

Ainoa HIERRO PEREZ

EL SISTEMA DE DEPENDENCIA Y SU
TRATAMIENTO TRIBUTARIO

*Trabajo Final de Carrera
dirigido por
José Andrés Rozas Valdés*

Universitat Abat Oliba CEU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Licenciatura en Derecho

2010

*Lo más triste de la vejez es carecer de mañana.
Nada hay más miserable que el viejo pobre,
el viejo enfermo, desengañado y escéptico.*

SANTIAGO RAMON Y CAJAL (*Premio Nobel de Medicina en 1906*)

Resumen

El objetivo del trabajo consistía en analizar y extraer algunas conclusiones de futuro sobre el tratamiento tributario específico de las situaciones de dependencia.

Para ello, se ha estudiado, en primer lugar, la normativa existente en nuestro ordenamiento jurídico sobre la Dependencia y el Sistema de Atención a la Dependencia; así como su financiación. De una manera generalizada en España, y más particularmente, en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A continuación, se ha realizado un análisis de las propuestas que el Defensor del Pueblo realizó en un informe rendido en 2002 sobre el régimen fiscal de la discapacidad. A partir de su contenido, se ha examinado si sus propuestas se han atendido o no, y si son o no sostenibles dentro del sistema actual.

Resum

L' objectiu del treball consistia en analitzar i extraure algunes conclusions de futur sobre el tractament tributari específic de les situacions de dependència.

Per a tot allò, s' estudiat, en primer lloc, la normativa existent en el nostre ordenament jurídic sobre la Dependència i el Sistema d' Atenció a la Dependència, així com el seu finançament. D' una manera generalitzada en Espanya, i més particularment, en la Comunitat Autònoma de Catalunya.

A continuació, s' ha realitzat un anàlisi de les propostes que el "Defensor del Pueblo" va realitzar un informe l' any 2002 sobre el règim fiscal de la discapacitat. A partir del contingut, s' ha examinat si aquestes propostes han estat o no ateses, i si son o no sostenibles dintre del sistema actual.

Abstract

The goal of this essay is to analyze and obtain several further conclusions of the tributary treatment for dependent persons.

Accordingly, it has been firstly studied the Spanish and Catalanian law on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons, as well as its financing system.

Furthermore, it has been analysed the propositions made by the Public Defender in a report about the fiscal treatment of disabilities in 2002. From the content of that report, it has been review if its proposals have been paid attention to and if these proposals are sustainable within the actual legal system.

Palabras claves / Keywords

Objetivo – Conclusiones de futuro – Derecho tributario – Dependencia – Financiación – Defensor del Pueblo – Beneficios fiscales
--

Sumario

PORTADA	1
RESUMEN	5
SUMARIO	8
INTRODUCCIÓN	11
1. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	14
1.1. Sistema Español: contexto social	
1.2. Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994)	
1.2.1. Prestaciones de la Seguridad Social	
1.3. Ley de Protección de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia “LD” (Ley 39/2006)	
1.3.1. Principios rectores de la LD	
1.3.2. Personas dependientes; titulares del derecho a protección	
1.3.3. Modalidades y causas de la ausencia de autonomía	
1.3.4. Consecuencias de la dependencia	
1.3.5. Graduación de la dependencia	
1.3.6. Valoración de la situación de dependencia	
1.3.7. Reconocimiento del derecho	
1.4. Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD); aspectos generales y prestaciones otorgadas	
1.4.1. Tipos de prestaciones	
2. FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA Y DEL SAAD	34
2.1. Ideas generales	
2.2. Financiación y costes de la LD	

3. RELACIÓN ENTRE LA LEY DE DEPENDENCIA Y LA LEY SOBRE EL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	39
3.1. Introducción	
3.1.1. Exenciones tributarias que se otorgan a las personas dependientes	
3.1.2. Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social	
3.1.3. Deduciones por circunstancias personales y familiares (deducciones aprobadas por las CCAA para el año 2009)	
4. RELACIÓN ENTRE LA LEY DE DEPENDENCIA Y EL RESTO DE LA NORMATIVA TRIBUTARIA ESTATAL	45
5. PROPUESTAS DE REFORMA DEL RÉGIMEN FISCAL DE LA DISCAPACIDAD (INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DEL AÑO 2000)	48
6. CASO PARTICULAR: LEY DE DEPENDENCIA EN CATALUÑA	53
6.1. Normativa catalana sobre la dependencia	
6.1.1. Ley de Servicios Sociales	
6.1.2. Especialidades del SCAAD	
6.2. Organización institucional	
6.3. Datos del SCAAD (descripción y gráficos)	
CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	64
ANEXOS	68

Introducción

La defensa y la protección jurídica de las personas mayores no deja de ser en la actualidad una cuestión de enorme trascendencia, ya que cada vez está más clara la idea de que sin el pleno ejercicio de los derechos, la persona mayor se encuentra profundamente perjudicada.

Una de las leyes contempladas en nuestro ordenamiento jurídico para la protección de dichas personas mayores, es la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Dicho articulado entró en vigor el 1 de enero de 2007, y se espera que esté plenamente implantada en el año 2015. La intención del Gobierno con la promulgación de esta ley es crear un **Sistema Nacional de Dependencia**, que constituya el cuarto pilar del Estado de bienestar (tras la sanidad, la educación y las pensiones), y que garantice el derecho social y universal de las personas en situación de dependencia (por enfermedad, minusvalía o vejez) a recibir las mismas prestaciones, con independencia del lugar en el que residan.

Existe una falta de definición legal uniforme; pero, sin embargo, la dependencia no es un fenómeno nuevo. En el entorno europeo se han extraído diferentes conceptos en las diferentes encuestas de salud. No obstante, resultan incompletas para el estudio de la dependencia en su conjunto.

De otra parte, debe advertirse que no todas las personas afectadas por una discapacidad son personas con dependencia. Otro factor a tener en cuenta, es el hecho de que no todo aquél con necesidades de larga duración, efectivamente recibe ayuda o asistencia.

Gracias a todos los estudios existentes sobre la dependencia (y dependiendo de las acciones que pueda llevar a cabo el sujeto en cuestión), se puede extraer dos grandes definiciones:

- En sentido global o general, incluiría las actividades de la vida diaria, determinadas en el índice de Katz (imprescindibles para sobrevivir sin ayuda); y las actividades instrumentales de la vida diaria de Lawton y Brody (necesarias para vivir una vida más o menos normal sin ayuda).

- En sentido estricto o particular, la definición se centra en las actividades de la vida diaria, con especial referencia a los cuidados personales.

Dentro de la Unión Europea, existen diferentes modelos. En España, la situación responde al llamado “modelo latino”. El cual tiene las siguientes características fundamentales:

1. El cuidado de las personas en situación de dependencia recae fundamentalmente sobre la familia, y de modo particular sobre la mujer.
2. Está vigente, en el Código Civil en su artículo 43, la obligación de alimentos entendida en sentido amplio.
3. Proporciona un gran bienestar, y sobretodo evita el riesgo de soledad; por el contrario, debido a los cambios demográficos y sociales existentes, se requiere cada vez más el apoyo de los sistemas de protección social.

1. Protección de las personas en situación de dependencia

1.1. SISTEMA ESPAÑOL: CONTEXTO SOCIAL

Como se ha dicho anteriormente, la dependencia recae fundamentalmente sobre la familia; que proporciona un gran bienestar y negativamente, requiere cada vez más el apoyo de los sistemas de protección social.

Actualmente, España se considera como uno de los países más envejecidos del mundo.¹ Hay que tener en consideración que España, es un Estado plurilegislativo y las primeras medidas surgieron en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

En España, existe el llamado “Sistema Familiar de Cuidados”, la EDDDES 99, confirmó que son las familias, y en especial, las mujeres de mediana edad, entre 45 y 69 años, quienes asumen sobretodo el cuidado de las personas dependientes.

Esto se debe principalmente al hecho de que en España, los cuidadores españoles tienen arraigada una obligación moral; así, también está establecida en el artículo 143 de nuestro Código Civil.

El panorama existente en España antes de la entrada de la Ley de Dependencia, era que en nuestro país el cuidador carecía de apoyo económico y social, y, la única atención que tenían las personas dependientes, era la de sus familias, y en menor grado el Sistema de la Seguridad Social o servicios sociales.

1.2. LA LEY GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL (Real Decreto Legislativo 1/1994)

La Constitución Española, prevé una protección para determinados sujetos; así:

- *Artículo 39:* protección de la familia
- *Artículo 49:* sobre la política integral para las personas con discapacidad
- *Artículo 41, 43 y 47:* de la Seguridad Social

¹ Sobre dicho tema, existen diferentes estudios al respecto; así, el Libro Blanco y la Encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Estado de Salud de 1999 (EDDES 99).

Por otro lado, el artículo 149 de la CE, prevé la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; así como reconoce, en su precepto 137ª, una cierta autonomía de gestión a las entidades de Régimen Local (desarrollada en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local).

La Ley General de Seguridad Social (**Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio**), determina a lo largo de su articulado, diferentes tipos de protección a los ciudadanos, entre los que indudablemente hay situaciones de dependencia. En éste, se regula el Sistema General de Pensiones y el Sistema de Pensiones por Invalidez.

La protección a las personas dependientes en el sistema de Seguridad Social se limita a situaciones muy concretas y carece de un abordaje coherente y coordinado. Los contenidos protectores del actual sistema, que tiene especial incidencia en lo específico de la dependencia podemos resumirlos brevemente así:

- Medidas económicas a favor de personas dependientes:
 - o Pensión de gran invalidez en su modalidad contributiva
 - o Complemento a la pensión de invalidez, dentro de las no contributivas

- Otras medidas no económicas o dinerarias:
 - o Servicios sociales generales
 - o Atención en centros

Se favorecen, asimismo, determinadas situaciones con respecto al cuidador informal o a la posibilidad de adquisición de servicios:

- Prestación por Gran Invalidez
- Pensión que se devenga en favor de hijos y hermanos de pensionista de jubilación o de invalidez
- Asignación por hijo minusválido a cargo

1.2.1. Prestaciones de la Seguridad Social

Es difícil ofrecer una visión de conjunto de las prestaciones que protegen las situaciones de dependencia en nuestro Sistema de Seguridad Social.

Debido al envejecimiento demográfico, la Seguridad Social es objeto de sucesivas reformas. En este punto, hay que hacer referencia a los tipos de prestaciones (unas contributivas y otras no contributivas):

1. La Gran Invalidez
2. Muerte y supervivencia
3. Familiares
4. Prestación no contributiva de Invalidez

La Gran Invalidez

Dicha prestación, parte de la legislación de los accidentes de trabajo o laborales. La protección específica de las situaciones de dependencia, parte en el nivel contributivo de la pensión por gran invalidez. Es la considerada como la más grave de todos los grados de incapacidad permanente, pues el beneficiario necesita de un tercero para efectuar los actos más esenciales de la vida diaria.

Con la aprobación de la *Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social*, se asentaron los fundamentos de nuestro actual sistema: una protección unificada de afiliación única para toda la vida del trabajador y de carácter público. En definitiva, se generalizaba la cobertura de la Seguridad Social.

Dicha ley contempla la Invalidez en la Base octava, y la Gran Invalidez en el número 32 de ésta. De la invalidez, en general, debe destacarse que la noción de riesgo se sustituyó por la de situación o contingencia. La definición de Invalidez se mantiene en el Texto Refundido de la Seguridad Social actual.

Otra *reforma* introducida fue la *terminológica*, es decir, se produjo un cambio en la redacción por medio de los apartados primero y quinto, del artículo 8 de la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social. El primero de ellos modificó la dicción del artículo 137, y dónde se hablaba de Invalidez, pasó a utilizarse el término "Incapacidad". Igualmente, el segundo

determinó que las referencias en el texto legal que se efectuases a Invalidez, deberían entenderse hechas a “Incapacidad Permanente”. La diferencia entre ambos términos estaría en que la incapacidad se emplea más bien con respecto a un trabajo, e invalidez, en cambio, a una situación o estado de la persona.

Considerada la gran extensión conceptual de la incapacidad, se entiende el relevante papel de la jurisprudencia. Se acepta, entonces, que buena parte del concepto sea una construcción de los tribunales, una elaboración que habría sufrido profundas transformaciones de haberse aprobado el baremo de la reforma de 1997. La prestación por Gran Invalidez, tiene los siguientes elementos esenciales:

a) Declaración de incapacidad permanente.

Puesto que la gran invalidez se configura como el más grave de los grados de incapacidad permanente, es necesario que sea declarada como tal. Como la incapacidad no es precisamente una realidad uniforme, se hace necesario encuadrarla con carácter previo en el concepto de incapacidad permanente, que es el término en el que se apoya la construcción legal. Pues bien, la doctrina entiende que cabe la situación de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados.

b) Actos más esenciales de la vida.

La norma específica como actos esenciales de la vida son tan sólo tres: vestirse, desplazarse y comer². Los actos más esenciales son aquéllos de la vida diaria, y no los que hacen referencia a un trabajo concreto. Precisamente por este motivo, se toma con frecuencia como criterio orientador el baremo sobre la necesidad del concurso de tercera persona de las prestaciones no contributivas.

c) Pérdidas anatómicas o funcionales

Aunque en algunos casos como la ceguera o equivalentes son determinantes, dependerá del supuesto estudiado, siempre y cuando requiera de un tercero para realizar las actividades de la vida ordinaria (así, por ejemplo, son determinantes de gran invalidez las lesiones en la columna).

² El Tribunal Supremo, desde la STS de 3 de octubre de 1968, viene entendiendo como acto esencial “*aquel que se encamina a la satisfacción de una necesidad primordial e ineludible para poder fisiológicamente subsistir o para ejecutar aquellos actos indispensables en la guarda de la dignidad, higiene y decoro que corresponde a la humana convivencia*”.

- d) Necesidad de un tercero para efectuar las actividades más esenciales de la vida ordinaria

Se trata, sin duda, del factor clave para determinar la concesión de la prestación, y dependerá, como es habitual, de cada supuesto. No basta entonces la mera dificultad, sino que se requiere estar impedido; lo que hará necesaria en ocasiones la ayuda de más de una persona. En definitiva, el trabajador queda en una situación de dependencia respecto de su cuidador³. Por otro lado, aunque no es necesaria que la ayuda del tercero sea continuada, puede suceder que se requiera de modo constante.

Muerte y supervivencia

Entre otras pensiones de muerte y supervivencia:

- Pensión de viudedad
- Pensión de orfandad para mayores incapacitados para el trabajo
- Pensión a favor de familiares

Prestaciones Familiares

Ubicadas en el TRSS, tanto prestaciones por nacimiento como adopción.

Prestación No Contributiva de Invalidez

Tal complemento por dependencia, se configura como adicional a la invalidez, a diferencia de lo que sucede en el nivel contributivo, donde la dependencia constituye un grado específico o alternativo, esto es, la gran invalidez.

³ Cfr. STS de 19 febrero de 1990

1.3. LEY DE PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA “LD” (Ley 39/2006)

La protección de la dependencia en el sistema español de la Seguridad Social no tiene un abordaje coherente o coordinado, sino disperso y mínimo. Así la mayor parte de las situaciones de dependencia carecen de una mínima cobertura en el sistema, y cuando la tienen, la cuantía es realmente reducida.

Las medidas económicas vigentes, entre las que se encuentran la pensión de Gran Invalidez en su modalidad contributiva y el complemento a la pensión de invalidez, dentro de las no contributivas. Existen otra serie de medidas no económicas como los servicios sociales generales y la atención en centros.

Junto a los mecanismos sanitarios y de Seguridad Social para la protección de las personas mayores y con discapacidad, se requiere un impulso en el ámbito de los servicios sociales.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, se inclina hacia un desarrollo de los servicios sociales, como cuarto pilar del Estado de bienestar.

El *objeto* de dicha ley, está establecido en el primero de su articulado; así, la LD reconoce un nuevo derecho de ciudadanía en España, universal, subjetivo y perfecto. Esto es, el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En principio, el artículo 2.2 de la LD, definen a la persona dependiente como aquella que se encuentra, por razones de edad, enfermedad o discapacidad, en un estado permanente de ausencia de autonomía personal, que requiere ayudas ajenas para realizar actos básicos de la vida u otros apoyos específicos en caso de discapacidad intelectual o enfermedad mental⁴.

⁴ Dependencia: 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.

Dicha ley consta de 47 artículos, 15 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 9 disposiciones finales. Se dictó al amparo del artículo 149 CE, en cuanto a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles. Debido al hecho de que España es un estado plurilegislativo, el cuerpo legal deja abierto a la participación de las CCAA.

La ley presenta un doble ámbito:

- Derechos de la persona
- Medidas o prestaciones que han de ser garantizadas

Existen novedades respecto a dichos ámbitos; respecto al primero se ha propuesto un nuevo derecho de ciudadanía universal y subjetivo. Y en el segundo, el hecho de que se puede acceder a las distintas prestaciones previstas en la ley con independencia del lugar del Estado español donde se resida.

1.3.1. Principios rectores de la LD

El artículo 3 establece los 18 principios de la ley y del sistema. Los cuatro primeros, definen la esencia del sistema de protección a las personas dependientes:

1. *Carácter público*: naturaleza jurídico-pública de las prestaciones del SAAD.
2. *Universalidad de la protección*: el SAAD, igual que el Sistema de la Seguridad Social y el Nacional de Salud, se inspira en el principio de universalidad, de acuerdo con el cual “todas las personas en situación de dependencia” tendrán acceso al mismo (posteriormente se profundizará en dicha cuestión). La propia ley enumera los posibles titulares de la protección de la misma, fija unos requisitos de residencia y de nacionalidad.
3. *Igualdad y no discriminación*: este principio igualitario sirve de fundamento constitucional (art. 14 CE). Busca una “igualdad efectiva”. De este modo no vulnera el principio de igualdad la desigualdad de las prestaciones económicas, cuya cuantía está en función, aparte de la necesidad cubierta, de la capacidad económica del beneficiario.

4. *Atención integral e integrada*: la ley alude al “modelo de atención integral al ciudadano” que se propone establecer una atención, pues, global o total que comprende el conjunto de prestaciones que necesita la persona dependiente.

1.3.2. Personas dependientes; titulares del derecho a protección

En su artículo 4.1 LD reconoce a las personas en situación de dependencia, el derecho a acceder a las prestaciones y servicios previstos en la propia ley; tal acceso se garantiza en “condiciones de igualdad”, y con “independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan”.

El artículo 5 LD insiste en erigir en titular del derecho a la protección por dependencia a la propia persona afectada por ésta. Atribuye en todo caso, la condición de titular del derecho a la protección a la persona dependiente; incluso en el caso de persona dependiente sin capacidad de obrar, el titular del derecho sigue siendo el sujeto dependiente, sin perjuicio de que asuma la representación quien ejerza la patria potestad, la tutea o la defensa judicial.

Efectivamente, dicho artículo precisa los requisitos que se han de cumplir para tener la condición de titular de dichos derechos (además de encontrarse en situación de dependencia), de acuerdo con los grados (moderada, severa, gran dependencia), en que la clasifica el artículo 26 LD. Tales requisitos son los siguientes:

- Requisito de EDAD
- Requisito de RESIDENCIA EN ESPAÑA
- Requisito de NACIONALIDAD ESPAÑOLA

El concepto de dependencia, puede ser definido como el “estado de falta de autonomía personal”. De ahí que en el artículo 2 de la Ley de Dependencia, esté definido tal concepto y las palabras relacionadas con el mismo:

- Autonomía: capacidad de la persona para regir su vida (art. 2.1 LD)
- Dependencia: ausencia o limitación de esa capacidad (art. 2.2 LD)

Como se ha dicho anteriormente, la dependencia es un estado en el que se encuentra determinadas personas, consistente en una falta o pérdida de autonomía, que determina la necesidad de ayudas de terceros para poder desenvolverse en la vida cotidiana.

La LD califica el estado de dependencia como “permanente”. La especificación, podría tener su fundamento, en el hecho de que las situaciones de incapacidad temporal quedan suficientemente cubiertas desde el punto de vista sanitario por las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, y desde el punto de vista económico, por las prestaciones de la Seguridad Social.

1.3.3. Modalidades y causas de la ausencia de autonomía

La ausencia de autonomía determinante de la situación de dependencia puede ser física, mental, intelectual o sensorial. La LD enumera las posibles causas de la falta o pérdida de la autonomía personal: edad, enfermedad o discapacidad.

Edad

El artículo 2.2 LD, se limita a decir, que la dependencia puede deberse a “razones derivadas de la edad”. Dado que el grupo más numeroso de personas dependientes está integrado por “personas mayores”, se sobreentiende que esas razones de edad refieren fundamentalmente a la edad avanzada o a la vejez. Ya en la Exposición de Motivos de dicha ley, recuerda el importante crecimiento de la población de más de 65 años y el aumento de la población con edad superior a 80 años. Pero nada obsta a que esas “razones de edad” no sean exclusivamente razones de edad avanzada, sino que sean también aplicables, en el polo opuesto, para considerar dependientes a personas menores de edad⁵.

⁵ Artículo 5.1 LD: Son titulares de los derechos establecidos en la presente Ley los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- b. Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.

Enfermedad y Discapacidad

Aun siendo la vejez la situación más generadora de estados de dependencia, éstos pueden deberse también a la enfermedad y discapacidad. También hace referencia tanto en el artículo 22 LD y en la Exposición de Motivos.

1.3.4. Consecuencias de la dependencia

La falta de autonomía debida a razones de edad, enfermedad o discapacidad, tiene una repercusión sobre la vida de la persona afectada y, normalmente, también sobre la vida de las personas (familiares o allegados) de su entorno más próximo.

A diferencia de la incapacidad protegida por la Seguridad Social, la LD atiende a otros parámetros: hay dependencia cuando la persona afectada por la incapacidad deja de ser autónoma y necesita ser atendida por terceros para poder subsistir.

La incidencia de la situación de dependencia sobre el desarrollo vital de quien la padece puede ser de diversa gravedad; por eso, el artículo 36 LD distingue *tres grados de dependencia* (moderada, severa y gran dependencia), cada uno con dos niveles en función del deterioro de la autonomía de la persona y de la intensidad de la ayuda precisada. Todos estos grados se explicarán en el sub-epígrafe siguiente.

La necesidad de asistencia de terceras personas para poder realizar los actos básicos de la vida cotidiana se cubre con la prestación de cuidados ajenos, sean éstos familiares o amistosos (“informales”) o profesionales (“formales”). Los primeros son los prestados en el propio domicilio de la persona dependiente por personas de su familia o entorno “no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada (Art. 2.5 LD)”; entre estas personas no profesionales de la asistencia al dependiente, se incluyen los cuidadores domésticos que asuman cuidados a la persona dependiente.

Los cuidados profesionales son aquellos realizados, tanto en el domicilio como en un centro distinto de éste, a través de atenciones prestadas por cauces “formales” o profesionales. Tales prestaciones obviamente han de realizarse por personas físicas, cuyo régimen jurídico puede ser diverso (art. 2.6 LD). La importancia de la

acción benévola en esta materia queda reflejada en el artículo 2.8 LD, que se ocupa de definir el llamado “tercer sector”⁶.

1.3.5. Graduación de la dependencia

La situación de dependencia se determina en función de unos grados, cada uno de los cuales se divide en dos niveles. Estos grados se clasifican, en función de la gravedad de la dependencia poseída:

- Moderada
- Severa
- Gran Dependencia

Según necesiten de manera más o menos frecuente la asistencia de un tercero para llevar a cabo las actividades de la vida diaria. El grado de dependencia da lugar a la obtención de las prestaciones establecida en el Catálogo de Servicios que plasma la LD (artículo 14.6); y a igual grado y nivel de dependencia, el acceso al servicio viene determinado por la capacidad económica del solicitante.

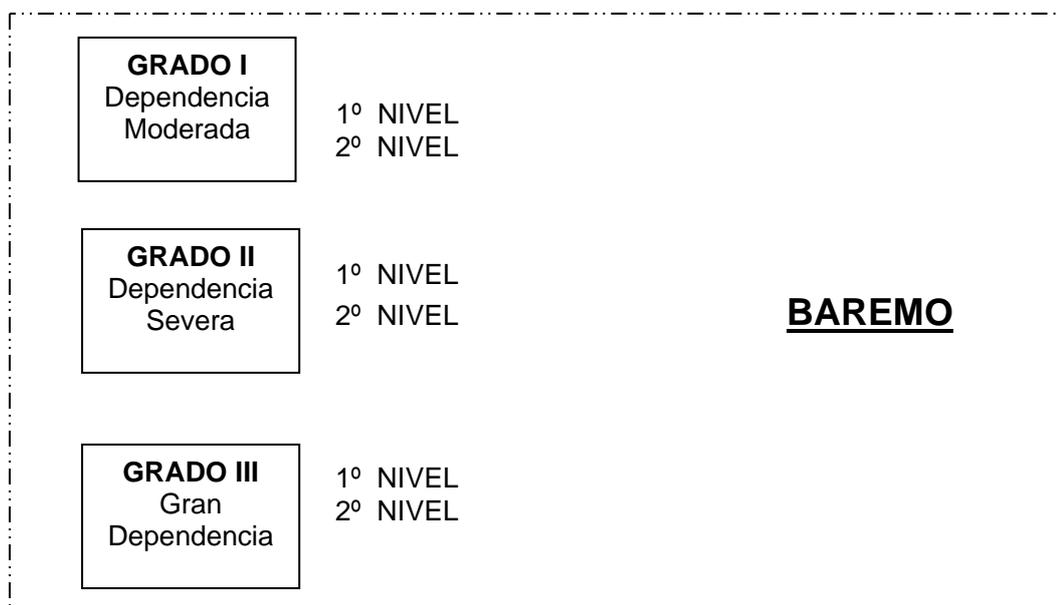
En el plano preformativo se viene sosteniendo que el *sistema de valoración* no puede detenerse en las limitaciones individuales, sino que han de contextualizarse. La protección de la dependencia debe graduarse en función de la menor o mayor intensidad de la ayuda necesaria para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

Hay que hacer patente la estructura que establece la Ley de Dependencia, en cuanto a la clasificación de la dependencia. En su artículo 26.1 fija tres grados de dependencia, cada uno de ellos subdividido en dos niveles (en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado), y todos ellos integrados en el baremo fijado al efecto. La Ley pone en juego dos categorías:

- Por un lado, la necesidad de auxilio para realizar las actividades fundamentales (*básicas de la vida diaria*)
- Por otro, la frecuencia diaria con que se necesita esa ayuda

⁶ Artículo 2.8 de la LD: Tercer Sector: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

En todo caso, el método acogido permite graduar la dependencia, deslindando las situaciones de menor a mayor intensidad, facilitando a la vez la valoración y la gestión de la prestación.



- GRADO I, *Dependencia Moderada*: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día. En tal punto, nos encontramos ante el umbral de entrada al SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia).
- GRADO II, *Dependencia Severa*: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador. Este grado posee una enorme indefinición; si se han superado el grado I pero no se alcanza la intensidad del III es que nos encontramos en dicho grado.
- GRADO III, *Gran Dependencia*: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita la presencia indispensable y continua de otra persona.

1.3.6. Valoración de la situación de dependencia

En tal punto hay que analizar cuáles son los órganos de valoración de la situación de dependencia y cuál es el baremo que hay en nuestra legislación a todos los niveles.

En primer lugar, el artículo 27 de la LD remite a las Comunidades Autónomas la determinación de los *órganos de valoración* encargados de dictaminar el grado y nivel de dependencia de la persona. En dicha ley, el legislador, ha establecido que el Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que tendrán carácter público.

Todo lo relativo a la calificación del grado de dependencia y las necesidades de cuidado que existen ha de residenciarse en un “órgano de evaluación” de tipo mixto (nivel médico y psico-social).

En segundo lugar, hablaremos sobre el baremo; cuál es su diseño y el baremo que existe. El grado y los niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del SAAD para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto, y por tanto, de aplicación en todo el ámbito del Estado (y así garantizar el principio de igualdad establecido en nuestra legislación).

Se opta por la calificación del nivel de dependencia atendiendo a un único baremo mediante el cual sea posible discriminar con criterios objetivos si una persona se encuentra en situación de dependencia y en qué grado se encuadrar, lo que influirá en los servicios y prestaciones a las que tendrá derecho.

Según dispone el artículo 26 de la ley, los intervalos para la determinación de los grados y niveles se establecerán en el baremo al que se refiere el siguiente articulado.

El baremo establecerá, según lo que dispone el artículo 27.3 de la ley:

- *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*

- *El protocolo con los procedimientos y técnicos a seguir para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso.*
- *Asimismo, valorará 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.*

Ahora llega la hora de hablar sobre el *baremo estatal*. Dicho baremo acordado en el seno del Consejo Territorial incluye las especificidades de los diferentes tipos de discapacidad (física, psíquica, mental o intelectual) para valorar la posible dependencia de los ciudadanos. Así, este instrumento de valoración identifica el nivel y los problemas de desempeño que puedan tener los ciudadanos en su entorno habitual para realizar las actividades básicas de la vida diaria, así como el grado de supervisión y apoyo de otra persona requerido para estas tareas. El documento técnico valora algunas de las siguientes actividades y capacidades para determinar el grado y nivel de dependencia:

- Comer y beber
- Lavarse
- Vestirse
- Tumbarse
- Ponerse de pie
- Sentarse

El *instrumento de valoración* establece una clasificación de niveles de autonomía personal y de necesidad de supervisión y apoyo para estas actividades en el objetivo de determinar el grado y nivel de dependencia de los ciudadanos. El ciudadano recibirá una evaluación de hasta 100 puntos que le definirá como persona dependiente en los siguientes grados y niveles:

- *Grado I: 25-49 puntos; Nivel 1: 25-39 y Nivel 2: 40-49*
- *Grado II: 50-74 puntos; Nivel 1: 50-64 y Nivel 2: 65-74*
- *Grado III: 75-100 puntos; Nivel 1: 75-89 y Nivel 2: 90-100*

1.3.7. Reconocimiento del derecho

A toda persona dependiente se le reconoce un derecho, el cuál viene seguido de un procedimiento administrativo. Así pues, en cuanto al *inicio* del mismo, el artículo 28.1 de la Ley establece que el procedimiento se iniciará a **instancia de parte**; esto es, a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación.

Eso significa, que sólo previa solicitud de los sujetos directamente afectados (persona dependiente o representante), se ponen en marcha las actuaciones administrativas que podrán desembocar en el reconocimiento de la situación de dependencia.

Conforme a lo dispuesto en el precepto 28 de dicho articulado, el reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante **resolución** expedida por la **Administración Autónoma** correspondiente a la *residencia del solicitante* y tendrá validez en todo el territorio Español. En tal resolución, se determinará los servicios o prestaciones que correspondan al solicitante según el grado y nivel de dependencia.

En el marco de este procedimiento, se establecerá el correspondiente *Programa Individual de Atención (PIA)*. El PIA determinará las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel. El solicitante (o en su caso, su familia), podrá elegir entre 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.

Por lo que hace referencia a la *efectividad del derecho* a las prestaciones de dependencia establecidas en la Ley, la “disposición final primera” establece un calendario de aplicación progresiva y gradual vigente desde el 1 de enero de 2007:

- *El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, Niveles 1 y 2.*
- *En el segundo y tercer año, a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, Nivel 2.*
- *En el tercer y cuarto año, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Severa, Nivel 1.*

- *En el quinto y sexto año, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2.*
- *En el séptimo y octavo año, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 1.*

1.4. SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD): ASPECTOS GENERALES Y PRESTACIONES OTORGADAS

La LD ha previsto un sistema de protección de carácter público y universal, financiado por medio de impuestos. El SAAD viene a ser el soporte canalizador de las diversas prestaciones y servicios que la LD prevé.

El artículo 6.2 LD establece que la finalidad principal del SAAD es la de garantizar las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la ley, aunque se establecen otros fines adicionales.

En otras palabras más explícitas, el SAAD se constituye con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado español, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto a los *niveles de protección del Sistema*, cabe decir que están establecidos en el artículo 7 de la ley:

- Nivel mínimo o básico
- Nivel intermedio o consensuado
- Nivel adicional
- Nivel privado

Nivel mínimo o básico

Es un nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado, común para todo el territorio español y concuerda con la idea motriz de la intervención legislativa (es decir, garantizar a todos los españoles una protección mínima y homogénea).

Nivel intermedio o consensuado

Nivel derivado de la Administración General del Estado y las Administraciones de cada Comunidad Autónoma.

Nivel adicional

Este nivel está establecido por la Administración de cada Comunidad Autónoma.

Nivel privado

Fuera de la estructura del SAAD, pero sin que la ley lo ignore, se encuentra el plano de la protección procedente del esfuerzo estrictamente privado.

1.4.1. Tipos de prestaciones

La norma legislativa prevé en su artículo 14, dos grandes grupos de prestaciones, esto es:

- Servicios (o prestaciones en especie)
- Prestaciones económicas (o prestaciones en metálico)

Todas ellas irán destinadas, por un lado, a la promoción de la autonomía personal y, por otro, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

Las situaciones de necesidad derivadas de la dependencia, han de afrontarse de modo prioritario a través de los servicios, mientras que el pago en metálico posee carácter supletorio. A tal respecto, la LD ha instaurado un modelo jerarquizado de prestaciones, en el que la prioridad corresponde a los SERVICIOS.

Con carácter excepcional, la PRESTACIÓN ECONÓMICA podrá destinarse a la atención por parte de cuidadores no profesionales (“informales”), y siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establece el Programa Individual de Atención.

Para el caso de las personas que deban calificarse como afectas de *Gran Dependencia*, el artículo 14.5 de la ley, establece una prestación económica de asistencia personal.

Como se ha dicho anteriormente, las prestaciones que se otorgan, son de dos tipos:

- *Servicios* (artículo 15 de la LD):
 1. Servicio de Prevención de las situaciones de dependencia
 2. Servicio de Teleasistencia
 3. Servicio de Ayuda a domicilio
 - Atención de las necesidades del hogar
 - Cuidados personales
 4. Servicio de Centro de Día y de Noche
 - Centro de Día para mayores
 - Centro de Día para menores de 65 años
 - Centro de Día de atención especializada
 - Centro de Noche
 5. Servicio de Atención Residencial
 - Residencia de personas mayores en situación de dependencia
 - Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad

Existe el llamado *Catálogo de servicios*, que como se ha apuntado, los servicios tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados (artículo 15 LD).

Existe una descoordinación entre los servicios sanitarios y de asistencia social para atender integralmente a la persona dependiente, tanto a nivel estatal, autonómico y local. Con el fin de lograr una mayor coordinación el artículo tercero erige como uno de los principios del SAAD la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema que se establecen en la ley.

- *Prestaciones económicas*, a través de la Red de Servicios Sociales
 1. Prestación económica vinculada al servicio: personal y periódica, sujeta al grado y nivel de dependencia y capacidad económica del beneficiario y destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el PIA.
 2. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar: carácter excepcional, su finalidad es mantener al beneficiario en su domicilio atendido por cuidadores no profesionales y se establecerá a través del PIA.
 3. Prestación económica de asistencia personalizada: facilita la promoción de la autonomía de la persona con gran dependencia y contribuye a la contratación de una asistencia personal que facilite al beneficiario una vida más autónoma y el ejercicio de las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD).

Todas ellas están citadas, creadas y reguladas en la ley, e integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

Por otro lado, el artículo 20 de la ley, establece que la cuantía de las prestaciones económicas se acordará por el Consejo Territorial del SAAD, el cuál establecerá para cada tipo de prestación, un importe mínimo y un importe máximo de la misma. Dicho Consejo se utilizará como un instrumento de cooperación para la articulación del Sistema y en el que participan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Por otro lado, respecto a las *ayudas económicas* que contempla la Ley para *facilitar la autonomía personal*, cabe decir que la disposición adicional tercera de dicha normativa, contempla que las Administraciones Públicas establecer acuerdos para la concesión de ayudas económicas que faciliten la autonomía personal.

Bajo la forma de “subvención”, estas ayudas irán destinadas a:

- Apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desarrollo de su vida ordinaria,
- Facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.

2. Financiación de la Ley de Dependencia y del SAAD

2.1. IDEAS GENERALES

Las Administraciones Públicas implicadas en la gestión del SAAD contribuirán a su financiación de la siguiente manera (tres partícipes) ⁷:

- La *Administración General del Estado* financiará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios. El Gobierno aporta un dinero a las Comunidades por cada ciudadano con derecho a la prestación que se registra en el Sistema de la Dependencia. Este nivel corre íntegramente a cargo del Ministerio de Sanidad y Política Social. Su cuantía está en función del grado y nivel de dependencia del solicitante.
- Las *Comunidades Autónomas* aportarán cada año, al menos una cantidad igual a la de la Administración General del Estado en su territorio. Es el llamado nivel acordado. En este caso, el dinero se reparte atendiendo a unos criterios ya definidos. Las Comunidades están obligadas a aportar al sistema de la Dependencia tanto como reciban del Estado.
- Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia también participarán en la financiación de las mismas. La tercera rama de financiación es la llamada copago; los ciudadanos se hacen cargo de su bolsillo de una parte del coste del servicio que reciben.

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia, participarán en la financiación de las mismas según el *tipo de servicio* y en función de su *capacidad económica personal*. Esta capacidad se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

⁷ CAPÍTULO V de la LEY DE DEPENDENCIA, **artículos 32 y 33**

2.2. FINANCIACIÓN Y COSTES DE LA LD

Para desarrollar este punto, hemos tenido en cuenta una serie de datos incluidos en el Estudio de octubre de 2009 elaborado por la “Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales en España”. Es un estudio que no se ha realizado por encargo de ninguna institución, sino que es absolutamente independiente y su elaboración se ha basado en los datos oficiales del Gobierno de España.

En primer lugar, es necesario decir que este estudio trata de cruzar dos variables fundamentales:

- Servicios entregados
- Coste de los servicios entregados

De este modo, al estudiar ambas ramas, se podrá determinar lo que realmente supone en términos económicos el SAAD en cada territorio autonómico⁸.

Como se ha dicho en el subepígrafe anterior, la financiación de la LD se basa en tres pilares: la AGE (Administración General del Estado), las CCAA (Comunidades Autónomas) y los Usuarios o Beneficiarios de dicha ley⁹.

A continuación se realizará un desdoblamiento de las aportaciones de cada uno de estos partícipes. Así, los datos de aportación de la **AGE** son perfectamente conocidos y determinables. La cifra total de aportación es de **1.657.859.006,80 euros** (teniendo en cuenta que se trata del total del nivel mínimo y el acordado)¹⁰.

En este punto, hay que añadir (tal y como se señala en dicho estudio), otra fuente de financiación para las CCAA procedente de los convenios suscritos al amparo de los créditos previstos en el **Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo**, que suman un total de **373.325.572 euros**.

⁸ En este estudio no se ha incluido algunos territorios del Estado Español, así: Ceuta y Melilla, País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

⁹ ANEXO I: gráfico con las aportaciones de cada agente financiador ; “fuentes de financiación”

¹⁰ NIVEL MÍNIMO: Real Decreto 74/2009 de 30 de enero, Real Decreto 99/2009 de 6 de febrero y Real Decreto 73/2009 de 30 de enero

NIVEL ACORDADO: Resolución de 21 de mayo de 2009 del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

En conclusión, para el año 2009 el Estado inyectó a las Comunidades Autónomas para el sostenimiento del SAAD un total de **2.031.184.578,80 euros**.

Sin embargo, esto no es tan sencillo de analizar cuando tratamos de averiguar cuál es la aportación de las **Comunidades Autónomas**; hay una imposibilidad real de conocer cuánto destina cada Comunidad Autónoma al SAAD. Pero este punto se analizará posteriormente.

Vamos ahora a por la tercera fuente de financiación del Sistema de la Dependencia; y es que, los **usuarios del SAAD** también cofinancian el mismo a través de las fórmulas de copago. Éstos aportan un copago más la diferencia entre el coste del servicio y la financiación pública recibida al amparo de la Ley de Dependencia. El saldo de la aportación de los usuarios del sistema sería de unos **700 millones euros** (si incluimos los territorios del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla).

Otro tema a destacar es el **gasto**. La estimación de éste para todo el ejercicio 2009 correspondiente a los servicios y prestaciones efectivamente entregados a las personas se situarían entorno a los **4.000.000.000 euros**¹¹.

Respecto a dicho gasto, huelga decir que son diferentes respecto al territorio español en que estemos; cada Comunidad Autónoma tendrá unos u otros. Así, por ejemplo, existen estudios que se basan en los servicios y prestaciones entregados para determinar dicho importe. Otros, sin embargo, se basan en la cantidad de personas dependientes que haya en esa Comunidad.

Los cálculos que se basan en esta última variable (estudios basados en la cantidad de personas con dependencia con derecho a recibir prestación o servicio), a finales de 2009 alcanzaría la cifra de *694.772 personas*. No obstante, tan solo *441.252* están recibiendo algún servicio o prestación.

Estos datos nos llevan a concluir que, 253.520 personas dependientes permanecen a la espera de una resolución del Programa Individual de Atención (PIA) y hasta ahora, únicamente, han generado el gasto de la valoración de su situación.

¹¹ ANEXO II: tabla con la Financiación y el Gasto estimado por Territorio en el año 2009

Otro factor a tener en cuenta, es que existe una gran diferencia entre dar servicios y entregar prestaciones económicas. Esto es, *el coste de los servicios es tres veces superior al de las prestaciones económicas*¹².

Por otro lado existe tanto un esfuerzo del dependiente como del no dependiente. Este parámetro sirve para determinar lo que está ocurriendo en las diferentes Comunidades Autónomas y para detectar las posibles inequidades que se estén produciendo debido a la disparidad en la intensidad del esfuerzo en cada territorio, tanto en materia de financiación como en materia organizativa y de gestión.

Con las tablas y gráficos adjuntados en los anexos, se puede determinar *cuánto cuesta de media cada persona dependiente efectivamente atendida y cómo se distribuye el mismo entre los tres principales órganos de aportación*. Se puede extraer de todo ello, por tanto, que el **gasto medio en 2009 por cada persona dependiente** es de unos **10.000 euros para todo el Estado**¹³.

¹² ANEXO III: gráfico con la Distribución de Costes de Prestaciones y Servicios del SAAD durante el año 2009

¹³ ANEXO IV: tabla explicativa del coste medio por cada persona en el año 2009 en cada Comunidad Autónoma

3. Relación entre la Ley de Dependencia y la Ley sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas

3.1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Dependencia se remite a la Ley del IRPF (ley 35/2006, de 28 de noviembre) respecto a la regulación de las *ventajas y los beneficios fiscales*, en tanto que la LIRPF se remite a la LD en lo referente a la definición legal de las situaciones concretas que generan tales ventajas o beneficios. Ambas legislaciones hacen mención tanto de las exenciones como de los beneficios que aporta nuestro ordenamiento a los dependientes.

El régimen fiscal de las situaciones de envejecimiento, discapacidad y al dependencia, ha sido abordado por nuestro legislador de forma fraccionada y enfocada especialmente desde la perspectiva de la tributación sobre la renta de personas físicas.

A juicio de dicho legislador, los problemas derivados del envejecimiento y de las situaciones de dependencia tienen una inevitable faceta fiscal, dado que el dinero necesario para hacer frente a las situaciones de dependencia constituye una manifestación de riqueza, con lo que podría estar sujeto a gravámenes tributarios de diversa naturaleza, por eso ha sido necesario adoptar medidas legales encaminadas a evitar una tributación injusta.

El IRPF como **impuesto subjetivo** que es, contempla las circunstancias personales y familiares de las personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia. Esto se debe a que, la *dependencia* afecta a la capacidad económica de las personas. En definitiva, constituye el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la riqueza y solidaridad propios de un Estado social.

En consecuencia, teniendo en cuenta el mandato contenido en el artículo 49 de la CE, está justificado el establecimiento de beneficios fiscales para tener en cuenta la correspondiente disminución de la capacidad económica que sufren las personas con discapacidad o dependencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 in fine de la Ley General Tributaria.

Para evitar el *riesgo de exclusión social* se incentivan instrumentos de inversión que cubran o complementen las prestaciones públicas relativas a las situaciones de vejez y dependencia. Con lo cual, en el Impuesto queda reflejado el interés social y político tanto para la discapacidad como para la dependencia.

Por otro lado, la vejez, la discapacidad y la dependencia son conceptos diferenciados, aunque mantienen una relación entre sí dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Lo que sí que es verdad es que, puede haber una mayor intersección entre la discapacidad y la dependencia.

En el ámbito tributario, al igual que sucede en el terreno de la Seguridad Social, el envejecimiento, la discapacidad y la dependencia gozan de importantes beneficios fiscales.

Ahora vamos a centrarnos en el concepto de personas dependientes. Como se ha dicho en la introducción de este epígrafe, la LIRPF se remite a la Ley 39/2006 en cuanto a la definición legal de las situaciones concretas de dependencia; al igual que esta LD remite a la LIRPF para referirse a los beneficios fiscales que éstas tienen.

Recordemos que la Ley 39/2006 establece tres grados de dependencia (Gran Dependencia, Dependencia Moderada y Dependencia Severa). 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. De forma, que se excluye el colectivo de las personas que acreditan un grado de dependencia moderada.

Las personas dependientes gozan de unos beneficios, que las discapacitadas no poseen. De ahí que, las personas dependientes que deseen beneficiarse fiscalmente de las ventajas de las personas discapacitadas, deberán acreditar dicha condición de conformidad con lo dispuesto en el RD 1971/1999.

Más concretamente, existe en la ley del IRPF unas exenciones, reducciones y beneficios fiscales aplicables única y exclusivamente a las personas dependientes:

- Artículo 33.4 b): el legislador identifica dependencia con envejecimiento.
- Artículo 51 a 54: regulan las “reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento”.

3.1.1. Exenciones tributarias que se otorgan a las personas dependientes

Antes de analizar una por una cada exención que otorga la legislación tributaria a las personas dependiente, cabe conceptualizar qué es la exención. Ésta consiste en impedir el nacimiento de una obligación tributaria que surgiría de la aplicación de las normas impositivas. La exención supone dos circunstancias:

- Existencia de una norma impositiva en la que se define un hecho imponible que, debería provocar el nacimiento de una obligación tributaria.
- Impedimento del nacimiento de la obligación tributaria a pesar de la realización del hecho imponible definido en la norma impositiva general.

Podemos extraer, resumiendo ambas situaciones anteriores, diciendo que *toda exención tributaria constituye una excepción a la regla general en la que se define el hecho imponible (Sainz de Bujanda)*¹⁴.

En el artículo primero de la LIRPF se establece una regla general impositiva. Pero a su vez, en el séptimo artículo de la misma norma nos establece un listado de las posibles excepciones (exenciones) a dicha regla impositiva.

1.- Exención tributaria de las prestaciones económicas satisfechas con motivo de la dependencia

De las prestaciones económicas establecidas en la LD, únicamente existen tres exenciones contempladas en el artículo 7 de la LIRPF:

- Prestación económica vinculada a la contratación del servicio.
- Compensación económica para cuidados en el entorno familiar.
- Prestación económica de asistencia personalizada

2.- Exención tributaria de las ganancias patrimoniales por transmisión de vivienda

El segundo artículo de la Ley del IRPF incluye las ganancias patrimoniales dentro del concepto de renta¹⁵.

¹⁴ *Lecciones de Derecho Financiero*. Ed. Complutense, Madrid 1979.

¹⁵ **Artículo 33.1 LIRPF:** Son ganancias y pérdidas patrimoniales las variaciones en el valor del patrimonio del contribuyente que se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquél, salvo que por esta ley se califiquen como rendimientos.

Para que se dé dicha exención se necesita una serie de requisitos:

- Transmisión de la vivienda habitual
- Transmisión efectuada por una persona mayor de 65 años, o por una persona que se encuentre en situación de dependencia severa o gran dependencia.

3.1.2. Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social

En base a lo establecido en los artículos 51, 53 y 54 LIRPF, se pueden practicar una serie de reducciones sobre la base imponible general. Las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social están contempladas en el *artículo 51*:

- a) Aportaciones y contribuciones a planes de pensiones.
- b) Aportaciones y contribuciones a mutualidades de previsión social.
- c) Primas satisfechas a planes de previsión asegurados.
- d) Aportaciones a planes de previsión social empresarial.
- e) Primas satisfechas a seguros privados que cubren exclusivamente el riesgo de dependencia.

Las personas que posean con el contribuyente una relación de parentesco en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, o por su cónyuge, o por aquellas personas que tuviesen al contribuyente a su cargo en régimen de tutela o acogimiento, pueden reducir en su base las primas satisfechas a tales seguros privados.

Cabe destacar, que únicamente otorgan el derecho a la reducción de la Base Imponible del IRPF las primas satisfechas a seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de *dependencia severa o de gran dependencia*.

El contrato de seguro privado, además de cubrir exclusivamente el riesgo de dependencia cuando se califique como severa o como gran dependencia, deberá cumplir con el requisito de que el contribuyente sea tomador, asegurado o beneficiario.

El conjunto de las reducciones no podrá superar los 10.000€ anuales; aunque, dicho límite se puede extender a los 12.500€ cuando el contribuyente supere los 50 años.

3.1.3. Deducciones por circunstancias personales y familiares (deducciones aprobadas por las CCAA para el año 2009)

Deducción por cuidado de familiares dependientes

Algunas Comunidades Autónomas han establecido una deducción por el cuidado de mayores dependientes, mientras que otras ofrecen esta deducción a todos los contribuyentes que superen una determinada edad. Así, por ejemplo las comunidades de Aragón y de Cantabria:

- Aragón: deducción de 150 euros por el cuidado de personas dependientes que convivan con el contribuyente al menos la mitad del periodo impositivo. Según la normativa aragonesa, se considera dependiente al ascendiente mayor de 75 años y al ascendiente o descendiente con un grado de discapacidad de igual o menor del 65%. Además, para que proceda la deducción se exige que la persona dependiente no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros.

- Cantabria: existe una deducción de 100 euros por cada ascendiente mayor de 70 años y por cada ascendiente o descendiente con minusvalía de grado igual o superior al 65%. Además de convivir más de 183 días con el contribuyente, se requiere que el descendiente o ascendiente no tenga rentas íntegras anuales superiores a 6.000 euros, incluidas las exentas.

4. Relación entre la Ley de Dependencia y el resto de la Normativa Tributaria Estatal

LEY SOBRE EL IMPUESTO DE SOCIEDADES (Ley 43/1995, de 3 de abril y Real Decreto Legislativo 4/2004 de 5 de marzo)

Dicha normativa incluye dos tipos de beneficios o ventajas fiscales para las personas con dependencia:

- 1) Deducción por la creación de empleo para trabajadores minusválidos; configurada en el artículo 41 del Real Decreto Legislativo 4/2004¹⁶.
- 2) Bonificación a las Cooperativas de Trabajo Asociado que integren, por lo menos, un 50% de socios minusválidos. Se trata de una bonificación del 90% de la cuota del IS aplicable a dichas cooperativas. Se encuentra establecida en la disposición adicional tercera de la Ley 20/1990 del Régimen Fiscal de las Cooperativas

LEY SOBRE EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES (Ley 29/1987, de 18 de diciembre)

En dicha ley se establece una reducción de la Base Imponible sensiblemente superior para las personas con discapacidad en las adquisiciones “mortis causa”, en el caso de que no exista regulación en la Comunidad Autónoma; todo ello establecido en el artículo 20.2.a).

¹⁶ *Artículo 41 RDLeg. 4/2004*: Será deducible de la cuota íntegra la cantidad 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.

LEY SOBRE EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (Ley 37/1992, de 28 de diciembre)

Dicha legislación ha dispuesto una serie de beneficios para las personas con discapacidad, que se han traducido en el disfrute de determinadas exenciones y reducciones de los tipos impositivos:

- Exenciones en operaciones interiores (**artículo 20.1.8º de la LIVA**: son prestaciones de servicios de “asistencia social” efectuadas por entidades de Derecho Público o entidades privadas de carácter social; entre otras se encuentran la de asistencia a la tercera edad y los minusválidos).
- Exenciones a la importación (**artículo 45**: se tratan de importaciones de bienes destinados a la educación, al empleo y a la promoción social de las personas físicas o mentalmente disminuidas, esto es personas en situación de dependencia).
- Exenciones en las adquisiciones intracomunitarias (**artículo 26.2**: seguirá el mismo régimen que las exenciones a la importación, existe relación con el Capítulo III de la LIVA).
- Reducciones de los tipos impositivos (**artículo 91.1.6º y 91.2.4ª de LIVA**: reducciones de varios tipos. En concreto en este tema, se aplicará el 8% en los aparatos y complementos destinados a suplir deficiencias físicas del hombre; y se reducirá el tipo impositivo a un 4% en los casos de vehículos para personas con movilidad reducida).

LEY SOBRE EL IMPUESTO ESPECIAL DE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE (Ley 38/1992, de 28 de diciembre de Impuestos Especiales)

El Título II de dicha ley, establece el llamado “Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT)”. Se configura un nuevo hecho imponible consistente en la primera matriculación definitiva de cualquier vehículo, adquirido por personas discapacitadas. Existen dos tipos de situaciones:

- Supuestos de no sujeción: artículo 65.1.a) sexto. Se deducen los vehículos para personas con movilidad reducida. El disfrute de este supuesto de no sujeción en la primera matriculación definitiva de coches de minusválidos, no requiere el reconocimiento previo por parte de la Administración Tributaria.
- Exenciones: artículo 66.1.d). A diferencia del anterior, estas exenciones sí que requieren el reconocimiento por parte de la Administración. Es la llamada “exención rogada”.

Sin embargo, esta exención tiene una limitación; y es que, el vehículo debe ser destinado al uso exclusivo de la persona con minusvalía. Se puede perder dicha exención, cuando se:

- Transmite el vehículo antes haber transcurrido cuatro años desde su matriculación.
- Pierde la condición legal de minusválido o del uso no exclusivo del vehículo por el beneficiario de la exención.

5. Propuestas de reforma del régimen fiscal de la discapacidad (Informe del Defensor del Pueblo del año 2000)¹⁷

¿CUÁLES SON LAS PROPUESTAS?

Ante todo cabe destacar cuáles son los objetivos de dichas propuestas:

- En primer lugar, el de favorecer la *integración laboral* del colectivo de discapacitados, tanto en el mercado de trabajo por cuenta propia como ajena.
- En segundo lugar, el de favorecer la percepción de rentas con *fiscalidad más favorable* posible para dichas personas discapacitadas.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Primera

Para la aplicación de cualesquiera de las ventajas y beneficios fiscales previstos en la normativa vigente, se tiene en cuenta exclusivamente el grado de discapacidad que tiene el sujeto en cuestión. Sin embargo, por ejemplo, no se tiene en cuenta la posible declaración de incapacidad del mismo.

En consecuencia, se hace necesario, por tanto, una equiparación de los declarados incapaces con los discapacitados con un grado no superior al 65%. De este modo, ambos colectivos podrían obtener dichas ventajas fiscales.

Segunda

En cuanto a los planes de pensiones y mutualidades de previsión social constituida a favor de personas con minusvalías, la normativa actual no contempla expresamente quiénes pueden y qué grado deben de tener para realizar las aportaciones a dichos planes.

¹⁷ "Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado", col. Informes, estudios y documentos, núm. 14, Madrid, 2000

Tercera

Para un equilibrio normativo, sería lógico que las personas que pudieran aplicar las reducciones por mínimo familiar relativas a personas minusválidas, igualmente pudieran aplicarse la deducción por inversión en vivienda habitual cuando son ellos quienes satisfagan gastos de obra e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual o de los elementos comunes del edificio.

Cuarta

En cuanto a las rentas exentas previstas en la LIRPF, deberían incluir la de trabajar por cuenta propia (autónomo), por el mero hecho de que una persona dependiente tome la iniciativa de generar su propio empleo.

Impuesto sobre el Valor Añadido

Primera

En cuanto a la reducción del 7% del tipo impositivo que presenta dicha normativa, cabe decir que existe una exclusión de una serie de aparatos y complementos necesarios para suplir las minusvalías de determinados discapacitados.

En consecuencia, siempre que se pueda acreditar que dichos servicios se destinen a dichos discapacitados, debería aplicarse el tipo indicado.

Segunda

En cuanto a la reducción fiscal por la adquisición de vehículos para personas con discapacidad y en relación con la LIEDMT, la LIVA no contempla este tipo superreducido del 4%, pero sí como exención. Así, por tanto, por posibles incongruencias, se debería de modificar dicha ley.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Primera

Según el Defensor del Pueblo en el año 2000, este impuesto debería de ser equiparable las reducciones en las adquisiciones "mortis causa" entre unas comunidades autónomas y otras.

¿QUÉ PROPUESTAS SE HAN CUMPLIDO?

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

La reforma del IRPF en el año 2003, ha producido una serie de cambios en dicha normativa tributaria:

Primera

Dicha reforma iguala la declaración de incapacidad con el grado de dependencia.

Segunda

En cuanto a las aportaciones a los planes de pensiones, dicha ley define los grados que tienen que tener para realizarlas a favor de los dependientes beneficiarios. Éstas, las podrán realizar las personas con relación de parentesco con el minusválido en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, así como el cónyuge o quiénes le tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento. Dichos sujetos se reducirán la parte general de la Base Imponible en su declaración de la renta.

Tercera

Pueden aplicar la deducción por adecuación de la vivienda habitual, los contribuyentes que efectúen obras e instalaciones de adecuación de su vivienda por razón de su propia minusvalía o la de su cónyuge, ascendientes o descendientes que convivan con él. Tanto en obras de reforma interior de la vivienda, como la modificación de elementos comunes del edificio.

Impuesto sobre el Valor Añadido

Primera

Publicación de la Ley 6/2006 de 24 de abril, para la modificación de la Ley 37/1992 de 28 de diciembre del IVA. Esta modificación sirvió para clarificar el concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía contenido en la misma ley. Se aplicará el tipo superreducido del 4% en la compra de todos los vehículos destinados al transporte de personas con movilidad reducida.

LAS QUE NO SE HAN CUMPLIDO, ¿PODRÍAN SER SOSTENIBLES?

En cuanto a la cuarta propuesta del **IRPF**, las ayudas para la creación de empresas por parte de personas discapacitadas, cabe decir que sería complicada dada la situación de crisis económica que estamos viviendo actualmente.

Por lo que hace a la primera propuesta del **IVA**, el requerimiento de acreditación que establece el Defensor del Pueblo en dicho Informe, ralentecería todo el proceso y también sería un procedimiento de difícil control. Una nota negativa al respecto sería que, dichas acreditaciones podrían ser objeto de falsificación. Y en segundo lugar, se podría dar un fraude de ley por parte del comerciante, en cuanto a su estado contable de ventas de los aparatos

En último lugar, en cuanto a la propuesta para el **ISD**, sería difícil equiparar todas las normativas en cuanto a la materia de dependencia en cada una de las Comunidades Autónomas del estado español. Lo único que se podría hacer, sería una reducción o disminución en cuanto a la cesión de tributos del Estado a las CCAA.

6. Caso particular: Ley de Dependencia en Cataluña

Para desarrollar este epígrafe, hemos utilizado un estudio realizado por el Instituto de Estudios Fiscales del cuarto trimestre del año 2009¹⁸.

El objeto de este estudio es la situación actual de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LD), tres años después de su entrada en vigor. Esta ley establece un nuevo derecho, que es la atención a las personas dependientes.

Uno de los objetivos de esta ley es realizar un desarrollo normativo de la dependencia y de las situaciones de atención a los dependientes, que culminará en 2015. Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema son básicamente las *Comunidades Autónomas* y las *Entidades Locales*, partiendo de la legislación extraída de los acuerdos del “Consejo Territorial” y contando con la financiación aportada por la *Administración del Estado* que se concreta anualmente en los presupuestos Generales del Estado.

Una norma que implica el acuerdo de los tres niveles de la Administración, es complicada en su aplicación. Sin embargo, se pueden observar en tal punto una serie de ventajas en dicha forma de aplicación:

- Fortalecimiento en el desarrollo democrático del Estado de las Autonomías
- Mejora del “Estado del Bienestar” en el Estado español
- Profundiza la descentralización de competencias

6.1 NORMATIVA CATALANA SOBRE LA DEPENDENCIA

Ahora nos centraremos en la aplicación de la LD en Cataluña. En dicha Comunidad existe el llamado **Sistema Català d’Autonomia i Atenció a la Dependència (SCAAD)**. Este organismo forma parte del Sistema de Servicios Sociales definido en la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña. El objetivo es establecer un sistema integral de servicios sociales, que integre también el SCAAD,

¹⁸ Carme Capdevila i Palau, “El Desarrollo de la Ley de Dependencia en Catalunya ” en *Presupuesto y Gasto Público*, 56/2009, pp. 29-44

dado que es la red de atención a las personas con necesidades sociales la que atiende a las personas con dependencia.

6.1.1. Ley de Servicios Sociales

En Cataluña la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, se concreta en la *Ley 12/2007 de 11 de octubre de Servicios Sociales*. En dicha normativa se establece una Cartera de Servicios Sociales (realizado a partir de lo establecido en la LD). Ésta incluye las prestaciones que tiene que ofrecer el sistema público de servicios sociales durante el periodo de vigencia 2008-2009 y que pueden ser de servicio, económicas y tecnológicas.

6.1.2. Especialidades del SCAAD

En cuanto a su *organización*, en Cataluña la mayoría de solicitudes de dependencia son tramitadas por la Administración Local. Posteriormente, se envía al Departamento llamado "ProdeP", que es quién realiza la valoración y comunica el resultado a las personas solicitantes. A posteriori, las solicitudes con grado protegido son enviadas a las administraciones locales que realizan el Programa Individual de Atención (PIA).

Por otra parte, que en el *nivel adicional*, es decir, en cuanto al segundo nivel de protección cabe decir que la Orden ASC/433/2007 establece los criterios para determinar el importe de las prestaciones económicas del SAAD. En tal punto, la Generalitat de Catalunya podrá complementar la prestación económica vinculada al servicio residencial hasta el límite máximo del precio público de referencia de acuerdo con el crédito presupuestario disponible.

Por último, en cuanto al *importe mínimo garantizado*, la Orden ASC/344/2008 contempla que las prestaciones del SCAAD tienen un importe mínimo garantizado. De esta forma se garantizará el 25% del importe de la prestación económica cuando la persona beneficiaria ya tenga una prestación de igual naturaleza que disminuya el importe inicial a recibir.

6.2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El Govern creó el "Programa para el impulso y ordenación de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (**ProdeP**) el 31 de mayo del

2005. Es un programa interdepartamental entre el *Departament de Salut y el Departament d'Acció Social i Ciutadania*. Tiene como función principal la de impulsar y ordenar la promoción de la autonomía personal y atención a las personas con dependencia a través del desarrollo del SCAAD.

El ProdeP esta constituido por dos órganos principales:

- Consejo de Dirección, que tiene como funciones la de diseñar, informar y proponer al Govern las políticas de servicios sociales y de salud en relación con la protección de las personas dependientes.
- Consejo de Participación, que se ha organizado como espacio de reflexión, colaboración y participación de los distintos sectores sociales implicados en el ámbito de la dependencia.

Como se ha dicho anteriormente, el Sistema de Cataluña mayoritariamente tiene como puerta de entrada la Administración Local, que es la responsable de la propuesta de prescripción a partir del acuerdo alcanzado por los equipos de servicios sociales básicos con las personas con dependencia que queda reflejado en el Programa de Atención Individual (PIA).

En el artículo cinco de la Ley de Servicios Sociales, señala el principio de *subsidiariedad*, por el que los servicios se tienen que prestar en el ámbito más cercano a las personas. Desde un principio, por tanto, se asume que el SCAAD es un sistema descentralizado, de base territorial para atender desde la proximidad.

6.3. DATOS DEL SCAAD (descripción y gráficos)

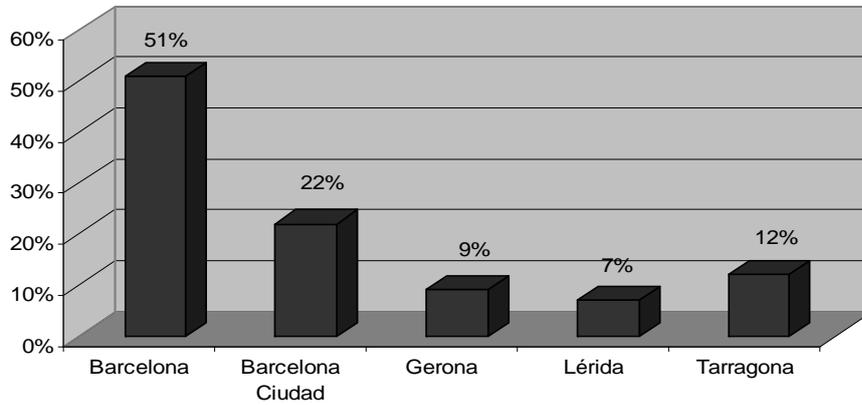
Según las estimaciones hechas por el Libro Blanco de la Dependencia, alrededor de 60.000 personas en Cataluña deberían estar protegidas por el sistema en el año 2009 (cuando se trata de "dependencia severa" y de "gran dependencia").

En cuanto a las solicitudes recibidas, en julio de 2009 el sistema registraba un total de 162.739. Con los diferentes gráficos y tablas, se puede extraer que las características de la persona solicitante son:

- Mujer
- De más de 80 años

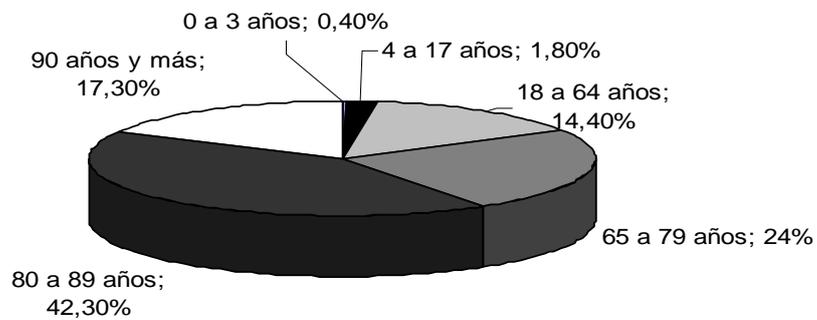
- Con Grado III
- Residente en la provincia de Barcelona
- Que vive en el domicilio

Solicitudes por Servicio Territorial



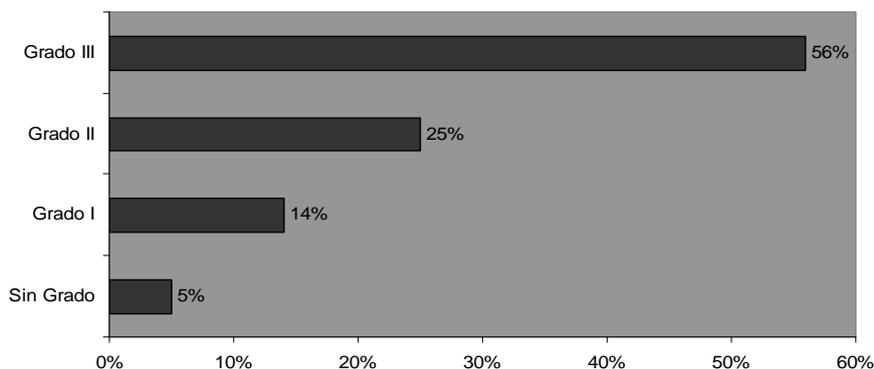
Carme Capdevila i Palau, Instituto de Estudios Fiscales, 2009

Solicitudes por Edad



Carme Capdevila i Palau, Instituto de Estudios Fiscales, 2009

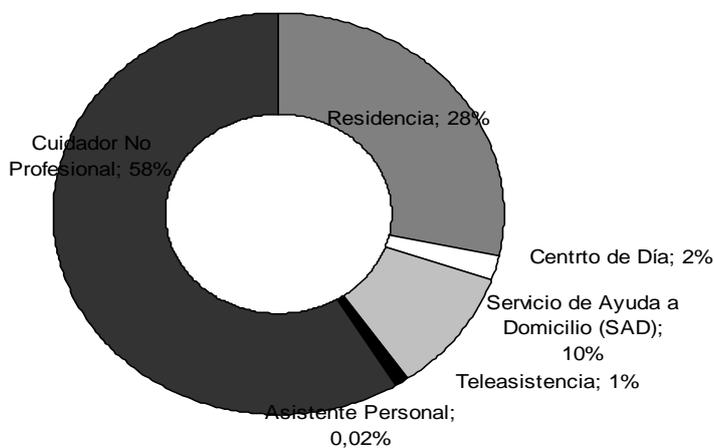
Valoraciones por Grado de Dependencia



Carne Capdevila i Palau, Instituto de Estudios Fiscales, 2009

Prestaciones

En total se han otorgado hasta julio de 2009 más de 80.000 prestaciones, contando ayudas económicas y de servicios.



Carne Capdevila i Palau, Instituto de Estudios Fiscales, 2009

Financiación

Durante el año 2008 y el primer semestre del 2009, se han invertido casi 670 millones de euros en prestaciones económicas y de servicios. La financiación estatal para el 2009 ascendía a 154 millones de euros. Una nota importante a destacar y es que del fondo especial creado por el Gobierno Central (Plan E), Cataluña recibió 62 millones de euros.

Conclusiones

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

La protección jurídica de los derechos de las personas mayores es un ámbito muy importante en la actualidad.

En este trabajo académico se ha analizado la normativa existente en nuestro ordenamiento jurídico para la protección de dicho sector poblacional. En primer lugar, la llamada *ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

Lo que se quiere conseguir, al fin y al cabo, es la creación de un “Sistema Nacional de Dependencia”, y que constituya a su vez, el cuarto pilar del Estado de bienestar y que garantice los derechos que tienen las personas dependientes.

El sistema español sigue el modelo latino. La dependencia recae sobre todo, en la familia; pero cada vez más, requiere el apoyo de los sistemas de protección social.

Por otro lado, otra norma analizada en dicho trabajo, es el *Real Decreto Legislativo 1/1994 de la Ley General de la Seguridad Social*; que establece unas medidas económicas y no económicas para la protección jurídica de las personas en situación de dependencia, y también, una serie de prestaciones a favor del cuidador personal.

Como se ha dicho anteriormente, este proyecto gira en torno a la Ley de Dependencia y al estudio del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), cuyo objeto básico es el desarrollo de los servicios sociales y de este modo, constituir un buen funcionamiento del Estado de bienestar.

En tal punto, cabe destacar que existen tres grados de dependencia (cada uno con dos niveles), esto es:

- Dependencia moderada (Grado I)
- Dependencia severa (Grado II)
- Gran dependencia (Grado III)

Éstos irán en función de la frecuencia de asistencia de un tercero para llevar a cabo las actividades de la vida diaria.

FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA Y DEL SAAD

Otro aspecto a destacar es la financiación de la Ley de Dependencia y del SAAD. Existen tres partícipes para la consecución de la misma:

- La Administración General del Estado con un “nivel mínimo” de financiación.
- Las Comunidades Autónomas con una aportación anual, con el llamado “nivel acordado”.
- Los beneficiarios o usuarios de las prestaciones de dependencia, mediante el “copago”.

En este sentido, se ha tenido en cuenta una serie de datos extraídos de un estudio del año 2009 de la *Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales en España*. Básicamente, se han estudiado dos variables, la de los *servicios entregados* y la del *coste* de éstos.

RELACIÓN ENTRE LA LEY DE DEPENDENCIA Y LA LEY SOBRE EL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

En nuestro ordenamiento jurídico existe una relación entre la Ley de Dependencia y las demás leyes tributarias existentes. Así, por ejemplo, en dicho epígrafe se desarrolla la relación entre la LD y la LIRPF respecto a la regulación de las ventajas y de los beneficios fiscales (tanto exenciones como reducciones). Esto se debe a que la dependencia afecta a la capacidad económica de las personas; es decir, se produce una disminución de esta capacidad por parte de los dependientes.

Por ello, existe una serie de beneficios fiscales de las personas dependientes; y de este modo, se evita una posible exclusión social de este sector poblacional.

Cabe destacar que no todas las personas dependientes obtienen dichas ventajas fiscales; únicamente las que tienen dependencia severa o gran dependencia (esto es, los que están en el grado II y el grado III).

RELACIÓN ENTRE LA LEY DE DEPENDENCIA Y EL RESTO DE LA NORMATIVA TRIBUTARIA ESTATAL

Como se ha dicho en el punto anterior, existe una relación entre la LD y la legislación tributaria actual española.

Existen una serie de deducciones y de bonificaciones en la Ley sobre el Impuesto de Sociedades, en cuanto a los trabajadores en situación de dependencia.

Por otro lado, entre la LD y la Ley sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones también existe correlación. Pero eso sí, dependiendo de la Comunidad Autónoma en que se esté, la reducción de la Base Imponible será mayor o menor.

En la Ley sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido, las personas dependientes podrán disfrutar de una serie de exenciones y reducciones de los tipos impositivos.

Por último, también se habla de la Ley sobre el Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte, en cuanto a la primera matriculación de cualquier vehículo adquirido por personas discapacitadas (tanto exenciones como supuestos de no sujeción).

PROPUESTAS DE REFORMA DEL RÉGIMEN FISCAL DE LA DISCAPACIDAD (INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DEL AÑO 2000)

En el quinto epígrafe se han analizado las propuestas de reforma del régimen fiscal de la discapacidad, tomando como base el Informe del Defensor del Pueblo del año 2000, titulado “Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado”.

Lo que se busca, básicamente con este informe, es la integración laboral de los dependientes y una fiscalidad más favorable para este colectivo. Prácticamente, todas las propuestas desarrolladas se han cumplido en nuestra legislación.

A continuación, se hará una breve referencia a los datos y situación actual de la dependencia en España; y cómo se ha modificado la legislación vigente para afrontar la crisis que estamos viviendo.

ACONTECIMIENTOS ACTUALES

A mediados del año 2009, se difundió que Hacienda congelaría el gasto para la Ley de Dependencia en 2010 y revisaría su financiación¹⁹.

Durante el primer trimestre de dicho año, se confirmaba que el Tribunal de Cuentas, investigaría la financiación de dicha ley²⁰. Esta investigación pretende fundamentalmente evaluar si los fondos que transfiere la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, se utilizan correctamente y si dichas Comunidades, aportan el dinero al que están obligadas. Dicho estudio, se realizaría desde su entrada en vigor hasta ahora.

El problema primordial sobre la aplicación de la LD es que no se sabe el uso que dan las Comunidades Autónomas al dinero que recibe del Gobierno del Estado. También sucede a nivel local. Ni siquiera los informes de expertos contienen la información necesaria sobre los usos que dan las Comunidades del dinero que reciben.

A principios de junio de 2010 el Gobierno de España anunció las medidas que iban a tomar para reducir la crisis económica que estamos viviendo²¹. Una de estas medidas anunciadas era la de la *“eliminación de la retroactividad en la aplicación de la Ley de Dependencia”*.

En cuanto a esta medida, cabe destacar que no afecta al contenido de los derechos de las personas en situación de dependencia ni al calendario de aplicación de la ley. En segundo lugar, esta medida puede suponer una mayor agilidad del *Sistema de Atención a la Dependencia* y puede favorecer el desarrollo de servicios y la creación de empleo²². De este modo, al no existir esta retroactividad, las Comunidades Autónomas previsiblemente tendrán un menor coste.

¹⁹ www.diariodirecto.com/economia/2009/07/10/hacienda-congela-gasto-ley-dependencia-588833034038.html

²⁰ www.imsersodependencia.csic.es/documentacion/dossier-prensa/2010/not-02-03-2010.html

²¹ www.tercerainformacion.es/spip.php?article15104

²² www.laleydedependencia.org/php/modules/smartsection/item.php?itemid=189

Bibliografía

a) Legislación

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

Real Decreto 74/2009, de 30 de enero, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia para el ejercicio 2009

Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994)

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 el Patrimonio.

Ley 43/1995, de 3 de abril y Real Decreto Legislativo 4/2004 de 5 de marzo, del Impuesto sobre Sociedades

Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido

Ley 38/1992, de 28 de diciembre de Impuestos Especiales "Medios de Transporte"

b) Obras y manuales de consulta

ABELLÁN GARCÍA, A; PUGA GONZALEZ, M^o D. *Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España, Previsión al año 2010*. Madrid: Fundación Pfizer, 2002

AUTORES VARIOS. *La reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Comentarios a la ley 39/2006 y al Real Decreto 439/2007*. Pamplona: Aranzadi, 2007

AZNAR LÓPEZ, M. *La protección social de la dependencia en España (Legislación del Estado)*. Madrid: 1^o edición, 2000

BADÁS CEREZO, J; MARCO SANJUÁN, J.A. *La nueva ley del IRPF. Estrategias ante la reforma del impuesto*. Valladolid: Lex Nova, 2006

BAVIERA PUIG, INMACULADA. *La protección de la dependencia: un estudio global claves para su aplicación y desarrollo legislativo*. Navarra: Aranzadi, 2007

CALERO GALLEGU, J. *El impuesto sobre la renta de las personas físicas. Manual del sistema tributario español*. Madrid: Civitas, 1998

CAPDEVILA I PALAU, CARME (Consellera d'Acció Social i Ciutadania Generalitat de Catalunya). *El desarrollo de la Ley de Dependencia en Cataluña. Presupuesto y Gasto Público 56/2009: 29-44*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, 2009, Instituto de Estudios Fiscales

DEFENSOR DEL PUEBLO. *"Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado"*, col. Informes, estudios y documentos, núm. 14, Madrid, 2000

DELGADO GARCÍA, ANA MARÍA; OLIVER CUELLO, RAFAEL. *La reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas*. Barcelona: Bosch, 2010

LIBRO BLANCO DE DEPENDENCIA, en la página "La cultura es el modo de vida de un pueblo"

MARTÍN QUERALT, JUAN. *Manual de derecho tributario*. Navarra: Aranzadi, 2008

MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS. *La protección jurídica de las situaciones de dependencia. Estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*. Comares, 1º edición, 2007

MONTOYA MELGAR, ALFREDO. *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*. Navarra: Aranzadi, 2007

PEREZ ROYO, I. *La nueva regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas*. Madrid: Marcial Pons, 1991

RAMIREZ NAVARRO, JOSÉ MANUEL; BARRIGA MARTÍN, LUIS A. *Financiación y costes de La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España, Octubre de 2009.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. *El Estado de bienestar en España. Debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004

c) Páginas de Internet consultadas

- www.laleydedependencia.org/php/modules/smartsection/item.php?itemd=125
- www.sirimiri.net/noticias/detalleNoticia.asp?id=70
- www.docstoc.com/docs/3244912/Borrador-Financiación-Autonomica
- www.docstoc.com/docs/22161339/An%C3%A1lisis-tributario-de-la-dependencia-y-la-discapacidad
- www.astrazeneca.es/mshost318671/content/legacy-site-content/resources/sites/128/imagebank/typearticleparam523892/leydependencia.pdf
- www.falternativas.org/laboratorio/documentos-de-trabajo/documentos-de-trabajo/la-creacion-del-sistema-nacional-de-dependencia-origen-desarrollo-e-implicaciones-economicas-y-sociales
- www.cepes.es/media/docs/la_ley_de_Dependencia_un_objetivo_de_Pais_Amparo_Valcarce.doc

- www.ideal.es/apoyos/documentos/anteproyecto_ley.doc
- www.inforesidencias.com/noticias/detalles.asp?IDNot=582
- www.almendron.com/tribuna/9371/aspectos-financiero-de-la-ley-de-dependencia
- www.imsersodependencia.csic.es/documentacion/dossier-presnsa/2009/not-02-02-2009bis.html
- www.docstoc.com/docs/5465130/los-errores-conceptuales-del-Libro-Blanco-de-la-%E2%80%9CinDependencia%.html
- www.inforesidencias.com/reglamentacion/real_decreto_74_2009.pdf
- www.enfermeriasalamanca.com/legislacion/ley_de_dependencia_resumen.pdf
- www.crisis09.es/ebook/PDF/15-causas-y-consecuencias-de-los-deficits.pdf
- [www.aspaymcantabria.com\(n4507-la-ley-de-dependencia-solo-se-pagara-con-mas-impuestos](http://www.aspaymcantabria.com(n4507-la-ley-de-dependencia-solo-se-pagara-con-mas-impuestos)
- www.portaldependencia.es/documentacion/dossier-prensa/2009/not-09-11-2009.htm
- www.cicode-gcubo.ugr.es/autismogranada/noticias/irpfdependencia
- www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/JURID008.pdf
- www.nexvsediciones.com/g-p-1-005.htm
- www.redaccionmedica.com/foro/showthread.php?t=1473337
- www.inforesidencias.com/noticias/2009/09/el-iva-y-la-ley-de-dependencia_INFOCLASIFICADOS.asp
- www.tercerainformacion.es/spip.php?article15104
- www.laleydedependencia.org/php/modules/smartsection/item.php?itemid=189
- <http://www.diariodirecto.com/economia/2009/07/10/hacienda-congela-gasto-ley-dependencia-588833034038.html>
- <http://www.imsersodependencia.csic.es/documentacion/dossier-prensa/2010/not-02-03-2010.html>

d) Jurisprudencia

Sentencia de la Comunidad Autónoma de Madrid:

www.publico.es/espana/268191/justicia/condena/ley/dependencia/madrid

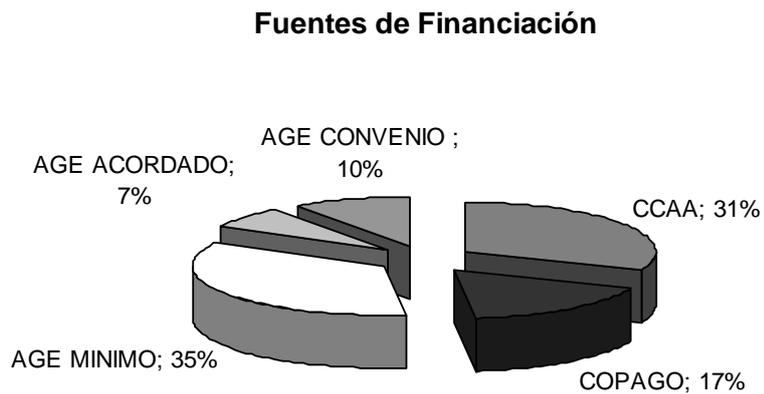
Sentencia de la Comunidad Autónoma de Valencia:

www.laleydedependencia.org/php/documentos/sentencia_TSJCV_atrasos_LEDAP.pdf

Anexos

ANEXO I

FUENTES DE FINANCIACIÓN (aportaciones de cada agente financiador en el Estado Español)



Financiadores de la factura del SAAD 2009, considerando los servicios y prestaciones efectivamente entregados
Estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. Octubre de 2009

ANEXO II

FINANCIACIÓN Y EL GASTO ESTIMADO POR TERRITORIO EN EL AÑO 2009

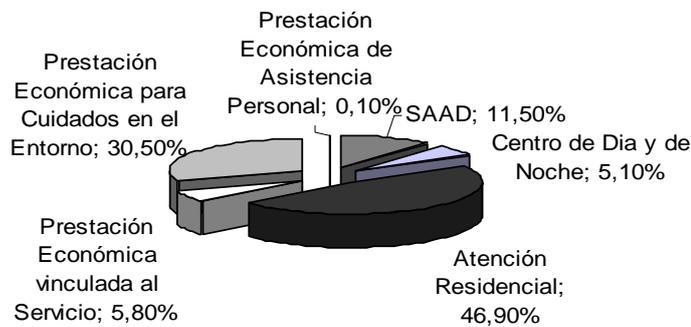
ESFUERZOS FINANCIEROS 2009 considerando solo el nivel mínimo y acordado: ámbito territorial	TOTAL APORTACION AGE 2009 (Sin convenios Fondo Estatal)	%	COPAGO USUARIOS 2009	%	COSTE SERVICIOS Y PRESTACIONES 2009	APORTACIÓN CCAA 2009	%
Andalucía	428.941.646 €	42,8%	162.001.373 €	16,2%	1.001.860.022,71 €	410.917.003,23 €	41,0%
Aragón	60.746.912 €	48,1%	15.206.393 €	12,0%	126.332.576,47 €	50.379.271,18 €	39,9%
Asturias	41.932.992 €	41,7%	18.741.747 €	18,6%	100.509.819,09 €	39.835.080,35 €	39,6%
Islas Baleares	28.258.685 €	74,2%	5.535.447 €	14,5%	38.100.484,02 €	4.306.352,96 €	11,3%
Canarias	40.784.222 €	90,3%	8.359.384 €	18,5%	45.182.139,83 €	-3.961.466,29 €	-8,8%
Cantabria	29.477.758 €	34,1%	15.278.468 €	17,7%	86.336.449,24 €	41.580.222,92 €	48,2%
Castilla y León	100.540.174 €	33,9%	47.871.805 €	16,2%	296.357.874,34 €	147.945.894,65 €	49,9%
Castilla-La Mancha	93.345.504 €	43,1%	37.007.056 €	17,1%	216.467.033,94 €	86.114.474,17 €	39,8%
Cataluña	292.182.480 €	51,8%	81.921.442 €	14,5%	564.454.078,13 €	190.350.155,76 €	33,7%
Comunidad Valenciana	105.734.818 €	41,5%	50.493.246 €	19,8%	255.079.390,20 €	98.851.326,10 €	38,8%
Extremadura	47.420.276 €	51,9%	17.422.156 €	19,1%	91.358.823,74 €	26.516.391,97 €	29,0%
Galicia	115.420.250 €	50,9%	36.047.511 €	15,9%	226.686.992,85 €	75.219.231,82 €	33,2%
Comunidad de Madrid	106.967.179 €	34,3%	75.116.916 €	24,1%	311.560.141,80 €	129.476.047,58 €	41,6%
Murcia	51.861.330 €	80,4%	5.276.440 €	8,2%	64.534.941,77 €	7.397.171,20 €	11,5%
La Rioja	18.346.633 €	36,8%	8.873.387 €	17,8%	49.913.522,19 €	22.693.502,22 €	45,5%
TOTAL	1.561.960.859,37 €	45,0%	585.152.771 €	16,8%	3.474.734.290,31 €	1.327.620.659,83 €	38,2%

Fuente: elaboración del estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. Octubre de 2009 a partir de datos oficiales (no se incluyen Navarra, País Vasco y Ceuta y Melilla)

ANEXO III

DISTRIBUCIÓN DE COSTES DE PRESTACIONES Y SERVICIOS DEL SAAD DURANTE EL AÑO 2009

Distribución de Costes de Prestaciones y Servicios del SAAD



Financiadores de la factura del SAAD 2009, considerando los servicios y prestaciones efectivamente entregados
 Estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. Octubre de 2009

ANEXO IV

COSTE MEDIO POR CADA PERSONA EN EL AÑO 2009 EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

ÁMBITO TERRITORIAL	COSTE dependiente / año 2009	APORTACIÓN AGE gasto dependiente / año 2009	APORTACIÓN COPAGO gasto dependiente / año 2009	APORTACIÓN CCAA gasto dependiente / año 2009
Andalucía	7.920,91 €	3.391,30 €	1.280,82 €	3.248,79 €
Aragón	7.702,27 €	3.703,63 €	927,11 €	3.071,53 €
Asturias	10.388,61 €	4.334,16 €	1.937,13 €	4.117,32 €
Islas Baleares	8.257,58 €	6.124,55 €	1.199,71 €	933,32 €
Canarias	9.687,42 €	8.744,47 €	1.792,32 €	-849,37 €
Cantabria	9.254,63 €	3.159,80 €	1.637,74 €	4.457,09 €
Castilla y León	9.720,79 €	3.297,80 €	1.570,24 €	4.852,75 €
Castilla-La Mancha	9.931,05 €	4.282,49 €	1.697,81 €	3.950,75 €
Cataluña	9.221,30 €	4.773,29 €	1.338,32 €	3.109,69 €
Comunidad Valenciana	11.729,41 €	4.862,04 €	2.321,85 €	4.545,52 €
Extremadura	11.753,35 €	6.100,64 €	2.241,37 €	3.411,35 €
Galicia	8.328,88 €	4.240,74 €	1.324,45 €	2.763,69 €
Comunidad de Madrid	16.761,36 €	5.754,64 €	4.041,15 €	6.965,57 €
Murcia	6.227,44 €	5.004,47 €	509,16 €	713,81 €
La Rioja	9.917,25 €	3.645,27 €	1.763,04 €	4.508,94 €
PROMEDIO ESTATAL	9.256,48 €	4.160,97 €	1.558,81 €	3.536,70 €

Fuente: elaboración del estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España. Octubre de 2009, a partir de datos oficiales. La aportación de la AGE es la suma del mínimo y el acordado.

