.⁴³² Y en los casos de adopción o acogimiento preadoptivo o permanente, este aumento de 2.244 euros se produce, con independencia de la edad del menor, en el período impositivo en que se inscriba en el Registro Civil y en los dos siguientes; si bien, cuando dicha inscripción no sea necesaria, el aumento se puede practicar en el período impositivo en que tenga lugar la correspondiente resolución judicial o administrativa y en los dos siguientes.

A efectos de su aplicación, se asimilan a los descendientes aquellas personas que estén vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento. Y se consideran que conviven con el contribuyente los descendientes que, dependiendo del mismo, estén internados en un centro especializado.

b) Mínimo por ascendientes

El mínimo por ascendientes es de 918 euros anuales por cada uno de ellos cuando concurren las siguientes circunstancias: que sea mayor de 65 años o con discapacidad con independencia de su edad; que conviva con el contribuyente; y que no obtenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros (art. 59 LIRPF).

A estos efectos, se entiende que conviven con el contribuyente los ascendientes discapacitados que, dependiendo del mismo, estén internados en un centro especializado.

c) Mínimo personal y familiar con discapacidad

El mínimo por discapacidad procede tanto por la discapacidad del propio contribuyente como por la de sus ascendientes y descendientes, en los términos regulados en el art. 60 LIRPF (norma que ha aumentado la cuantía de

⁴³² La Ley del IRPF de 1998 aumentaba el mínimo familiar por descendientes en 150,25 euros o 300,51 euros según la edad de los mismos, a saber, desde los 3 hasta los 16 años y para menores de tres años, respectivamente. Posteriormente, la reforma operada por la Ley 40/1998 mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, convierte este aumento del mínimo familiar por descendientes en una reducción de la base imponible de 1.200 euros. Precisamente, una de las novedades incorporadas por la Ley 46/2002 consiste en la reforma del mínimo personal y familiar, que, desde 2003, cumple exclusivamente la función de modular la carga fiscal atendiendo a la existencia del contribuyente y de sus descendientes, pero no a las circunstancias que concurren en ellos, que pasan a ser contempladas por vía de las reducciones en la base imponible. Ahora bien, si para los descendientes menores de tres años se creó esta nueva reducción, con una sensible mejoría cuantitativa respecto a la legislación anterior, para los descendientes con edades comprendidas entre los tres y los dieciséis años desapareció la mejora sobre el mínimo por descendientes y no se creó de forma paralela una nueva reducción, lo cual fue criticado por la doctrina, sobre todo teniendo en cuenta el deseo del legislador de ayudar a la familia expresado en la Exposición de Motivos de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre.

este mínimo respecto del fijado en la regulación anterior). En caso de que concurren todas ellas, el mínimo por discapacidad es su suma.

El mínimo por discapacidad del contribuyente es de 2.316 euros anuales, con carácter general; y pasa a ser de 7.038 euros anuales cuando pueda acreditar un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Este mínimo se incrementa, en concepto de gastos de asistencia, en 2.316 euros anuales, cuando acredite que necesita la ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

Por su parte, el mínimo por discapacidad de ascendientes o descendientes, cualquiera que sea su edad (se aplica sólo para la discapacidad de descendientes o ascendientes con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes o ascendientes, respectivamente), es de 2.316 euros anuales por cada descendiente o ascendiente. Este mínimo pasa a ser de 7.038 euros anuales, por cada uno de ellos, cuando acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Asimismo, se prevé el incremento de este mínimo, en concepto de gastos de asistencia, en 2.316 euros anuales por cada ascendiente o descendiente que acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

Es importante señalar, en este sentido, que estos mínimos son compatibles con otros mínimos, de forma que, por ejemplo, un ascendiente del contribuyente que cumpla los requisitos de rentas y convivencia, mayor de 75 años y discapacitado con grado del 65% o superior, permitirá al contribuyente aplicar el mínimo por ascendientes (incluido el aumento por la edad) y por discapacidad de ascendientes (incluido el aumento por gastos de asistencia de discapacitados).

Un tema esencial para la aplicación de esta reducción constituye el de los requisitos y la forma de acreditar el grado de discapacidad tanto del contribuyente como de sus ascendientes y descendientes, que ya se ha analizado anteriormente con ocasión del concepto de persona con discapacidad.

3.4.7. La deducción en vivienda habitual

La deducción de la cuota íntegra por inversión en la vivienda habitual, regulada en el art. 68.1 LIRPF y desarrollada por los arts. 54 a 57 RIRPF comprende, en realidad, tres modalidades de inversión claramente relacionadas al referirse a la residencia habitual, pero de distinta naturaleza: la adquisición de la vivienda habitual, su rehabilitación, y la constitución de depósitos o cuentas vivienda.

Con carácter general, la deducción es del 10,05% de las cantidades satisfechas en el periodo de que se trate por la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual. La base máxima de la deducción es de 9.015 euros anuales, importe que comprende las cantidades satisfechas para la adquisición o la rehabilitación, los gastos originados por la adquisición o la rehabilitación

que hayan ido a cargo del adquirente y, en caso de financiación ajena, la amortización del capital y los intereses.⁴³³

Por otro lado, también se permite aplicar esta deducción cuando los contribuyentes efectúen obras e instalaciones de adecuación en la vivienda (incluidos los elementos comunes del edificio y los que sirven de paso necesario entre la finca y la vía pública), siempre que las obras e instalaciones sean certificadas por la Administración competente como necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que facilite el desenvolvimiento digno y adecuada de las personas discapacitadas.

No sólo dan derecho a la aplicación de la deducción las obras efectuadas en la vivienda (que puede estar ocupada en concepto de propietario, arrendatario, subarrendatario o usufructuario) por razón de la discapacidad del propio contribuyente, sino también por la de su cónyuge o pariente, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive, que conviva con él. Precisamente, la ampliación de la aplicación de la deducción a los parientes en línea colateral y a los que lo sean por afinidad del contribuyentes es una de las novedades que ha introducido la LIRPF en esta materia.

La base máxima de esta deducción, independientemente de la contemplada con carácter general para la adquisición o rehabilitación de vivienda, es 12.020 euros anuales. El porcentaje de deducción aplicable es del 13,4 por 100.

Por último, cuando se trate de obras de modificación de elementos comunes que sirvan de paso necesario entre la finca y la vía pública, así como las necesarias para la aplicación de dispositivos electrónicos para superar barreras de comunicación sensorial o de promoción de seguridad, pueden aplicarse además esta deducción los contribuyentes que sean copropietarios del inmueble en el que esté ubicada la vivienda.

A este respecto, conviene destacar que la exigencia de que la vivienda sea habitual para que su adquisición dé derecho a la aplicación de la deducción, implica que el contribuyente resida en la misma con cierto carácter de permanencia. Por lo tanto, es preciso fijar un plazo mínimo de residencia para que pueda considerarse que concurre el requisito citado de habitualidad. En este sentido, tanto la LIRPF como el RIRPF consideran vivienda habitual del contribuyente la edificación que constituya su residencia durante un plazo continuado de, al menos, 3 años.

No obstante, la normativa mencionada considera que pueden concurrir determinadas circunstancias que justifican que la vivienda no constituye la residencia habitual del contribuyente durante el citado plazo mínimo de tres años. Tales circunstancias son las siguientes: fallecimiento del contribuyente, celebración de matrimonio, separación matrimonial, traslado laboral, obtención del primer empleo, cambio de empleo u otras análogas justificadas. Igualmente,

⁴³³ Además, en la regulación anterior a la Ley 35/2006, si en la adquisición o rehabilitación se había recurrido a la financiación ajena, los porcentajes de deducción eran, durante los dos años siguientes a la adquisición o rehabilitación, el 16,75% sobre los primeros 4.507,59 euros y el 10,05%, sobre el exceso hasta 9.015,18 euros. Después de los dos primeros años, los porcentajes eran del 13,4% y del 10,05%, respectivamente.

se considera circunstancia que necesariamente exige el cambio de vivienda el hecho de que la anterior resulte inadecuada por causa de la minusvalía del propio contribuyente, de su cónyuge, ascendientes o descendientes que convivan con él.

El incumplimiento del plazo continuado de residencia durante el citado período mínimo de 3 años provoca la pérdida de las deducciones que el contribuyente se hubiera practicado hasta ese momento, debiendo regularizar las mismas en la forma prevista en el art. 59 RIRPF. De acuerdo con este artículo, la regularización se debe llevar a cabo en la autoliquidación del ejercicio en que se produzca el incumplimiento, sin que sea preciso, por consiguiente, presentar declaraciones complementarias relativas a los ejercicios en que se aplicó la deducción.

Igualmente, es importante destacar otro aspecto temporal que incide de forma relevante en la aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual, a saber, el plazo de ocupación de la vivienda. Esta exigencia viene impuesta por el art. 54.2 RIRPF, según la cual la vivienda debe ser habitada de manera efectiva y con carácter permanente por el propio contribuyente durante un plazo de, al menos, 12 meses contado a partir de la fecha de adquisición de la vivienda o de terminación de las obras.

De la misma manera que sucede con el plazo exigido de residencia, el Reglamento del Impuesto contempla una serie de circunstancias que justifican el incumplimiento de dicho plazo de 12 meses para la ocupación de la vivienda, sin que ésta pierda su carácter de habitual. Las circunstancias a las que se refiere el Reglamento son las siguientes: fallecimiento del contribuyente, cuando concurren circunstancias que necesariamente impidan la ocupación de la vivienda en términos idénticos a los expuestos anteriormente respecto al plazo de residencia, y cuando el contribuyente disfrute de una vivienda habitual por razón de cargo o empleo (público o privado) y la vivienda adquirida no sea objeto de utilización (en tal caso, el plazo de ocupación comenzará a contarse a partir de la fecha del cese del cargo o empleo citados).

3.4.8. Medidas autonómicas

Algunas Comunidades Autónomas, haciendo uso de su capacidad normativa, han establecido deducciones que tienen en cuenta la discapacidad, bien la que afecta al propio contribuyente, bien la que afecta a algún familiar.

a) Deducciones para contribuyentes con discapacidad

Son numerosas las Comunidades Autónomas que han establecido deducciones para los contribuyentes que sufren un determinado grado de discapacidad. Si bien en algún caso, como en la Comunidad de Galicia, no es suficiente con un determinado grado de discapacidad, sino que también es indispensable superar una determinada edad.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha previsto una deducción de 100 euros para los contribuyentes que tengan un grado de minusvalía igual o superior al 33%, regulada en el art. 2 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre. Para que proceda la aplicación de dicha deducción, la suma de las bases

imponibles general y del ahorro no puede superar 19.000 euros en el caso de tributación individual o 24.000 euros en el caso de tributación conjunta.

Por su parte, la Comunidad de las Islas Baleares prevé para los contribuyentes con una minusvalía psíquica igual o superior al 33% o física igual o superior al 65% una deducción de 150 euros. Ahora bien, cuando la minusvalía física es igual o superior al 33% pero inferior al 65%, la deducción aplicable es de sólo 80. Además, hay que tener en cuenta la existencia de determinados límites de renta para que proceda la aplicación de esta deducción (art. 6 de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública).

También en la Comunidad Autónoma de Canarias se ha aprobado una deducción para los contribuyentes discapacitados con un grado de minusvalía superior al 33% es y cuyo importe es de 300 euros, sin que se prevean límites de renta (art. 6.2.a) de la Ley 10/2002, de 21 de noviembre).

Igualmente, en Castilla y León existe una deducción de 656 euros para los contribuyentes discapacitados que sean mayores de 65 años, siempre que se cumplan dos requisitos (art. 7 del Decreto legislativo 1/2006, de 25 de mayo) : en primer lugar, que su base imponible total, menos el mínimo personal y familiar, no supere la cuantía de 18.900 euros si la tributación es individual o de 31.500 euros si es conjunta; y, en segundo lugar, que el contribuyente no sea usuario de residencias públicas o concertadas.

Otra deducción de este tipo es la prevista en Castilla-La Mancha para los contribuyentes con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, por un importe de 300 euros, siempre que tengan derecho a aplicarse el mínimo por discapacidad del contribuyente previsto en la legislación estatal del IRPF. Esta deducción es incompatible con la que se pueden aplicar los contribuyentes que tengan a su cargo un ascendiente o descendiente discapacitado y con la prevista para mayores de 75 años (art. 3 de la Ley 17/2005, de 29 de diciembre).

En la Comunidad de Galicia, el contribuyente de edad igual o superior a 65 años afectado por un grado de minusvalía igual o superior al 65% y que precise ayudas de terceras personas puede aplicarse una deducción del 10% de las cantidades satisfechas a los terceros, con un límite máximo de 600 euros (art. 1.1.4 de la Ley 14/2004, de 29 de diciembre). A estos efectos, se precisa que la base imponible total menos los mínimos personal y familiar a efectos del IRPF no exceda de 22.000 euros en tributación individual o de 31.000 euros en tributación conjunta. Igualmente, se debe acreditar la necesidad de la ayuda de terceras personas y se excluyen los casos en que el contribuyente sea usuario de residencias públicas o concertadas de Galicia o beneficiario del cheque asistencial de la Xunta de Galicia.

Por su parte, la Comunidad de Madrid ha establecido una deducción por acogimiento de discapacitados en los mismos términos que el acogimiento de mayores, por un importe de 900 euros (art. 1. Dos. 4 de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre). Por lo tanto, no puede haber entre el contribuyente y el acogido un grado de parentesco igual o inferior al cuarto.

Por último, en la comunidad Autónoma Valenciana existe una deducción de 175 euros para los contribuyentes que sean discapacitados en grado igual o

superior al 33% y con al menos 65 años. Se exceptúa el caso en que el contribuyente ya reciba como consecuencia de la situación de discapacidad algún tipo de prestación exenta del impuesto (art. 4 g) de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre).

b) Deducciones por asistencia o cuidado de familiares discapacitados

En Andalucía se ha previsto una deducción de 100 euros por asistencia a ascendientes o descendientes con discapacidad (regulada en el artículo 3 de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre), siempre que el contribuyente se pueda aplicar el mínimo por discapacidad de descendientes o ascendientes. Además, cuando se acredite que tales personas con discapacidad necesitan ayuda de terceras personas, se podrá deducir el 15% del importe satisfecho a la Seguridad Social, en concepto de cuota fija que sea por cuenta del empleador, con el límite de 500 euros anuales por contribuyente.

También la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contempla una deducción para los contribuyentes en cuya unidad familiar se encuentre un minusválido, cuya cuantía es de 80 a 150 euros, dependiendo del grado de minusvalía (art. 6 de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública).

En la Comunidad Autónoma de Cantabria existe una deducción de 100 euros por cuidado de descendientes o ascendientes discapacitados (art. 8.2 de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre). Para poder disfrutar de la exención se requiere que conviva el ascendiente más de 183 días con el contribuyente, y, además, que el ascendiente no tenga rentas brutas anuales superiores a 6.000 euros, incluidas las exentas, ni la obligación legal de presentar declaración por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se prevé una deducción de 200 euros para contribuyentes que tengan a su cargo un ascendiente o descendiente discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Esta deducción es incompatible con la prevista por el cuidado de ascendientes mayores de 75 años (art. 6.1 de la Ley 17/2005, de 29 de diciembre). La suma de los rendimientos netos y ganancias y pérdidas patrimoniales del contribuyente no puede superar los 36.000 euros.

Nuevamente, en Extremadura existe una deducción de 150 euros por cada ascendiente o descendiente discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, siempre que el ascendiente o descendiente discapacitado conviva de forma ininterrumpida al menos durante la mitad del período impositivo con el contribuyente y que la suma de las bases imponibles general y del ahorro del contribuyente no sea superior a 19.000 euros en declaración individual o 24.000 euros en declaración conjunta (art. 5 del Decreto legislativo 1/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado). El ascendiente o descendiente discapacitado tampoco puede obtener rentas brutas anuales superiores al doble del salario mínimo interprofesional, incluidas las exentas, ni tener la obligación de presentar declaración por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Finalmente, la Comunidad Valenciana ha aprobado una deducción de 175 euros por cada ascendiente mayor de 65 años que tengan un grado de minusvalía física igual o superior al 65% o bien psíquica igual o superior a 33%, que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros. En ningún caso puede la base liquidable del contribuyente ser superior a 26.711 euros en declaración individual o a 43.210 euros en declaración conjunta. Tampoco procede la aplicación de esta deducción cuando los ascendientes que generen su derecho presenten declaración por el IRPF con rentas superiores a 1.800 euros (art. 4 h) de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre).

c) Deducción por arrendamiento, adquisición o adecuación de la vivienda habitual

Existen en el Principado de Asturias un par de deducciones relacionadas con la adquisición o adecuación de vivienda habitual en los casos en que concurre la circunstancia de discapacidad en el propio contribuyente o bien en algún familiar suyo (art. 7.Segunda y Tercera de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre). En el primer caso, se exige que el contribuyente padezca un grado de minusvalía superior al 65%; en tanto que en el segundo caso se trata de los cónyuges, ascendientes o descendientes discapacitados (siempre que éstos no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores al indicador público de renta de efectos múltiples y convivan con el contribuyente durante más de 183 días al año) que convivan con el contribuyente.

Ambas deducciones ascienden al 3% de las cantidades satisfechas durante el ejercicio en la adquisición o adecuación de aquella vivienda que constituya o vaya a constituir su residencia habitual, excluidos los intereses. En ambos casos se requiere que la adquisición de la vivienda o las obras de adecuación sean estrictamente necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial de las personas minusválidas. Además, la base máxima de estas deducciones es de 13.135 euros, por lo que el importe máximo deducible será de 394,05 euros.

Por su parte, la Comunidad de Cantabria prevé una deducción por arrendamiento de vivienda habitual por discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65% (independientemente de su edad), menores de 35 años o mayores de 65 años. Su cuantía es del 10% de las cantidades satisfechas, con el límite de 300 euros anuales. Además, se requiere que la base imponible del período, antes de las reducciones por mínimo personal y familiar, sea inferior a 22.000 euros en tributación individual (o a 31.000 euros en conjunta) y que las cantidades pagadas en concepto de alquiler excedan del 10% de la renta del contribuyente (art. 8.1 de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre).

También la Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado una deducción del 10 por 100 por alquiler de vivienda habitual por jóvenes menores de 32 años, desempleados, discapacitados, viudos mayores de 65 años y por familias numerosas.

Por su parte, la Comunidad de Extremadura contempla una deducción por alquiler de vivienda habitual pro menores de 35 años, familias numerosas y

discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65%. Su cuantía asciende al 10% de los gastos satisfechos, con un máximo de 300 euros anuales. Entre otros requisitos, ni el contribuyente ni ninguno de los miembros de su unidad familiar pueden ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de otra vivienda situada a menos de 75 kilómetros de la vivienda arrendada. Además, la suma de las bases imponible general y del ahorro no puede ser superior a 19.000 euros en declaración individual o 24.000 en declaración conjunta (art. 4 del Decreto legislativo 1/2006, de 12 de diciembre).

En último lugar, también se prevé en la Comunidad Valenciana una deducción específica del 5 por 100 de las cuantías satisfechas para la adquisición de vivienda habitual por discapacitados físicos o sensoriales, con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, o psíquicos, con un grado igual o superior al 33%, pueden aplicarse, además de la deducción anterior (art. 4. k) de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre). Al respecto, se requiere que la base imponible no sea superior a dos veces el indicador público de renta de efectos múltiples. Dicha deducción del 5 por 100 es compatible con la deducción por adquisición de primera vivienda habitual por contribuyente de edad igual o inferior a 35 años.

d) Deducción por nacimiento o adopción de hijo discapacitado

La Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado una deducción por nacimiento del segundo hijo siempre que éste presente un grado de discapacidad igual o superior al 33% (regulada en el art. 110-2 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón). La cuantía es de 500 euros y sólo resulta de aplicación en el período impositivo en el que tiene lugar el nacimiento. La deducción es de 600 euros si la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro, menos el mínimo del contribuyente y el mínimo por descendientes, de todas las personas que formen la unidad familiar, no es superior a 32.500 euros. Esta deducción corresponde al contribuyente con quien convivan los hijos en la fecha del devengo del impuesto y en el caso de que convivan con más de un contribuyente y éstos practiquen la declaración individual, el importe de la deducción se prorrateará por partes iguales.

A su vez, la Comunidad Autónoma de Valencia ha establecido una deducción por nacimiento o adopción de un hijo discapacitado, ya sea físico o sensorial, siempre que padezca un grado de minusvalía igual o superior al 65%, o bien sea psíquico, con un grado de minusvalía igual o superior al 33%. Esta deducción es compatible con las que existen por nacimiento y adopción de hijos, partos múltiples y familias numerosas. Su cuantía asciende a 220 euros en relación al primer hijo que padezca la discapacidad (sea el primer hijo, por orden, del contribuyente, o sea otro posterior) y a 270 euros cuando se trate del segundo o posterior hijo discapacitado, sea el segundo hijo, por orden, del contribuyente, o sea otro posterior, siempre que sobrevivan los anteriores discapacitados (art. 4 c) de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre).

e) Modificación del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el art. 78LIRPF, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha modificado el tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual en el caso de discapacitados (art. 1º.2 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, del Parlamento de Cataluña): para discapacitados un 6,45 por 100 (frente al 4,95 por 100 del resto de Comunidades Autónomas) y en los supuestos de obras de adecuación de vivienda para discapacitados un 8,6 por 100 (frente al 6,60 por 100 aplicable en el resto de las Comunidades Autónomas).

3.5. Tratamiento fiscal de la dependencia en el IRPF

Como ya hemos manifestado, la LIRPF establece, por primera vez, un tratamiento diferenciado para las personas dependientes. Pues, como se pone de relieve en su Preámbulo, “razones de equidad y de cohesión social aconsejan otorgar una especial atención al problema de la dependencia en España, incentivando, por primera vez desde el punto de vista fiscal, la cobertura privada de esta contingencia. De esta forma se reconoce la realidad social española, en la que se da un incremento de la esperanza de vida que lleva asociado un problema de envejecimiento y dependencia de una buena parte de los ciudadanos, existiendo además otros factores que agudizan su dimensión en el sector de población que precisa de una atención especial”.

La LIRPF regula tanto los incentivos fiscales a quienes desean protegerse de una eventual situación de dependencia como el tratamiento tributario de las prestaciones económicas públicas recibidas al amparo del sistema nacional de dependencia. En efecto, en palabras textuales del Preámbulo de la LIRPF, “se configuran dos tipos de beneficios: los dirigidos a aquellas personas que sean ya dependientes, para las que se prevé la posibilidad de movilizar su patrimonio inmobiliario con vistas a obtener unos flujos de renta que les permita disponer de recursos para paliar las necesidades económicas, y, por otra parte, los dirigidos a aquellas personas que quieran cubrir un eventual riesgo de incurrir en una situación de dependencia severa o de gran dependencia”.

Y, continúa señalando el mencionado Preámbulo que, “adicionalmente, dado que la vivienda habitual constituye una importante manifestación del ahorro familiar, se introducen en la Ley mecanismos que permitan, en situaciones de dependencia severa o de gran dependencia, hacer líquida esta fuente de ahorro sin coste fiscal, lo que sin duda constituye un medio adicional de cobertura de esta contingencia”.

Ahora bien, debe señalarse que tampoco son demasiados los beneficios fiscales que se han reconocido en la LIRPF en este ámbito, pues la protección de las personas en situación de dependencia se realiza a través de otros instrumentos públicos que conforman el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (servicios sociales, cuidadores familiares o profesionales, prestaciones económicas...), como se ha visto en el capítulo anterior.

3.5.1. No sujeción de la disposición de la vivienda habitual

Por su parte, la Disposición Adicional Decimoquinta LIRPF establece que “no tendrán la consideración de renta las cantidades percibidas como consecuencia de las disposiciones que se hagan de la vivienda habitual por parte de las personas mayores de 65 años, así como de las personas que se encuentren en situación de dependencia severa o de gran dependencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, siempre que se lleven a cabo de conformidad con la regulación financiera relativa a los actos de disposición de bienes que conforman el patrimonio personal para asistir las necesidades económicas de la vejez y de la dependencia”. Por lo tanto, se trata, en puridad, de un supuesto de no sujeción al impuesto de las ganancias patrimoniales que se produzcan en este caso.

Al respecto, el Preámbulo de la LIRPF señala que “se configuran dos tipos de beneficios: los dirigidos a aquellas personas que sean ya dependientes, para las que se prevé la posibilidad de movilizar su patrimonio inmobiliario con vistas a obtener unos flujos de renta que les permita disponer de recursos para paliar las necesidades económicas, y, por otra parte, los dirigidos a aquellas personas que quieran cubrir un eventual riesgo de incurrir en una situación de dependencia severa o de gran dependencia”. Por lo tanto, la finalidad de este precepto es la de permitir que estas personas puedan disponer de su patrimonio para obtener flujos de renta que les proporcionen recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades propias de la dependencia y de la vejez.

Importa subrayar que la no sujeción sólo se aplica a la disposición (que es algo más amplio que la transmisión) de la vivienda habitual; por lo tanto, se aplicaría a cualquier acto de disposición que genere cualquier tipo de renta, vitalicia o temporal. Una de las posibles formas de disposición es la hipoteca inversa que consiste en un crédito con garantía inmobiliaria, esto es, es un negocio por el cual una persona que posee un inmueble recibe cada mes una renta, determinada por varios factores, y al fallecimiento del propietario los herederos harán frente al pago del préstamo o la entidad procederá a ejecutar la garantía.⁴³⁴

Además, sólo procede cuando quienes disponen de su vivienda habitual son personas mayores de 65 años y personas en situación de dependencia severa y gran dependencia, no siendo aplicable a quienes se encuentran en situación de dependencia severa ni cuando el elemento patrimonial del que se dispone es diferente de la vivienda habitual. Por último, hay que mencionar que solamente se aplicará la no sujeción cuando los actos de disposición se realicen de acuerdo con de conformidad con la regulación financiera relativa a los actos de disposición de bienes que conforman el patrimonio personal para asistir las necesidades económicas de la vejez y de la dependencia.

⁴³⁴ Otros productos financieros que permiten transformar los activos inmobiliarios en rentas son la denominada “vivienda pensión”, “hipoteca pensión” o la “cesión para alquiler” de la vivienda a una entidad tercera.

3.5.2. Exenciones

a) Ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual

En virtud de lo dispuesto en el art. 33.4.b) LIRPF, están exentas las ganancias o pérdidas patrimoniales en los supuestos que se producen “con ocasión de la transmisión de su vivienda habitual por mayores de 65 años o por personas en situación de dependencia severa o de gran dependencia de conformidad con la Ley de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

La finalidad de este precepto consiste en no someter a tributación las ganancias que se produce en los supuestos que empiezan a ser frecuentes de transmisión de la vivienda por parte de personas mayores o dependientes, teniendo en cuenta, además, el incremento de valor de los inmuebles sufrido en los últimos años. Esta previsión ya se contemplaba en la anterior regulación del impuesto, por lo tanto, la novedad de la actual LIRPF consiste en haberla ampliado a las personas en situación de dependencia.

Como ya hemos comentado anteriormente, del tenor literal de este precepto se desprende que este beneficio fiscal, que constituye una novedad en la LIRPF vigente, es aplicable no sólo a las personas mayores de 65 años sino también a personas en situación de dependencia severa o de gran dependencia; en ningún caso, resulta de aplicación a las personas discapacitadas ni a las personas en situación de dependencia moderada.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que sólo es aplicable este supuesto de exención para la transmisión de la vivienda habitual, no procede, pues, cuando estamos en presencia de otros una vivienda distinta de la habitual o de otros bienes inmuebles. En cuanto al concepto de vivienda habitual, como ya hemos tenido ocasión de analizar respecto de la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual, hay que remitirse a lo dispuesto en el art. 54 RIRPF.

En particular, el art. 54.4 RIRPF dispone que se entiende como vivienda habitual, no sólo aquella en la que el contribuyente residan en el momento de la transmisión, sino la que “hubiere tenido tal consideración hasta cualquier día de los dos años anteriores a la fecha de transmisión”. La finalidad de esta previsión consiste en permitir al contribuyente que deje de residir en su vivienda habitual y que dispongan de un plazo adicional de dos años para su venta, sin perder los beneficios propios de su calificación como vivienda habitual.

Al respecto, la DGT, en la Resolución 1888-08, de 23 de octubre, sostiene que es compatible la reserva por el contribuyente de un derecho real de habitación en la vivienda habitual transmitida, y la exención de la ganancia patrimonial obtenida en su transmisión, ya que la aplicabilidad de la exención establecida en el art. 33.4.b) LIRPF no queda condicionada a la constitución o no de derechos reales a favor del transmitente sobre la vivienda habitual transmitida.

c) Prestaciones económicas satisfechas con motivo del cuidado de los dependientes

Conforme a lo dispuesto en el art. 7.x) LIRPF, están exentas “las prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio, para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que se derivan de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”.

Tales prestaciones públicas son las recogidas en los arts. 17 a 19 de la Ley 39/2006, esto es, la prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y a apoyo a cuidadores no profesionales y prestación económica de asistencia personal. La primera prestación, de carácter periódico y personal, se percibe cuando no es posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y la capacidad económica del beneficiario (art. 17 Ley 39/2006). La segunda prestación se percibe cuando el beneficiario es tendido por su entorno familiar y se reúnen determinados requisitos contemplados en el art. 14.4 y 18 de la Ley 39/2006. Y, la última de las prestaciones pretende promover la autonomía de las personas con gran dependencia, para que contraten personal para su sustancia durante un número de hora que les facilite el acceso a la educación y al trabajo y, en general, a una vida más independiente (art. 19 de la Ley 39/2006).

Importa destacar que de la redacción literal del art. 7.x) LIRPF no se pueden considerar exentas las ayudas económicas que tienen por objetivo facilitar la autonomía personal, reguladas en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 39/2006, esto es, las ayudas técnicas y ayudas para facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a la mejora de la capacidad del beneficiario para desplazarse en su propia vivienda.

Asimismo, también se deduce que no están exentas y, por lo tanto, tributan en su totalidad, las siguientes prestaciones: en primer lugar, las derivadas de un seguro de dependencia; en segundo lugar, tampoco están exentas las prestaciones que no son económicas; y, en último lugar, las prestaciones que no son públicas.

3.5.3. Rendimientos del trabajo por prestaciones de seguros de dependencia

Como se acaba de exponer, del tenor literal del art. 33.4.b) LIRPF, quedan sujetas a gravamen, en calidad de rendimientos del trabajo, las prestaciones percibidas como consecuencia de los seguros de dependencia, a los que nos referimos a continuación.

3.5.4. Reducción de las aportaciones a seguros de dependencia

El art. 51.4 LIRPF, recoge, entre los instrumentos de previsión social que dan derecho a la aplicación de una reducción de la base imponible, a los seguros de dependencia. Esta nueva modalidad de instrumento se encuentra regulado

en la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria y se enmarca dentro de las previsiones de la disposición adicional séptima relativa a “Instrumentos privados para la cobertura de dependencia” según la cual el Gobierno en el plazo de seis meses promoverá las modificaciones legislativas que procedan para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

Los seguros de dependencia, que deben respetar los principios de no discriminación capitalización e irrevocabilidad de las aportaciones, pueden articularse bien a través de un contrato de seguro suscrito con entidades aseguradoras, incluidas las mutualidades de previsión social, o bien a través de un plan de pensiones, debiéndose constar en la póliza de forma expresa y destacada que se trata de un seguro de dependencia. Las prestaciones derivadas de los mismos pueden percibirse en forma de capital o de renta.

La totalidad de las reducciones que se practican todas las personas que satisfacen primas a los seguros de dependencia a favor de un contribuyente, incluidas las de éste, no pueden superar la menor de la dos siguientes cantidades, si son menores de 50 años: 10.000 euros anuales o el 30 por 100 de sus rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas. Si bien, cuando los contribuyentes son mayores de 50 años, la cuantía es de 12.500 euros anuales o el 50 por 100 de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas.

Coincidimos con CARBAJO VASCO cuando entiende que tales cuantías “juegan como límite para todas las aportaciones a los sistemas generales de “previsión social” citados en el artículo 51 de la LIRPF, incluyendo las primas abonadas a seguros de dependencia”.⁴³⁵

Por último, debe señalarse, como ya hemos tenido ocasión de analizar, que los contribuyentes que aporten primas a seguros dependencia, al igual que en el caso del resto de instrumentos de previsión social, están obligados a presentar declaración del impuesto, conforme a lo dispuesto en el art. 96.4 LIRPF y 61.1 RIRPF.

3.5.5. Medidas autonómicas: deducción por cuidado de personas o familiares dependientes

Aragón es la única Comunidad Autónoma que ha establecido una deducción específica para la dependencia. En concreto, ha aprobado una deducción de 150 euros por el cuidado de personas dependientes que convivan con el contribuyente al menos la mitad del período impositivo (regulada en el art. 110-4 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre).

⁴³⁵ CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, cit., pág. 43. En contra de esta interpretación se pronuncia MARTÍN-DELGADO, Isidoro: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, cit., págs. 18 a 21.

A estos efectos, la normativa dictada por la Comunidad autónoma entiende que es dependiente el ascendiente mayor de 75 años y al ascendiente o descendiente con un grado de discapacidad igual o superior al 65%, cualquiera que sea su edad. Además, para que proceda la deducción se exige que la persona dependiente no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores 8.000 euros y que la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro, menos el mínimo del contribuyente y el mínimo por descendientes, de todas las personas que conforman la unidad familiar, no exceda de 35.000 euros.

3.6. Tratamiento de la vejez, discapacidad y dependencia en otros impuestos

Al margen del IRPF, existen otros impuestos del sistema tributario español en los que, en menor medida, también se tiene en cuenta las situaciones de discapacidad y vejez en su configuración, especialmente la primera de ellas. En cambio, se a diferencia del IRPF, se observa cómo en ninguno de tales impuestos se contempla ninguna medida específica para los casos de dependencia; si bien es cierto que algunas de estas medidas previstas para los discapacitados pueden ser aplicables a las personas dependientes.

Tales figuras impositivas, que analizaremos a continuación, son: de un lado, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido; de otro, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ambos cedidos a las Comunidades Autónomas y en los que éstas han ejercido sus competencias normativas teniendo en cuenta las situaciones de vejez y discapacidad; Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte; y, por último, tres tributos locales, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

3.6.1. Impuesto sobre Sociedades

El Impuesto sobre Sociedades, a pesar de que grava la renta obtenida por personas jurídicas, sí que contempla algún beneficio fiscal para las mismas que pueda tener alguna repercusión sobre las personas en situación de discapacidad, dependencia o envejecimiento.

a) Exención parcial de ciertas entidades

El art. 9, apartados 2 y 3, del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (en adelante, TRLIS), en conexión con lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, declara parcialmente exentas a determinadas entidades (fundaciones, asociaciones...) que se dedican a la atención de los discapacitados, personas mayores o

dependientes. No obstante, debe señalarse que se trata de una exención general, no específica para la atención de tales colectivos.⁴³⁶

b) Deducibilidad de las contribuciones a planes de pensiones

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 TRLIS, las contribuciones que realicen las personas jurídicas a los planes de pensiones de sus trabajadores, se consideran gasto fiscalmente deducible. Sin embargo, según prevé la letra f) del apartado 1º de este precepto, no son deducibles fiscalmente (sí contablemente) “las dotaciones a provisiones o fondos internos para la cobertura de contingencias idénticas o análogas a las que son objeto del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones”.

c) Deduciones de la cuota

El art. 41 TRLIS contempla una deducción de la cuota por creación de empleo para trabajadores minusválidos, cuya finalidad es la de fomentar la contratación o inserción laboral de estas personas. Consiste en una cuantía fija, de 6.000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de la plantilla de trabajadores minusválidos, contratados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos, por tiempo indefinido, experimentando durante el período impositivo, respecto a la plantilla media de trabajadores minusválidos con dicho tipo de contrato del período inmediatamente anterior. A estos efectos, para el cálculo del incremento del promedio de plantilla con derecho a la deducción, se computan únicamente los trabajadores discapacitados con contrato indefinido que desarrollan la jornada completa.

Asimismo, el art. 38.5 TRLIS regula la reducción de las “inversiones en plataformas de accesos para personas discapacitadas o en anclajes de fijación de sillas de ruedas, que se incorporen a vehículos de transporte público de viajeros por carretera, darán derecho a practicar una deducción de la cuota íntegra del 10 % del importe de dichas inversiones”. No obstante, esta deducción se deroga para los períodos impositivos iniciados a partir de 2011, según lo dispuesto en la LIRPF.

También el art. 35 TRLIS contempla una deducción de la cuota íntegra, que con carácter general es del 30 por 100, por actividades de investigación y desarrollo que realiza una referencia a las personas con discapacidad. En concreto, señala su apdo. 1 que “también se considerará actividad de investigación y desarrollo la concepción de software avanzado, siempre que suponga un progreso científico o tecnológico significativo mediante el desarrollo de nuevos teoremas y algoritmos o mediante la creación de sistemas operativos y lenguajes nuevos, o siempre que esté destinado a facilitar a las personas discapacitadas el acceso a los servicios de la sociedad de la información”. Esta deducción se deroga con efectos a partir de los períodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2012.

⁴³⁶ Al respecto, véase DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Fiscalidad de las ONG*, Bosch, Barcelona, 2008.

Tales deducciones se ven afectadas por los límites contemplados en el art. 44 TRLIS, de forma que, con carácter general, el importe de todas las deducciones aplicadas no puede exceder conjuntamente el 35 por 100 de la cuota íntegra minoradas en las deducciones para evitar la doble imposición interna e internacional.

d) Bonificación para las cooperativas de trabajo asociado

Según la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, “las cooperativas de trabajo asociado fiscalmente protegidas que integren, al menos, un 50 % de socios minusválidos y que acrediten que, en el momento de constituirse la cooperativa, dichos socios se hallaban en situación de desempleo, gozaran de una bonificación del 90 % de la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades durante los cinco primeros años de actividad social, en tanto se mantenga el referido porcentaje de socios”.

Esta bonificación es compatible con la reconocida, con carácter general, en el art. 34.2 de la mencionada Ley 29/1990 para las cooperativas especialmente protegidas, consistente en el 50 por 100 de la cuota íntegra.

3.6.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

A pesar de que el IVA es un impuesto objetivo y que, como tal, no tiene en cuenta las circunstancias personales y familiares del contribuyente, hay que señalar que la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA), prevé alguna exención y la aplicación de tipos de gravamen diferentes al normal (y menores) en determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios relacionadas con la vejez, discapacidad y dependencia.

a) Exenciones

En el art. 20 LIVA, relativo a las exenciones en operaciones interiores, podemos encontrar algunas exenciones que afectan a la prestación de servicios a las personas en situación de vejez, discapacidad o dependencia. Tales exenciones suponen para la persona mayor, discapacitada o dependiente que no tiene que soportar la repercusión de la cuota del IVA correspondiente; al tiempo que para la persona que realiza la actividad conlleva la no deducibilidad de las cuotas del IVA soportadas en las adquisiciones de bienes y prestaciones de servicios utilizados en la realización de las operaciones exentas, de forma que no puede solicitar la correspondiente devolución.

Así, el art. 20.1.2 LIVA establece la exención de “las prestaciones de servicios de hospitalización o asistencia sanitaria y las demás relacionadas directamente con las mismas realizadas por entidades de Derecho público o por entidades o establecimientos privados en régimen de precios autorizados o comunicados. Se considerarán directamente relacionados con las de hospitalización y asistencia sanitaria las prestaciones de servicios de alimentación, alojamiento, quirófano, suministro de medicamentos y material sanitario y otros análogos

prestados por clínicas, laboratorios, sanatorios y demás establecimientos de hospitalización y asistencia sanitaria”.

Por su parte, el art. 20.1.3 LIVA declara exentas a las prestaciones de servicios de “asistencia a personas físicas por profesionales médicos o sanitarios, cualquiera que sea la persona destinataria de dichos servicios. A efectos de este impuesto tendrán la condición de profesionales médicos o sanitarios los considerados como tales en el Ordenamiento jurídico y los psicólogos, logopedas y ópticos, diplomados en centros oficiales o reconocidos por la Administración. La exención comprende las prestaciones de asistencia médica, quirúrgica y sanitaria, relativas al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, incluso las de análisis clínicos y exploraciones radiológicas”.⁴³⁷

Además, el art. 20.1.5 LIVA declara exentas a las “las prestaciones de servicios realizadas en el ámbito de sus respectivas profesiones por estomatólogos, odontólogos, mecánicos dentistas y protésicos dentales, así como la entrega, reparación y colocación de prótesis dentales y ortopedias maxilares realizadas por los mismos, cualquiera que sea la persona a cuyo cargo se realicen dichas operaciones”.

Y, de conformidad con lo previsto en el art. 20.1.7 LIVA, están exentas “las entregas de bienes y prestaciones de servicios que, para el cumplimiento de sus fines específicos, realice la Seguridad Social, directamente o a través de sus entidades gestoras o colaboradoras. Sólo será aplicable esta exención en los casos en que quienes realicen tales operaciones no perciban contraprestación alguna de los adquirentes de los bienes o de los destinatarios de los servicios, distinta de las cotizaciones efectuadas a la Seguridad Social. La exención no se extiende a las entregas de medicamentos o de material sanitario realizadas por cuenta de la Seguridad Social”.

Asimismo, el art. 20.1.8 LIVA dispone que también se encuentran exentas determinadas prestaciones de servicios de asistencia social efectuadas por entidades de Derecho público o entidades o establecimientos privados de carácter social relativas a asistencia a la tercera edad (letra b) y educación especial y asistencia a personas con minusvalía (letra c). Dicha exención se extiende a la prestación de servicios de alimentación, alojamiento o transporte accesorios de los anteriores prestados por dichos establecimientos o entidades, con medios propios o ajenos.

A estos efectos, el art. 20.tres LIVA entiende que son entidades o establecimientos de carácter social las que cumplen determinados requisitos: no tener finalidad lucrativa y dedicar, en su caso, los beneficios obtenidos al desarrollo de actividades exentas de idéntica naturaleza; los cargos de presidente, patrono o representante legal deben ser gratuitos y carecer de interés en los resultados de la explotación por sí mismos o a través de persona interpuesta; y, finalmente, que los socios, comuneros o partícipes de las entidades o establecimientos y sus cónyuges o parientes consanguíneos, hasta

⁴³⁷ Al respecto, véase RUIZ GARIJO, Mercedes: *Exención en el IVA de la asistencia a personas físicas realizada en el ejercicio de profesiones médicas y sanitarias. En particular, la asistencia prestada por fisioterapeutas y psicoterapeutas*, Jurisprudencia Tributaria, nº 20, 2007.

el segundo grado inclusive, no pueden ser destinatarios principales de las operaciones exentas ni gozar de condiciones especiales a la prestación de servicios (requisito que no resulta de aplicación a la prestación de servicios de educación social y asistencia a personas con discapacidad o personas de la tercera edad).

También el art. 20.1.11 LIVA prevé una exención de las cesiones de personal realizada sen el cumplimiento de sus fines, por entidades religiosas inscritas en el registro correspondiente del Ministerio de Justicia para el desarrollo de actividades de asistencia social relativas a la educación especial y asistencia a personas con discapacidad o de la tercera edad.

Igualmente, en virtud de lo previsto en el art. 20.15 LIVA, están exento “el transporte de enfermos o heridos en ambulancias o vehículos especialmente adaptados para ello”.

En relación con las importaciones, el art. 45 LIVA declara exentos de determinados bienes importados en beneficio de los discapacitados. Debe tratarse de bienes “especialmente concebidos para la educación, el empleo o la promoción social de las personas físicas o mentalmente disminuidas, efectuadas por instituciones u organismos debidamente autorizados que tengan por actividad principal la educación o asistencia a estas personas, cuando se remitan gratuitamente y sin fines comerciales a las mencionadas instituciones u organismos”. Dicha exención es aplicable también a las importaciones de los repuestos, elementos o accesorios de los citados bienes y de las herramientas o instrumentos utilizados en su mantenimiento, control, calibrado o reparación, cuando se importen conjuntamente con los bienes o se identifique que correspondan a ellos.

Por último, respecto a las operaciones intracomunitarias, el art. 26.Dos LIVA contempla la exención de los bienes a que se refiere el art. 45 LIVA.

b) Aplicación de tipos reducidos

Como se ha comentado anteriormente, la LIVA, en su art. 91, prevé la aplicación de tipos diferentes del normal en determinadas operaciones interiores relacionadas con la situación de vejez, discapacidad y dependencia de las personas. Así, se aplica el tipo superreducido del 4 por 100 en determinados casos y el tipo reducido del 7 por 100 en otros.

Por un lado, se aplica el tipo superreducido del 4 por 100 a todas las operaciones de entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones, servicios de reparación o adaptación de vehículos para personas con movilidad reducida, con objeto de incluir todos los vehículos destinados al transporte de estas personas, con independencia de quién sea el conductor, siempre que sirva como medio de transporte habitual para personas minusválidas.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 91.Dos.1.4º LIVA (modificado por la Ley 6/2006, de 24 de abril, para la clarificación del concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía), que se aplica el tipo superreducido a “los vehículos para personas con movilidad reducida a que se refiere el número 20 del anexo I del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico,

Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en la redacción dada por el anexo II A del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, y las sillas de ruedas para uso exclusivo de personas con minusvalía”.⁴³⁸

En consecuencia, no pueden beneficiarse de la aplicación del tipo superreducido los vehículos que no reúnen tales caracteres aunque sean adquiridos por un discapacitado y a pesar de que puedan disfrutar de la exención del art. 85 de la Ley del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte; así como tampoco las sillas de ruedas que sean adquiridas para usar por una persona no discapacitada, que estarán gravadas en ese caso al tipo reducido del 7 por 100, según lo previsto en el art. 91.Uno.6º LIVA.⁴³⁹

Asimismo, se aplica el mismo tipo superreducido del IVA a “los vehículos destinados a ser utilizados como autotaxis o autoturismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación, así como los vehículos a motor que, previa adaptación o no, deban transportar habitualmente a personas con minusvalía en silla de ruedas o con movilidad reducida, con independencia de quién sea el conductor de los mismos”. Para la aplicación de dicho tipo superreducido a tales vehículos comprendidos, se requiere el previo reconocimiento del derecho del adquirente, que deberá justificar el destino del vehículo. Y, como señala la DGT en su Resolución 2365-99, de 16 de diciembre, este tipo no se aplica a otros vehículos destinados a la misma finalidad.

Por su parte, el art. 91.Dos.2 LIVA (modificado por la Ley 6/2006, de 24 de abril, para la clarificación del concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía) determina la aplicación también del tipo superreducido del 4 por 100 a los “servicios de reparación de los vehículos y de las sillas de ruedas comprendidos en el párrafo primero del número 1.4 de este apartado y los servicios de adaptación de los autotaxis y autoturismos para personas con minusvalías y de los vehículos a motor a los que se refiere el párrafo segundo del mismo precepto, independientemente de quién sea el conductor de los mismos”. En este caso, el tipo superreducido se aplica tanto a

⁴³⁸ En particular, el número 20 del anexo I del Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, define los vehículos para personas con movilidad reducida como aquellos vehículos cuya tara no sea superior a 350 kilogramos y que, por construcción, no pueden alcanzar en llano una velocidad superior a 45 kilómetros por hora, proyectados y construidos especialmente, y no meramente adaptados, para el uso de personas con alguna disfunción o incapacidad física. En cuanto al resto de sus características se les equipara a los ciclomotores de tres ruedas.

⁴³⁹ En este sentido, la Resolución de la DGT 0707-98, de 27 de abril, entiende que “1. tributarán en el Impuesto sobre el Valor Añadido al tipo impositivo del 4 por ciento las entregas de adquisiciones intracomunitarias e importaciones de sillas de ruedas para uso exclusivo de personas con minusvalía, entendiéndose por tales, aquellas sillas de ruedas que por su diseño y configuración objetiva sean destinadas exclusivamente a estas personas que determina la Ley. 2. Se aplicará el tipo impositivo del 7 por ciento a las entregas, adquisiciones intracomunitarias e importaciones de otras sillas de ruedas distintas de las del apartado (anterior), que por su configuración objetiva no son de uso exclusivo para personas con minusvalía, pero que sólo pueden destinarse a suplir las deficiencias físicas del hombre. 3. No concurriendo lo dispuesto en los apartados anteriores, las entregas, adquisiciones intracomunitarias e importaciones de otras sillas de ruedas tributarán al tipo impositivo general del 16 por ciento”.

la mano de obra como a los materiales utilizados en la reparación de estos vehículos.

Asimismo, se prevé la aplicación del tipo superreducido del 4 por 100 a las “prótesis, órtesis e implantes internos para personas con minusvalía” (art. 91.Dos.1.5º LIVA). Como acertadamente pone de relieve RUIZ HIDALGO, aunque el legislador nada dice, podemos entender que la adquisición de las prótesis, etc., tiene que estar directamente relacionadas con la minusvalía”.⁴⁴⁰ Tales productos cuando no son adquiridos por una persona con discapacidad tributan al tipo reducido del 7 por 100 (art. 91.Uno.6º LIVA).

Por otro lado, el art. 91.Uno.1.6º LIVA (en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre) prevé la aplicación del tipo reducido del 7 por 100 a “los aparatos y complementos, incluidas las gafas graduadas y las lentillas que, por sus características objetivas, sean susceptibles de destinarse esencial o principalmente a suplir las deficiencias físicas del hombre o de los animales, incluidas las limitativas de su movilidad y comunicación”. Por lo tanto, se aplicaría este tipo reducido para las sillas de ruedas o elevadores mecánicos para facilitar el acceso a piscinas a los discapacitados.

Igualmente, el tipo reducido del 7 por 100 se aplica a los balnearios que, en la mayoría de ocasiones son utilizados por personas en situación de vejez. Así, a tenor del art. 91.Uno.2.2º LIVA, “los servicios de hostelería, acampamiento y balneario, los de restaurantes y, en general, el suministro de comidas y bebidas para consumir en el acto, incluso si se confeccionan previo encargo del destinatario” se gravan al tipo del 7 por 100 (art. 91.Uno.2.2 LIVA).

Por último, conforme lo dispuesto en el art. 91.Uno.2.9º LIVA, también se aplica el tipo reducido del 7 por 100 a los servicios de asistencia de educación especial o asistencia social prestados por entidades o establecimientos privados que no están exentos según el art. 20.Uno.8º LIVA o cuando las mismas no tienen carácter social. En este punto, la Resolución de la DGT 2004-97, de 2 de octubre, puntualiza que no se aplica el tipo reducido “en ningún caso a servicios que no puedan ser calificados como de asistencia social (...) o que, teniendo dicha naturaleza, no se presten en los ámbitos mencionados en las letras a) a k) del artículo 20.Uno.8º de la misma Ley”.

3.6.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

a) Exención de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la protección, asistencia e integración social de los discapacitados

El art. 45.I.A).b) del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, prevé una exención que hace referencia a la discapacidad y que afecta, con carácter general, a los tres gravámenes que conforman dicho Impuesto: el Impuesto sobre Transmisiones

⁴⁴⁰ RUIZ HIDALGO, Carmen: *Impuesto sobre el Valor Añadido*, en “La protección de las personas discapacitadas a través del ordenamiento tributario”, cit., pág. 72.

Patrimoniales Onerosas, el Impuesto sobre Operaciones Societarias y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados,

En virtud de dicho precepto, están exentas las entidades sin fines lucrativos a que se refiere el art. 2 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, que se acojan al régimen fiscal especial en la forma prevista en el art. 14 de dicha Ley. En consecuencia, están exentas, entre otras instituciones, las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública que se dediquen a la protección, asistencia o integración social de las personas con discapacidad física, sensorial o psíquica.

El contribuyente de este impuesto está obligado a acompañar su autoliquidación de la documentación que acredita el derecho a la exención. A este respecto, el art. 89 del Reglamento del Impuesto, aprobado mediante el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, exige la acreditación del derecho a la exención de las entidades sin ánimo de lucro mediante la aportación de determinada documentación.

b) Tipos reducidos autonómicos

Algunas Comunidades Autónomas, en uso de su capacidad normativa, han establecido tipos de gravamen reducidos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados teniendo en cuenta la circunstancia de la discapacidad.

Andalucía ha establecido un tipo de gravamen reducido en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas del 3,5 por 100 en el caso de adquisición de vivienda habitual adquirida por un discapacitado, al tiempo que un tipo de gravamen reducido del 0,3 por 100 en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) para los documentos que formalicen dichas operaciones.

A su vez, la Comunidad de las Islas Baleares ha aprobado un tipo de gravamen reducido del 3 por 100 en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas en los supuestos de adquisición de vivienda habitual por menores de 36 años, discapacitados o familias numerosas. Igualmente, ha aprobado un tipo de gravamen reducido del 0,5 por 100 en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) para los documentos que formalicen dichas operaciones.

En esta misma línea, la Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado un tipo de gravamen reducido en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas del 6 por 100 en la adquisición de vivienda habitual por parte de familias numerosas, por menores de 35 años y por discapacitados. Y, de igual modo, existe un tipo reducido del 0,50 en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) para los documentos que formalicen la adquisición de vivienda habitual por discapacitados, familias numerosas, menores de 35 años o cuando se trate de vivienda de protección oficial.

También la Comunidad Autónoma de Cantabria ha establecido un tipo de gravamen reducido en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

Onerosas del 5 por 100 para la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, personas discapacitadas, menores de 30 años o en los casos de viviendas de protección pública. Dicho tipo pasa a ser del 4 por 100 cuando se trata de discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. En el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) existe un tipo reducido del 0,30 para los documentos que formalicen la adquisición de vivienda habitual por discapacitados, familias numerosas, menores de 30 años o cuando se trate de vivienda de protección pública. El tipo pasa a ser del 0,15 por 100 cuando la persona discapacitada esté afectada por un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

En la Comunidad de Castilla y León se ha aprobado un tipo reducido del 4 por 100 en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas en el caso de adquisición de vivienda habitual por parte de familias numerosas, discapacitados y de primera vivienda habitual por menores de 36 años o adquisición de primera vivienda habitual de protección pública. De forma paralela, en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) existe un tipo reducido del 0,30 para los documentos que formalicen la adquisición de vivienda habitual por discapacitados, familias numerosas o cuando se trate de vivienda de protección pública.

Por otro lado, en la Comunidad de Cataluña existe un tipo reducido del 5 por 100 para en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas para las adquisiciones de vivienda habitual por parte de jóvenes menores de 33 años, familias numerosas y discapacitados.

En la Comunidad de Extremadura existe una bonificación del 20 por 100 en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, para la adquisición de viviendas habituales cuyo valor no supere 122.606,47 euros y tributen al 6 por 100, siempre que el sujeto pasivo sea menor de 35 años, familia numerosa o discapacitado.

También en la Comunidad de Galicia se ha aprobado un tipo reducido del 4 por 100 para en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas para las adquisiciones de vivienda habitual por discapacitados que tengan un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

La Comunidad de La Rioja ha establecido un tipo de reducido del 5 por 100 en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas en los supuestos de adquisición de vivienda habitual por discapacitados. Y, de igual modo, ha aprobado un tipo reducido del 0,4-0,5 por 100 en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (modalidad de documentos notariales) para los documentos que formalicen la adquisición de vivienda habitual por discapacitados, familias numerosas, menores de 36 años o en el caso de contribuyentes cuya base imponible, menos el mínimo personal y familiar, no supere en 3,5 veces el salario mínimo interprofesional.

Para finalizar, la Comunidad Valenciana ha aprobado un tipo reducido del 4 por 100 para en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas para las adquisiciones de vivienda habitual de la personas con la condición de discapacitada física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, o psíquica, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, únicamente por la parte del bien que aquél adquiera. Igualmente, ha aprobado un tipo reducido del 0,1 por 100 en el Impuesto sobre Actos Jurídicos

Documentados (modalidad de documentos notariales) para las primeras copias de escrituras públicas que documenten la constitución de préstamos hipotecarios para la adquisición por un discapacitado físico o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, o psíquico, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, de su vivienda habitual, únicamente por la parte del préstamo en que aquél resulte prestatario.

3.6.4. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

a) Reducciones mortis causa

En las adquisiciones *mortis causa*, incluidas las correspondientes a beneficiarios de las pólizas de seguros de vida, el art. 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, LISD), se prevén unas reducciones genéricas sobre la base imponible que tienen en cuenta la condición de discapacidad del adquirente, independientemente de la correspondiente reducción en función del grado del parentesco que le una con el causante.

En efecto, en virtud de este precepto, “se aplicará, además de las que pudieran corresponder en función del grado de parentesco con el causante, una reducción de 47.858,59 euros a las personas que tengan la consideración legal de minusválidos, con un grado de discapacidad igual o superior al 33 % e inferior al 65 %, de acuerdo con el baremo a que se refiere el artículo 148 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio; la reducción será de 150.253,03 euros para aquellas personas que, con arreglo a la normativa anteriormente citada, acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 65 %”.

b) Reducciones inter vivos

A su vez, el art. 20.6 LISD contempla una reducción de la base imponible del 95 por 100 del valor de adquisición en las transmisiones *inter vivos* a favor del cónyuge, descendientes o adoptados, de una empresa individual, un negocio profesional o de participaciones en entidades del donante a las que les sea de aplicación la exención del art. 4.8 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, siempre que concurren algunos requisitos, entre los que figura que el donante tenga 65 años o más, o bien que se encuentre en situación de discapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

Asimismo, el art. 20.7 LISD prevé una reducción de la base imponible del 95 por 100 en las transmisiones *inter vivos* a favor del cónyuge, descendientes o adoptados, de los bienes contemplados en el art. 4, apartados 1 a 3, de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, en tanto que integrantes del Patrimonio Histórico Español o del Patrimonio Histórico o Cultural de las Comunidades Autónomas, siempre que concurren los mismos requisitos descritos anteriormente.

c) Reducciones, deducciones y bonificaciones autonómicas

Asimismo, algunas comunidades Autónomas, han establecido alguna medida, haciendo uso de su capacidad normativa, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que tiene en cuenta la condición de discapacitado.

En la Comunidad de Andalucía existe una reducción de la base imponible del 100 por 100 aplicable para las personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, siempre que su base imponible sea inferior a 250.000 euros.

La Comunidad de Aragón ha establecido una reducción de la base imponible del 100 por 100 para las adquisiciones *mortis causa* por personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, así como una reducción de la base imponible del 95 por 100 por donaciones de dinero a discapacitados para la adquisición de la primera vivienda habitual.

Por su parte, en la Comunidad del Principado de Asturias existe una reducción de la base imponible del 100 en las adquisiciones *mortis causa* por discapacitados si su patrimonio previo es menor de 402.678,11 euros y si el grado de discapacidad es igual o superior al 65 por 100.

Asimismo, la Comunidad de las Islas Baleares ha establecido, por un lado, una reducción por minusvalía por un importe de de 48.000 (si el grado de la minusvalía física o sensorial es igual o superior al 33 por 100) o de 300.000 euros (si el grado de minusvalía física o sensorial es igual superior al 65 por 100 y si el grado de la minusvalía psíquica es igual o superior al 33 por 100); y, de otro lado, una reducción del 100 por 100 en los casos de adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual del causante siempre que el causahabiente sea cónyuge, ascendientes, descendientes y colaterales mayores de 65 años que hayan convivido con el causante. Además, también existe una reducción del 57 por 100 en las donaciones efectuadas a descendientes, menores de 36 años o discapacitados, de inmuebles que constituyen su primera vivienda habitual; al tiempo que también existe una reducción del 99 por 100 en donaciones que constituyan aportaciones a patrimonios protegidos de titularidad de personas con discapacidad.

En la Comunidad Autónoma de Canarias se prevé una reducción para las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por discapacitados de 72.000 euros, con carácter general, y de 400.000 euros si están afectados por un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Además, también existe una bonificación del 100 por 100 en los casos de vivienda habitual transmitida *inter vivos* a un descendiente discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado una reducción en las adquisiciones *mortis causa* para los adquirentes discapacitados de 50.000 (si sufren un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100) ó 200.000 euros (cuando su grado de minusvalía es igual o superior al 65 por 100), de acuerdo con lo establecido en el art. 1 de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas Fiscales en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.

A su vez, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha previsto una reducción para las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por personas discapacitadas. Esta reducción es de 125.000 euros cuando el grado de minusvalía es igual o superior al 33 por 100, mientras que es de 250.000 cuando dicho grado es igual o superior al 65 por 100. También esta Comunidad ha establecido una reducción del 100 por 100 en donaciones que constituyan aportaciones a patrimonios protegidos de titularidad de personas con discapacidad, con un límite de 60.000 euros.

Encontramos medidas de este tipo también en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Así, existe una deducción del 95 por 100 para adquisiciones *mortis causa* e *inter vivos* efectuadas por personas discapacitadas con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Además, gozan de una deducción del 95 por 100 las donaciones que constituyan aportaciones a patrimonios protegidos de titularidad de personas con discapacidad.

Nuevamente en la Comunidad de Cataluña se aprecian medidas de este tipo. Existe una reducción para las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por discapacitados de de 240.000 euros cuando el grado de minusvalía es igual o superior al 33 por 100, mientras que es de 570.000 cuando dicho grado es igual o superior al 65 por 100.

Asimismo, en la Comunidad de Extremadura se contempla una deducción para discapacitados en las adquisiciones *mortis causa*, cuyo importe varía en función del grado de minusvalía: si es igual o mayor del 33 por 100 e inferior al 50 por 100, su importe es de 120.000 euros; si es igual o superior al 50 por 100 e inferior al 65 por 100, su cuantía es de 150.000 euros; y, si es igual o superior al 65 por 100, asciende a 180.000 euros.

En la Comunidad Autónoma de Galicia los discapacitados pueden aplicarse una reducción en las adquisiciones *mortis causa*: si el grado de minusvalía es igual o mayor al 33 por 100, el importe de la deducción es de 108.200 euros; en tanto que si el grado de minusvalía es igual o superior al 65 por 100, asciende a 216.400 euros.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid contempla una reducción para las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por discapacitados: si el grado de minusvalía es igual o mayor al 33 por 100, el importe de la deducción es de 55.000 euros; en tanto que si el grado de minusvalía es igual o superior al 65 por 100, asciende a 153.000 euros.

Para finalizar, la Comunidad Valenciana ha establecido una reducción para las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por discapacitados físicos o sensoriales con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 o psíquicos con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, por un importe de 240.000 euros (con independencia de la que les pueda corresponder en función del grado de parentesco que les una con el causante); y una reducción de 120.000 euros para contribuyentes con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Asimismo, existe una bonificación de la cuota del 99 por 100 en las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por discapacitados físicos o sensoriales con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 o por discapacitados psíquicos con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100.

Por otro lado, también en la Comunidad Valenciana encontramos una reducción de 240.000 euros para las adquisiciones *inter vivos* efectuadas por personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, y con discapacidad psíquica, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Cuando la adquisición se efectúe por personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, que sean padres, adoptantes, hijos o adoptados del donante, se aplicará una reducción de 120.000 euros. Igual reducción, con los mismos requisitos de discapacidad, resultará aplicable a los nietos siempre que su progenitor, que era hijo del donante, hubiera fallecido con anterioridad al momento del devengo, y a los abuelos, siempre que su hijo, que era progenitor del donante, hubiera fallecido con anterioridad al momento del devengo. Además, se ha previsto una bonificación del 99 por 100 para las adquisiciones *inter vivos* efectuadas por ascendientes o descendientes discapacitados físicos o sensoriales con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 o por discapacitados psíquicos con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100.

Y, por último, también se prevé una bonificación de la cuota del 99 por 100, con un límite de 420.000 euros, para las adquisiciones *inter vivos* efectuadas por los padres, adoptantes, hijos o adoptados del donante, que tengan, en todos los casos, un patrimonio preexistente de hasta 2.000.000 de euros y su residencia habitual en la Comunidad Valenciana. Igual bonificación, con el mismo límite y requisitos, se aplicará a los nietos, siempre que su progenitor, que era hijo del donante, hubiera fallecido con anterioridad al momento del devengo, y a los abuelos, siempre que su hijo que era progenitor del donante, hubiera fallecido con anterioridad al momento del devengo.

3.6.5. Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte

a) No sujeción de los vehículos de personas de movilidad reducida

Según preceptúa el art. 65.1.a).6º de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, reguladora de los Impuestos Especiales (en adelante, LIIEE), no está sujeta al impuesto la primera matriculación definitiva en España de vehículos para personas con movilidad reducida, nuevos o usados, provistos de motor para su propulsión a que se refiere el art. 20 del Anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

b) Exención de los vehículos matriculados a nombre de discapacitados

Además, el art. 66.1.d) LIIEE prevé la exención de la primera matriculación definitiva de los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo, cuando concurren los siguientes requisitos: que haya transcurrido al menos cuatro años desde la matriculación de otro vehículo en análogas condiciones (lo cual no es exigible en supuestos de siniestro total de los vehículos debidamente acreditado); y que no sean objeto de una transmisión posterior por actos *inter vivos* durante el plazo de cuatro años siguientes a la fecha de su matriculación (en consecuencia, en los casos de transmisión *mortis*

causa sí que se podría beneficiar de la exención la persona discapacitada). La aplicación de esta exención está condicionada al previo reconocimiento por parte de la Administración.

Como se observa, la aplicación de esta exención sólo requiere que los vehículos estén matriculados a nombre de un discapacitado y cuyo único destino sea su utilización por el mismo, no precisándose, pues, que el vehículo presente características específicas respecto de la discapacidad que afecta a la persona.

A este respecto, la DGT en su Resolución 1766-99, de 4 de octubre, ha señalado que en los casos en que se transmita inter vivos o se desafecte el vehículo que era utilizado por la persona discapacitada, antes del mencionado plazo de cuatro años y sin que se matricule un segundo vehículo, “como en este caso la exención inicialmente aplicada no puede entenderse anulada, no se podrá matricular un segundo vehículo al amparo de la exención prevista en el artículo 66.1.d) antes del plazo de cuatro años establecido en el citado artículo”.

3.6.6. Impuesto sobre Actividades Económicas

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), en su art. 82.1, contempla una exención que está relacionada directamente con la discapacidad, además de las previstas en letra c), que afecta a todas las personas físicas, al margen de que puedan estar afectadas por la condición de vejez, discapacidad o, incluso, dependencia, o la prevista en su letra e), aplicable a todos los establecimientos de enseñanza.

Así, el art. 82.1.e) TRLRHL establece la exención de “las asociaciones y fundaciones de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, sin ánimo de lucro, por las actividades de carácter pedagógico, científico, asistenciales y de empleo que para la enseñanza, educación, rehabilitación y tutela de minusválidos realicen, aunque vendan los productos de los talleres dedicados a dichos fines, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine exclusivamente a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento”. Dicha exención posee un carácter rogado, concediéndose a instancia de parte.

3.6.7. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El segundo párrafo del artículo 93.1.e) TRLRHL establece que están exentos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica (en adelante, IVTM) los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere el apartado A del Anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, y los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplica en tanto se mantengan las citadas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte. Sin embargo, la exención no resulta aplicable a los sujetos pasivos beneficiarios de ellas por más de un vehículo simultáneamente.

A estos efectos, se consideran personas con discapacidad a las que tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100. Se trata de una exención rogada, por lo que el interesado, en virtud de lo dispuesto en el art. 93.2 TRLRHL, deberá aportar el certificado de la discapacidad emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el ayuntamiento de la imposición, en los términos que se establezcan en la correspondiente ordenanza fiscal.

El uso exclusivo del vehículo por la persona con discapacidad no es incompatible ni excluyente con que el resto de plazas del vehículo sean ocupadas por familiares u otras personas con el consentimiento de aquélla. Tampoco se precisa que el discapacitado conduzca el vehículo, sino que esté matriculado a su nombre y se destine a su transporte. Ni tampoco se requiere que el vehículo se modifique para adaptarlo a las necesidades del discapacitado.

Y el hecho de que el discapacitado comparta la titularidad del vehículo con otra persona, sea o no discapacitada esta última, no obsta para el reconocimiento de la exención en la medida en que el vehículo esté matriculado a nombre de un minusválido para su uso exclusivo. En este sentido se ha manifestado la DGT, en la Consulta Vinculante 2130/2007, de 8 de octubre.

3.6.8. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El art. 103.2.e) TRLRHL, prevé una bonificación de la cuota del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIOI), de hasta el 90 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados, a los efectos de eliminar barreras arquitectónicas.

Se trata de una bonificación de carácter potestativo para los Ayuntamientos, por lo que corresponde a cada Ayuntamiento decidir sobre su establecimiento o no. Y se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las restantes bonificaciones contempladas en el art. 103.2 TRLRHL.

Las correspondientes ordenanzas fiscales determinarán los aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMAS NORMATIVAS

Una forma especial de proteger a los colectivos de personas mayores, discapacitadas y dependientes (y a sus familias) es, sin duda alguna, el uso de instrumentos fiscales que establezcan, básicamente, beneficios tributarios o que contemplen de forma particularizada estas situaciones y que permitan, por otro lado, una mejor conciliación de la vida familiar y laboral. Aspecto con el que está relacionado el gasto público, especialmente, el régimen de ayudas directas a estos colectivos y a sus familias. Además, hay que tener en cuenta que en nuestro Estado del bienestar, es patente la necesidad de que los ciudadanos contraten instrumentos de previsión social alternativos y complementarios a las prestaciones de la Seguridad Social y para incentivarlo las medidas fiscales son determinantes.

Ahora bien, el régimen fiscal del envejecimiento, la discapacidad y, en menor medida, la dependencia, ha sido abordado por nuestro el legislador de forma fraccionada y enfocada especialmente desde la perspectiva de la tributación sobre la renta de las personas físicas, pues es el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la riqueza y solidaridad propios de un Estado social. Además, la normativa que afecta a esta cuestión está dispersa y ha sido objeto de numerosas reformas. Por ello, de *lege ferenda*, sería deseable una regulación sistemática de la materia, que permita una mayor comprensión global de la misma.

Panorama que se complica aún más si se tienen en cuenta las nuevas capacidades normativas en materia de los tributos cedidos atribuidas a las Comunidades Autónomas, que van ejerciendo su corresponsabilidad fiscal estableciendo distintas medidas tributarias en este ámbito. Del examen de las medidas aprobadas por las distintas Comunidades Autónomas que afectan a la vejez, la discapacidad y la dependencia en relación con los tributos cedidos (IRPF, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) se observan importantes diferencias entre unas y otras, pues existen Comunidades muy activas en este sentido, en tanto que otras Comunidades han adoptado muy pocas medidas de este tipo. Es más, en relación con la dependencia solamente una Comunidad Autónoma, Aragón, ha aprobado una deducción del IRPF que la tiene en cuenta. En consecuencia, consideramos que las Comunidades Autónomas todavía tienen mucho margen de actuación en este ámbito y podrían establecer más beneficios fiscales de este tipo, especialmente, los referidos expresamente a la dependencia.

A efectos fiscales, las consecuencias jurídicas de que una persona se encuentre en una u otra circunstancia, no son las mismas. De ahí la importancia de definir los conceptos de persona discapacitada y de persona dependiente a efectos fiscales, así como la edad avanzada con relevancia a en el ámbito tributario, pues ello determinará que una persona pueda o no aplicarse los beneficios tributarios reconocidos en el ordenamiento jurídico correspondientes a una u otra circunstancia.

En el ámbito fiscal, no existe un único concepto de discapacidad, sino que son las leyes reguladoras de los diferentes tributos las que pueden establecer la definición de discapacidad en el ámbito de los mismos y pueden fijar el grado de minusvalía necesario para poder gozar de los correspondientes beneficios fiscales (aunque no siempre no lo detallan). Por otro lado, en ocasiones, también se debe acreditar a efectos fiscales la necesidad de ayuda por parte de terceras personas o bien la movilidad reducida en aras a aplicarse el oportuno beneficio fiscal.

El IRPF es de los pocos impuestos en el que podemos encontrar una definición del concepto de discapacitado y se explicita la manera de acreditar dicha situación (regulación se ha ido extendiendo, aunque de forma lenta, a otros impuestos; si bien lo deseable sería la existencia de un único concepto de discapacitado). A estos efectos, se distinguen dos tipos de discapacidad: una discapacidad simple (que tiene entre un grado de minusvalía de 33 por 100 y 64 por 100) y una discapacidad cualificada (con un grado igual o superior al 65 por 100). Dicha distinción es importante porque en el IRPF las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 (o personas con declaración judicial de incapacidad), gozan de mayores ventajas fiscales que las que no alcanzan dicho grado. Igualmente, conviene destacar que en el IRPF se tiene en cuenta la necesidad de ayuda por parte de terceras personas o la movilidad reducida para la aplicación de algún beneficio fiscal.

En cuanto al concepto de persona en situación de dependencia, grados y niveles, la LIRPF se remite a la Ley 39/2006 en cuanto a la definición legal de las situaciones concretas de dependencia, en tanto que esta última se remite, a su vez, a la LIRPF en relación con los beneficios fiscales aplicables en este ámbito. Por lo tanto, hay que acudir a las disposiciones de la Ley 39/2006 para conocer el concepto, grados y niveles de la dependencia.

A efectos, fiscales solamente, pueden aplicarse los beneficios reconocidos en la LIRPF aquellos dependientes calificados, de acuerdo con la normativa correspondiente, como severos o grandes dependientes. Por otro lado, la LIRPF identifica dependencia con envejecimiento y parece no tener en cuenta que las causas que originan la dependencia son variadas y exceden de la vejez, pues también puede producirse por la enfermedad y la discapacidad. De *lege ferenda*, sería deseable que la normativa no identificara dependencia sólo con vejez y que se previera algún beneficio fiscal para los dependientes moderados.

Además, hay que tener en cuenta que ciertos beneficios fiscales aplicables a las personas discapacitadas no lo son para las dependientes; y, a la inversa, determinados beneficios de que gozan las personas dependientes no pueden extenderse a las discapacitadas. Si bien, es cierto que la discapacidad y la dependencia aumentan su interrelación con la edad.

Por lo tanto, la persona discapacitada que desee beneficiarse de las medidas fiscales previstas para las personas en situación de dependencia, deberán ser reconocidas como tal, de acuerdo con las previsiones de la Ley 30/2006; y, al contrario, las personas dependientes que quieran aplicarse los beneficios tributarios reconocidos a las discapacitadas, deberán acreditar dicha condición de conformidad con lo dispuesto en el RD 1977/1999.

Por último, respecto a la situación de vejez, en el IRPF se tiene en cuenta la situación de envejecimiento del contribuyente o de alguno de sus familiares a la hora de configurar determinados elementos del tributo. Sin embargo, no cualquier situación de envejecimiento tiene repercusiones fiscales, sino que el legislador toma en consideración una determinada edad. En particular, son dos las edades que se tienen en cuenta a la hora de aplicar algún beneficio fiscal: una edad “simple” de 65 años y una edad “cualificada” de 75 años.

En el IRPF la situación de envejecimiento goza de determinadas exenciones (prestaciones públicas por el acogimiento de personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día; rentas vitalicias derivadas de planes individuales de ahorro sistemático; y ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual).

Además, a la hora de calcular los rendimientos del trabajo se tiene en cuenta la circunstancia de la vejez (contribuciones a sistemas de previsión social privados, prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos, prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social privados, reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo; reducción por obtención de rendimientos del trabajo. También se tiene presente la circunstancia de la vejez en los mínimos personal y familiar por ascendientes.

Mayor importancia tienen las reducciones en base imponible por planes de pensiones y otros instrumentos de previsión social, que pueden revestir una diversidad de formas, lo cual repercute en la complejidad de su tratamiento tributario (y pueden tener tanto carácter individual o personal, como colectivo si son promovidos por el empresario). Se trata de planes de pensiones, mutualidades de previsión social, planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia. Por lo tanto, salvo el último, los demás están previstos para cubrir, entre otras, la contingencia del envejecimiento. En estos instrumentos, como norma general, las aportaciones son deducibles como reducciones de la base imponible, aunque con un límite cuantitativo (que se ha aumentado respecto de la regulación anterior), y las prestaciones tributan como rendimiento del trabajo. No obstante, debe tenerse en cuenta el tratamiento favorable de las rentas del ahorro en la LIRPF (tributan a un tipo proporcional único del 18 por 100 y sólo por su rentabilidad). De forma que, en comparación con los instrumentos de previsión social, este tipo de productos de ahorro pueden resultar mucho más atractivos desde la perspectiva tributaria.

En cuanto a la situación de discapacidad, del examen de la normativa reguladora del IRPF se deduce que existe un tratamiento específico en la mayoría de los elementos esenciales del impuesto (en relación con el propio contribuyente o las personas de quienes dependen económicamente o con las que conviven).

En particular, se contempla un supuesto de no sujeción de las ganancias patrimoniales derivadas de aportaciones a patrimonios protegidos, al tiempo que diversas exenciones (prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez; pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas; prestaciones familiares por hijo a cargo discapacitado y los haberes pasivos por orfandad; prestaciones públicas por el acogimiento de

personas con discapacidad y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día; prestaciones por desempleo percibidas en forma de pago único; y rendimientos del trabajo derivados de prestaciones en forma de renta correspondientes a sistemas de previsión social para discapacitados y de patrimonios protegidos).

Asimismo, respecto a la determinación de los rendimientos del trabajo (prestaciones obtenidas de sistemas de previsión social públicos; aportaciones realizadas al patrimonio protegido del discapacitado; reducción sobre el rendimiento íntegro del trabajo; reducción por obtención de rendimientos del trabajo) y los rendimientos de actividades económicas existe alguna particularidad.

También en este caso se prevén reducciones de la base imponible específicas para la discapacidad (reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad y reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad).

De nuevo, a la hora de determinar el mínimo familiar (por ascendientes y descendientes) se tiene en cuenta la situación de dependencia. Además, existe un mínimo personal y familiar por discapacidad, que procede aplicar tanto por la discapacidad del propio contribuyente como por la de sus ascendientes y descendientes.

Por último, existe una deducción de la cuota íntegra por adecuación en la vivienda (incluidos los elementos comunes del edificio y los que sirven de paso necesario entre la finca y la vía pública), siempre que las obras e instalaciones sean certificadas por la Administración competente como necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que facilite el desenvolvimiento digno y adecuada de las personas discapacitadas. Ahora bien, esta deducción sólo se aplica para la vivienda habitual, no para otros inmuebles de la persona discapacitada, por lo que de *lege ferenda* sería conveniente que se ampliara la deducción a la adecuación de otros inmuebles diferentes de la vivienda habitual.

En relación al tratamiento fiscal de la dependencia en el IRPF, se observa cómo se regulan tanto los incentivos fiscales a quienes desean protegerse de una eventual situación de dependencia como el tratamiento tributario de las prestaciones económicas públicas recibidas al amparo del sistema nacional de dependencia. Ahora bien, debe señalarse que tampoco son demasiados los beneficios fiscales que se han reconocido en la LIRPF en este ámbito, por lo cual, sería deseable que el legislador en futuras reformas normativas ampliara el número de beneficios fiscales aplicables a los dependientes (al margen de que ampliara los beneficios existentes a los dependientes moderados).

En este sentido, se recoge un supuesto de no sujeción al impuesto en los casos de disposición de la vivienda habitual y un par de exenciones (la de las ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda habitual y la de las prestaciones económicas satisfechas con motivo del cuidado de los dependientes). Nuevamente en este caso hay que realizar la propuesta de reforma normativa que amplíe la no sujeción o la exención a las disposiciones y transmisiones, respectivamente, de otras viviendas diferentes de la habitual, siempre que las rentas que generan vayan destinadas a sufragar los gastos

derivados de las necesidades de la persona dependiente. Y, por otro lado, sería deseable que la exención de las prestaciones económicas satisfechas con motivo del cuidado de los dependientes se ampliara a todo tipo de prestaciones, como las ayudas técnicas y ayudas para facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a la mejora de la capacidad del beneficiario para desplazarse en su propia vivienda, las prestaciones que no son económicas o las prestaciones que no son públicas.

Asimismo, se regula la tributación como de las prestaciones percibidas de seguros de dependencia y se contempla una reducción de la base imponible de las aportaciones a tales seguros de dependencia.

Además, del IRPF, existen otros impuestos del sistema tributario español en los que, en menor medida, también se tiene en cuenta las situaciones de discapacidad y vejez en su configuración, especialmente la primera de ellas. En cambio, se a diferencia del IRPF, se observa cómo en ninguno de tales impuestos se contempla ninguna medida específica para los casos de dependencia; si bien es cierto que algunas de estas medidas previstas para los discapacitados pueden ser aplicables a las personas dependientes. Por lo tanto, sería conveniente que se introdujeran medidas de este tipo.

Tales figuras impositivas son: de un lado, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido; de otro, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ambos cedidos a las Comunidades Autónomas y en los que éstas han ejercido sus competencias normativas teniendo en cuenta las situaciones de vejez y discapacidad; Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte; y, por último, tres tributos locales, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

No obstante, en tales impuestos sería deseable que se introdujera alguna medida adicional de protección de las personas discapacitadas y en situación de dependencia, no sólo en tales impuestos sino en otros. Por ejemplo, podría preverse la exención en cualquier tributo que grave la movilización del patrimonio destinado a cubrir las necesidades de la dependencia (como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre el Valor Añadido). También podría establecerse una exención de los bienes inmuebles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que constituyan la vivienda habitual del dependiente o discapacitado o la persona mayor de cierta edad (65 o 75 años) o la exención de los centros de atención a los dependientes. O, incluso, en el IVA podrían exenciones o gravarse al tipo superreducido del 4 por 100 a todos los servicios prestados y entregas de bienes realizadas a personas dependientes y discapacitados.

BIBLIOGRAFÍA

Seguridad Social

- ALARCÓN CARACUEL. *La Seguridad Social en España*. Aranzadi. Pamplona, 1999.
- ALMENDROS GONZÁLEZ. *La protección social de la familia*. (www.tirantonline.com, TOL 691026).
- ALMENDROS GONZÁLEZ, LORENTE RIVAS, MILLÁN VILLANUEVA y VIÑAS ARMADA. *La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva*. En "La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)". Comares. Granada, 2008.
- ÁLVAREZ CORTÉS. *Sobre los requisitos para tener derecho a las pensiones no contributivas: en especial, la unidad económica de convivencia y la carencia de rentas*. TL nº 55, 2000.
- ÁLVAREZ CORTÉS. *Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas dependientes*. En "Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)". Thomson - Civitas. Madrid, 2007.
- AYALA CAÑÓN. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*. CES. Madrid, 2000.
- BARCELÓN COBEDO y QUINTERO LIMA. *Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social*. RMTAS nº 60, 2006.
- BARRIOS BAUDOR y CHARRO BAENA. *El derecho de los extranjeros a las prestaciones no contributivas*. Aranzadi Social nº 5, 2003, versión digital (BIB 2003\213).
- BAVIERA PUIG. *La protección de la dependencia: un estudio global*. Thomson-Aranzadi, 2007.
- BELTRAN DE HEREDIA RUIZ. *La Renta Activa de Inserción a la luz del Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: una reforma inacabada*. Diario La Ley nº 1, 2007.
- BLASCO LAHOZ. *La carencia de rentas o ingresos suficientes como requisito imprescindible para causar derecho a las pensiones no contributivas (su determinación legal y judicial)*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\1444).
- BLASCO LAHOZ. *Las prestaciones familiares por hijo a cargo*. 2001 (www.tirantonline.com, TOL 145996).
- BLASCO LAHOZ. *La redefinición de las prestaciones sanitarias como consecuencia de la nueva 'Cartera de servicios comunes al sistema*

- nacional de salud*'. Aranzadi Social nº 11, 2007, versión digital (BIB 2007\1311).
- BLASCO LAHOZ, LÓPEZ GANDÍA y MOMPALER CARRASCO. *Curso de Seguridad Social*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006.
 - CALVO SAN JOSÉ. *Respuestas desde la Ley 39/2006 a las personas en situación de dependencia*. Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales nº 12, 2007, versión digital (BIB 2007/1357).
 - CARDENAL CARRO. *La Seguridad Social en la Constitución vista por el Tribunal Constitucional (II)*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\2064).
 - CAVAS MARTÍNEZ. *La protección social de los trabajadores a tiempo parcial y situaciones afectadas*. Aranzadi Social nº 2, 2003, versión digital (BIB 2003\430).
 - CAVAS MARTÍNEZ. *Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003*. Aranzadi Social nº 11, 2003, versión digital (BIB 2003\1104).
 - CAVAS MARTÍNEZ. *Últimas reformas legales en el sistema público de pensiones*. Aranzadi Social nº 10, 2005, versión digital (BIB 2005\1591).
 - CAVAS MARTÍNEZ. *Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Aranzadi Social nº 13, 2006, versión digital (BIB 2006\1354).
 - CAVAS MARTÍNEZ. *¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?* Aranzadi Social nº 15, 2007, versión digital (BIB 2007\1995).
 - CHINCHILLA MARÍN. *La familia en la jurisprudencia constitucional*. Aranzadi Civil 1995, versión digital (BIB 1995\33).
 - CRISTÓBAL RONCERO. *El programa de renta activa de inserción en la Ley 45/2002*. En "Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas de 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre. (Coord. Sempere Navarro)". Thomson - Aranzadi. Pamplona, 2003.
 - DE LA CASA QUESADA y MOLINA HERMOSILLA. *La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción*. Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF nº 224, 2001.
 - DE LA VILLA GIL. *El modelo constitucional de Seguridad Social*. Aranzadi Social nº 3, 2004, versión digital (BIB 2004\426).
 - DÍAZ AZNARTE, GONZÁLEZ DE PATTO, GRANADOS GÁMEZ y TOMÁS JIMÉNEZ. *Prestaciones económicas en situaciones de dependencia*. En "La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)". Comares. Granada, 2008.
 - ESTEBAN LEGARRETA. *Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución*. Temas Laborales nº 74, 2004.

- FANTOVA AZCOAGA. *Política Familiar e intervención familiar: una aproximación*. RMTAS nº 50, 2004.
- FARGAS FERNÁNDEZ. *Análisis Crítico del Sistema Español de Pensiones No Contributivas*. Aranzadi. Pamplona, 2002.
- FARGAS FERNÁNDEZ. *Artículos 144 a 149*. En “Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social” (Dir. Alarcón Caracuel). Thomson – Aranzadi. Pamplona, 2003.
- FERNÁNDEZ AVILÉS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)*. Revista Española de Derecho del Trabajo nº 114, 2002.
- FERNÁNDEZ ORRICO. *Las pensiones no contributivas ante la Ley 24/1997*. RTSS – CEF nº 194.
- FERNÁNDEZ ORRICO. *La modalidad básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas*. RMTAS nº 34, 2002.
- FERNÁNDEZ ORRICO. *La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas*. Aranzadi Social nº 15, 2002, versión digital (BIB 2002\2022).
- FERNÁNDEZ ORRICO. *La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución*. RMTAS nº 49, 2003.
- FERNÁNDEZ ORRICO. *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas*. RMTAS nº 54, 2004.
- FERNÁNDEZ ORRICO. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y Seguridad Social de cuidadores no profesionales*. RMTAS nº 74, 2008.
- FLAQUER. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección de Estudios Sociales nº 3. Fundación “La Caixa”, 2000.
- GARCÍA ROMERO. *La protección familiar en el sistema español de Seguridad Social*. Aranzadi Social nº 14, 2000, versión digital (BIB 2000\1594).
- GARCÉS FERRER, RÓDENAS RIGLA y SANJOSÉ LÓPEZ. *Amenazas al sistema de bienestar español en los inicios del tercer milenio*. RMTAS nº 45, 2003.
- GARCÍA-NÚÑEZ SERRANO. *Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?* RMTAS nº 34, 2002.
- GARCÍA NINET, DE VICENTE PACHÉS y GARRIGUES GÍMENEZ. *Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008.

- GARCÍA RUBIO. *Prestaciones y catálogo de servicios*. En “La protección de la dependencia (Coord. Roqueta Buj). Tirant Lo Blanch. Valencia, 2007.
- GONZÁLEZ RABANAL. *La necesidad de repensar el Estado de Bienestar*. RMTAS nº 31, 2001.
- GORELLI HERNÁNDEZ. *Seguridad Social y protección familiar*. RMTAS nº 59, 2005.
- LUJÁN ALCARAZ. *El programa de Renta Activa de Inserción para 2005*. Aranzadi Social nº 2, 2005, versión digital (BIB 2005\863).
- MALDONADO MOLINA. *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*. Tirant Lo Blanch, versión digital (TOL 313921).
- MANCEBÓN TORRUBIA y SÁNCHEZ SÁNCHEZ. *Envejecimiento y Dependencia*. En “Las estructuras del Bienestar (Dir. Muñoz Machado, García Delgado y González Seara)”. Escuela Libre Editorial & Civitas. Madrid, 2002.
- MARTÍN VALVERDE. *Asistencia Social: Propuesta de reconstrucción de un concepto constitucional*. En “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008.
- MÁRQUEZ PRIETO. *La problemática extensión de las prestaciones españolas no contributivas a los ciudadanos del Magreb*. En “Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas”. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. MTAS. Madrid 1999.
- MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *Protección social, Seguridad Social, Asistencia Social*. CES. Madrid, 2005.
- MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA. *El seguro de dependencia: régimen jurídico*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007.
- MARTÍNEZ BARROSO. *Los titubeos legales entre el fomento de la contributividad (tras el pacto de pensiones) y el incremento de la protección asistencial*. Aranzadi Social nº 8, 2001, versión digital (BIB 2001\981).
- MARTÍNEZ LUCAS. *El programa de renta activa de inserción para el año 2002*. AL 2002 – II.
- MENÉNDEZ SEBASTÍAN. *La sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002: ¿recreación del Sistema de Seguridad Social?* Aranzadi Social nº 21, 2002, versión digital (BIB 2003\49).
- MOLINA NAVARRETE. *Las ‘rentas activas de inserción’: un viaje inacabado desde la ‘marginalidad’ a la ‘centralidad’ del sistema*. Relaciones Laborales 2003 – I.
- MOLINA NAVARRETE. *Del ‘mal’ e ‘inútil’ uso del ‘poder legislativo’ en materia de seguridad social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómicos*. Aranzadi Social nº 12, 2005, versión digital (BIB 2005\1962).

- MOLINA NAVARRETE y VALLECILLO GÁMEZ. *El 'Derecho a' y las 'Políticas de' inserción a favor de los desempleados más vulnerables: balance del quinquenio de 'Rentas activas de inserción'*. Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF, nº 268, 2005.
- MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE, MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA y GONZÁLEZ DE PATTO. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia*. Comares. Granada, 2007.
- MONTERO SOLER. *La atención a la dependencia en España: razones para una reforma ineludible*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007.
- MONTOYA MELGAR. *Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas*. En “La protección de las personas dependientes (Dir. Montoya Melgar)”. Thomson – Civitas. Madrid, 2007.
- MORENO CÁLIZ y RODRÍGUEZ IZQUIERDO. *Las prestaciones familiares en el sistema español de seguridad social y en otros estados miembros de la Unión Europea*. En “Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas”. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. MTAS. Madrid 1999.
- MORENO GENÉ y ROMERO BURILLO. *El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005*. Aranzadi Social nº 14, 2005, versión digital (BIB 2005\2221).
- PALOMAR OLMEDA. *El deslinde entre seguridad social y asistencia social, una cuestión clásica de nuevo en entredicho*. Aranzadi Social nº 20, 2002, versión digital (BIB 2003\41).
- PANIZO ROBLES. *Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social*. RMTAS nº 29, 2001.
- PANIZO ROBLES. *La reforma de la Seguridad Social*. RTSS –CEF, nº 298, 2008.
- PÉREZ YÁÑEZ. *La nueva regulación de las prestaciones familiares en el RD 1335/2005, de 11 de noviembre*. Relaciones Laborales nº 2, 2006.
- PÉREZ YÁÑEZ. *La protección social de la discapacidad generadora de dependencia*. En “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas (Dir. Calvo Ortega y García Calvente)”. Thomson - Civitas. Madrid, 2007.
- PIÑEYROA DE LA FUENTE. *Campo de aplicación del sistema de Seguridad Social. Nivel no contributivo*. En “Seguridad Social Práctica (Coord. Blasco Lahoz y López Gandía)”. (www.tirantonline.com, TOL 115640).
- RABANAL CARBAJO. *Disposición Adicional Primera. Programa de renta activa de inserción*. Documentación Laboral nº 67, 2003.
- RIVERO LAMAS y DE VAL TENA. *Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: bases y fundamentos constitucionales*. En

- “La Seguridad Social a la luz de las reformas pasadas, presente y futuras (Coord. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida)”. Comares. Granada, 2008.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER. *Pensiones no contributivas de Seguridad Social y asistencia social*. Relaciones Laborales 1988-II.
 - RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La nueva dimensión de la protección por desempleo*. Relaciones Laborales 2002 – II.
 - RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La revisión de la reforma de la protección del desempleo en la Ley 45/2002*. Relaciones Laborales, nº 4, 2003.
 - RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER. *La protección social de la dependencia*. Relaciones Laborales nº 24-25, 2006.
 - RODRÍGUEZ CABRERO. *La protección social a las personas en situación de dependencia en España*. En “El Estado de Bienestar en España” (Coord. Navarro López). Tecnos – Universitat Pompeu Fabra. Madrid, 2004.
 - RODRÍGUEZ INIESTA. *Las antiguas pensiones de vejez e invalidez del extinto “FAS”. Su difícil supervivencia*. Aranzadi Social, 1999, versión digital (BIB 1999\694).
 - RON LATAS. *Puntos críticos de las pensiones no contributivas por incapacidad y jubilación a la luz de la Jurisprudencia laboral*. Aranzadi Social 1999, versión digital (BIB 1999\244).
 - SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA. *Excluidos sociales: empleo y protección social*. RMTAS nº 59, 2005.
 - SÁNCHEZ TRIGUEROS. *Valoración y tutela administrativa de la dependencia*. En “La protección de las personas dependientes (Dir. Montoya Melgar)”. Thomson – Civitas. Madrid, 2007.
 - SEMPERE NAVARRO. *La Ley 45/2002, de 12 diciembre: una visión panorámica*. Repertorio de Jurisprudencia nº 41, 2002, versión digital (BIB 2003\11).
 - SEMPERE NAVARRO. *Contenido sociolaboral de la Ley de presupuestos para 2008 y normas concordantes*. Aranzadi Social nº 18, 2007, versión digital (BIB 2007\2506).
 - SEMPERE NAVARRO y BARRIOS BAUDOR. *Las Pensiones No Contributivas*. Cuadernos de Aranzadi Social. Pamplona, 2001.
 - SUÁREZ CORUJO. *La protección social en el Estado de las Autonomías*. Iustel, 2006.
 - SUÁREZ CARUJO. *Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Relaciones Laborales nº 14, 2006.

- SUPIOT. *Informe Francés*. En “Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social (Ed. Marzal Fuentes)”. J. M. Bosch y ESADE – Facultad de Derecho. Barcelona, 1997.
- TARABINI-CASTELLANI AZNAR. *Los beneficiarios de los servicios y prestaciones de dependencia*. En “La protección de la dependencia (Coord. Roqueta Buj). Tirant Lo Blanch. Valencia, 2007.
- VALDÉS DAL-RÉ. *Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)*. Relaciones Laborales 2002 – II.
- ZARZALEJO CARBAJO. *La inserción de la dicotomía ‘Seguridad Social/Asistencia Social’ en el marco de la distribución competencial del Estado Autonómico*. RTSS – CEF nº 254.

Tributario

- AA.VV.: *Guía de la Fiscalidad de las personas discapacitadas en el ámbito del trabajo: las personas y las empresas*, Fundación ONCE, Madrid, 2004.
- AA.VV.: *Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal*, IEF, Madrid, 2003.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *El seguro de vida en el Impuesto sobre la Renta*, Crónica Tributaria, nº 63, 1992.
- ALONSO MURILLO, Felipe: *Tributación de los Planes y Fondos de Pensiones*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- ALONSO MURILLO, Felipe: *Los Sistemas privados de pensiones en la imposición estatal sobre la renta (IRPF e Impuesto sobre Sociedades)*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- ALONSO MURILLO, Felipe: *La reducción de la base imponible del IRPF por las aportaciones del cónyuge a planes de pensiones y/o mutualidades de previsión social*, Canarias Fiscal, nº 16, 2001.
- ALONSO MURILLO, Felipe: *Las aportaciones a los planes de pensiones en la imposición estatal sobre la renta: últimos avances en un tratamiento fiscal favorable al desarrollo de estas instituciones de previsión social complementarias*, Nueva Fiscalidad, nº 7, 2002.
- ALONSO-OLEA GARCÍA, Belén, LUCAS DURÁN, Manuel y MARTÍN DÉGANO, Isidoro: *La protección de las personas con discapacidad en el Derecho de la Seguridad Social y en el Derecho tributario*, Aranzadi, Pamplona, 2006.
- ANEIROS PEREIRA, Jaime: *Los planes de pensiones de empleo en la Ley 35/2006 del IRPF*, Crónica Tributaria, nº 126, 2008.
- BARCELÓ RICO-AVELLO, G.: *Régimen fiscal de las aportaciones y prestaciones de sistemas de previsión social*, Carta Tributaria, nº 91, 1989.
- BOKOBO MOICHE, Susana: *La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, nº 24, 2005.

- CALVO ORTEGA, Rafael: *El principio constitucional de asistencia social suficiente ante situaciones de discapacidad*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
- CALVO ORTEGA, Rafael: *Prioridad de los discapacitados en el acceso a los servicios públicos y utilización de servicios públicos*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
- CALVO ORTEGA, Rafael: *Situaciones jurídicas de las personas con discapacidad frente a las distintas administraciones públicas*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
- CALVO VÉRGEZ, J.: *Medidas fiscales*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
- CALVO VÉRGEZ, Juan: *Fiscalidad de los planes de pensiones*, La Ley, Madrid, 2008.
- CARBAJO VASCO, Domingo: *La familia y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Tribuna Fiscal, nº 12, 2003.
- CARBAJO VASCO, Domingo: *Comentarios a los desarrollos reglamentarios de la Ley 35/2006, de reforma del IRPF*, Carta Tributaria, nº 13, 2007.
- CARBAJO VASCO, Domingo: *Una propuesta de beneficios fiscales para las personas con discapacidad a incorporar en la próxima reforma de la fiscalidad de las haciendas locales*, Tributos Locales, nº 84, 2008.
- CARBAJO VASCO, Domingo: *Novedades sobre la dependencia y la discapacidad en la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Crónica Tributaria, nº 129, 2008.
- CARBAJO VASCO, Domingo: *Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Revista de Información Fiscal, nº 88, 2008.
- CARBAJO VASCO, Domingo y GALÁN RUIZ, Javier: *La nueva Ley del IRPF. Análisis práctico*, Ediciones Experiencia, Barcelona, 2007.
- CARBALLO CASADO, Concha: *Primeras notas sobre la nueva ley de renta y la ley de medidas de prevención del fraude fiscal*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- CERVERA CAMPOY, I. y otros: *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Madrid, 2005.
- CERVERA TORREJÓN, Fernando: *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 2007*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- COLLADO YURRITA, M.A.: *El régimen fiscal de los Planes y Fondos de Pensiones*, en “Libre circulación de capitales, transacciones exteriores y fiscalidad. XXXVI Semana de Estudios de Derecho Financiero, IEF, Madrid, 1991.

- CUBILES SÁNCHEZ-POBRE, Pilar: *La tributación de las personas con discapacidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades. Visión crítica de la normativa actual y propuestas para su modificación*, Revista Técnica Tributaria, nº 72, 2006.
- DE PAZ CARBAJO, José Antonio: *Seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones*, Tribuna Fiscal, nº 183, 2006.
- DE PAZ CARBAJO, José Antonio: *Régimen jurídico y fiscal de los patrimonios protegidos de las personas con discapacidad. Su aplicación a los contratos de seguros de vida*, Tribuna Fiscal, nº 202-203, 2007.
- DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Fiscalidad de las ONG*, Bosch, Barcelona, 2008.
- DELMAS GONZÁLEZ, Francisco José: *Régimen tributario de las aportaciones transfronterizas a planes de pensiones: necesidad de su revisión*, Carta Tributaria, nº 15, 2005.
- DELMAS GONZÁLEZ, Francisco José: *El Proyecto de Ley del IRPF y la previsión social*, TF, nº 192, 2006.
- DELMAS GONZÁLEZ, Francisco José: *La nueva Ley del IRPF y las Mutualidades de Previsión Social*, TF, nº 207, 2008.
- DÍAZ-ARIAS, José Manuel (coord.): *El Impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Deusto y Datadiar, Bilbao, 2007.
- ESTEBAN PAÚL, A.: *Régimen fiscal de los seguros de vida individuales*, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, nº 1, 2001.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Roberto Ignacio: *Planes de pensiones y patrimonio protegido de los discapacitados: análisis comparativo de su régimen tributario*, Revista Técnica Tributaria, nº 65, 2004.
- GAITERO FORTES, J.: *Los sistemas de previsión social en el IRPF*, Gaceta Fiscal, nº 3, 2003.
- GALÁN SÁNCHEZ, Rosa María: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- GARCÍA CALVENTE, Yolanda: *Delimitación de conceptos y análisis de los principales ordenamientos*, en "Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas", Civitas, Pamplona, 2007.
- GARCÍA CALVENTE, Yolanda: *La figura de los patrimonios protegidos*, en "Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas", Civitas, Pamplona, 2007.
- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago y QUINTERO LIMA, M^a Gema: *Protección social de las personas dependientes*. Madrid, La Ley 2004.

- GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N., MARÍN-BARNUEVO FABO, Diego y ZORNOZA PÉREZ, Juan: *Las situaciones de discapacidad en el ordenamiento tributario*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.
- GUTIÉRREZ BENGOCHEA, Miguel: *Fiscalidad de los fondos y planes de pensiones*, Revista de Información Fiscal, nº 57, 2003.
- GUTIÉRREZ CASILLAS, Ignacio: *Beneficios fiscales vinculados a la dependencia*, en “La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, Civitas, Pamplona, 2007.
- HERRERA MOLINA, P.M.: *El nuevo régimen fiscal de los fondos de pensiones*, Impuestos, nº 9, 1987.
- JIJMÉNEZ COMPAIRED, Ismael y CAYÓN GALIARDO, Antonio: *Impuesto sobre la renta de las personas físicas en la ley 35/2006, de 28 de noviembre*, La Ley, Madrid, 2007.
- LINACERO DE LA FUENTE, María: *Protección jurídica de personas con discapacidad, menores desfavorecidas y personas mayores*, Universidad Complutense, Madrid, 2004.
- LAMOCA PÉREZ, Carlos: *Los sistemas de previsión social en el IRPF. Comentarios a las previsiones normativas de la nueva Ley y Reglamento*, Carta Tributaria, nº 14, 2007.
- LÓPEZ DÍAZ, A.: *Previsión social y libre prestación de servicios. ¿Compatibilidad o incompatibilidad?*, Jurisprudencia Tributaria, nº 15, 2004.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J.A.: *El estatuto patrimonial del discapacitado: una necesidad*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, nº 5, 2002.
- LOZANO ARAGÜÉS, R.: *Breve apunte patrimonial y fiscal sobre los procesos de exteriorización de compromisos por pensiones*, Quincena Fiscal, nº 5, 2000.
- MÁLVAREZ PASCUAL, L.: *El régimen jurídico-tributario de los sistemas de previsión social*, Quincena Fiscal, nº 2, 1998.
- MARCOS CADONA, M.: *Tratamiento fiscal de las aportaciones realizadas por personas no residentes a planes de pensiones constituidos en España, así como de las efectuadas por residentes a planes de pensiones extranjeros. Especial referencia al ámbito comunitaria*, Jurisprudencia Tributaria, nº 22, 2002.
- MARÍN BARNUEVO-FABO, D.: *Medidas relativas a las situaciones de discapacidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, en “Las situaciones de discapacidad en el sistema tributario”, Observatorio de

- la Discapacidad, nº 8, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, 2002.
- MARTÍN DÉGANO, Isidoro: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Nueva Fiscalidad, nº 3, 2007.
 - MARTÍN DÉGANO, Isidoro: *La situación de dependencia en el sistema tributario*, en “Las Dimensiones de la Autonomía Personal. Perspectivas sobre la Ley 39/2006. Estudios en homenaje a Pilar Ramiro”, Ediciones Cinca, Madrid, 2008.
 - MARTÍNEZ LAFUENTE, A. (dir.) y OTROS: *Estudios sobre Planes y Fondos de Pensiones*, Ariel, Barcelona, 1989.
 - MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUECA, P.: *El seguro de dependencia: régimen jurídico*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
 - MATEU-ROS CEREZO, R.: *Fondos de pensiones: efectos sustantivos y fiscales*, Crónica Tributaria, nº 47, 1983.
 - MENÉNDEZ MORENO, Alejandro (coord.): *Los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de los no residentes*, Lex Nova, Valladolid, 2008.
 - MOCHÓN LÓPEZ, Luis y RANCAÑO MARTÍN, Asunción: *La fiscalidad de los sistemas de previsión social en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre Patrimonio*, Impuestos, nº 1, 2007.
 - MONTERO SOLER, A.: *La atención a la dependencia en España: razones para una reforma ineludible*, en “Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas”, Civitas, Pamplona, 2007.
 - MORÍES JIMÉNEZ, M^a Teresa: *Beneficios fiscales de las personas con discapacidad*, Revista de Información Fiscal, nº 57, 2003.
 - NAZIR ALONSO, Y.: *Novedades en la imposición directa con respecto a los unit linked y la inversión colectiva*, Nueva Fiscalidad, nº 8, 2003.
 - NÚÑEZ ZUBILLAGA, I. (coord.) y OTROS: *La reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas. comentarios a la ley 35/2006 y al real decreto 439/2007*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
 - PAZ CARBAJO, J.A.: *IRPF: seguros colectivos*, Tribuna Fiscal, nº 192, 2006.
 - PAZ CARBAJO, J.A.: *Rentas temporales y vitalicias diferidas*, Tribuna Fiscal, nº 194, 2006.

- PÉREZ BUENO, Luis Cayo: *La discapacidad en el ámbito tributario*, Cermi, Madrid, 2005.
- PÉREZ LARA, Juan Manuel: *Los sistemas de previsión social ante el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Revista Andaluza de Relaciones Laborales, nº 7, 2000.
- PÉREZ LARA, Juan Manuel y LÓPEZ MARTÍNEZ, Juan: *Impuestos y Discapacidad*, Aranzadi, Pamplona, 2006.
- PORTILLO NAVARRO, M^a José: *Dos nuevos instrumentos para la previsión social complementaria: el plan de previsión social empresarial y el plan individual de ahorro sistemático*, Impuestos, t. I, 2007.
- PRIETO CURTO, Iluminado: *El tratamiento de la discapacidad en el sistema tributario. Su discriminación positiva*, Revista de Información Fiscal, nº 60, 2003.
- RANCAÑO MARTÍN, María Asunción: *Las medidas fiscales de protección a nuestros mayores en el IRPF*, Quincena Fiscal, nº 3, 2008.
- RANCAÑO MARTÍN, María Asunción, MOCHÓN LÓPEZ, Luis y ALMAGRO MARTÍN, Carmen: *La fiscalidad de los sistemas de ahorro-previsión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús: *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las actividades económicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús y RUIZ HIDALGO, Carmen: *La protección de las personas discapacitadas a través del ordenamiento tributario*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ: *La discapacidad en el nuevo IRPF*, Revista de Contabilidad y Tributación, nº 212, 2000.
- RUIZ GARIJO, Mercedes: *Exención en el IVA de la asistencia a personas físicas realizada en el ejercicio de profesiones médicas y sanitarias. En particular, la asistencia prestada por fisioterapeutas y psicoterapeutas*, Jurisprudencia Tributaria, nº 20, 2007.
- RUIZ GARIJO, Mercedes: *Sujetos y entidades privadas que prestan servicios de asistencia a dependientes. Régimen fiscal*, en "Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas", Civitas, Pamplona, 2007.
- RUIZ ZAPATERO, G.: *Régimen fiscal de las fórmulas alternativas a planes de pensiones: consideraciones críticas*, Impuestos, nº 14, 1993.
- SÁNCHEZ PEDROCHE, J. Andrés: *Ahorro y fiscalidad*, Edersa, Madrid, 2002.

- SÁNCHEZ-MORENO GÓMEZ, J.: *El régimen fiscal de los sistemas empresariales de previsión social privada*, Impuestos, t. I, 2000.
- SANTANA MOLINA, Juan Carlos: *Beneficios fiscales previstos en el Anteproyecto de Ley de Modernización del Mercado Hipotecario, de Regulación del Régimen de las hipotecas inversas y del seguro de dependencia*, nº 194, 2006.
- SANZ GADEA, E.: *Fondos de pensiones*, Revista de Contabilidad y Tributación, nº 73, 1989.
- SEGURA ALASTRUÉ, Mario: *El patrimonio protegido de las personas con discapacidad*, Tribuna Fiscal, nº 193, 2006.
- VAQUERA GARCÍA, A.: *Subvenciones vinculadas al coste de la dependencia originada por la discapacidad*, en "Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas", Civitas, Pamplona, 2007.