

**DIEGO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ***Licenciado en Derecho y en Psicología  
Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública***ACCÉSIT PREMIO ESTUDIOS FINANCIEROS 2000****Extracto:**

**D**EL trabajo premiado que presentamos en este número se pueden destacar varios aspectos para el lector: en primer lugar, el análisis exhaustivo que se realiza de las estadísticas actuales sobre la población discapacitada; en segundo lugar, la expresión de los fundamentos jurídicos de la posible inconstitucionalidad de la restricción legal de los medios de prueba para demostrar la condición de minusválido; y, finalmente, el estudio sobre la discriminación negativa de los minusválidos que no son «trabajadores activos discapacitados».

Todo ello, aderezado con un recorrido por todos los ítems del impuesto que otorgan beneficios a estas personas y su correspondiente polémica discusión parlamentaria.

---

## *Sumario:*

---

Abreviaturas utilizadas.

- I. Introducción: el nuevo IRPF.
- II. Definición de personas con discapacidad.
- III. Las personas con discapacidad: población.
  1. La EDDM-86.
  2. Registro de personas con minusvalía del IMSERSO u órganos competentes de las Comunidades Autónomas.
  3. Estadística sobre pensiones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
  4. Conclusiones.
- IV. Los medios de prueba para acreditar la condición de persona con discapacidad en el IRPF/1998.
- V. Rentas exentas (artículo 7 LIRPF).
- VI. Rendimientos irregulares del trabajo (artículo 17 LIRPF).
- VII. Reducciones de los rendimientos del trabajo (artículo 18 LIRPF).
  1. Normativa y cuestiones interpretativas.
  2. Análisis comparativo IRPF/1991-IRPF/1998.
    - 2.1. Metodología y cuadros comparativos.
    - 2.2. Conclusiones.

VIII. Mínimo personal y mínimo familiar (artículo 40 LIRPF).

1. Consideraciones preliminares.
2. Normas comunes a ambos mínimos.
3. Mínimo personal.
4. Mínimo familiar.

IX. Planes de pensiones (disposición adicional 17.<sup>a</sup> LIRPF).

1. Régimen de aportaciones.
2. Régimen de rescate de las aportaciones.

X. Dedución por obras e instalaciones de adecuación en la vivienda habitual (artículo 55.1.4.º LIRPF).

XI. Consideraciones finales.

Bibliografía.

### ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
<b>CE</b>	Constitución Española.
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributos.
<b>EDDM-86</b>	Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías, elaborada por el INE en 1986.

---

<b>FAS</b>	Fondo Nacional de Asistencia Social, creado por la Ley 45/1960, de 20 de julio.
<b>INERSO</b>	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
<b>IMERSO</b>	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística.
<b>LIRPF</b>	Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
<b>LISMI</b>	Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos.
<b>LRJAE</b>	Ley 30/1992, de 26 de diciembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>RIRPF</b>	RD 214/1999, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
<b>SOVI</b>	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.
<b>TRLGSS</b>	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

## I. INTRODUCCIÓN: EL NUEVO IRPF

En este trabajo se ha pretendido analizar con cierto detenimiento, desgraciadamente poco habitual entre la doctrina jurídica, los beneficios y especialidades que establece la nueva ley del IRPF para las personas con discapacidad.

Ninguna ley anterior, en el ámbito tributario, había dedicado tantos preceptos para tratar las situaciones de discapacidad, lo que demuestra una inquietud del legislador por esta materia, anunciada, más que en el Proyecto de Ley, en el trámite parlamentario con las numerosas enmiendas e intervenciones presentadas por los distintos grupos políticos, la mayor parte de ellas puntualmente aquí reflejadas.

Con el fin de llegar a un conocimiento global de una materia sometida a un análisis interdisciplinar donde las haya, se ha considerado conveniente concretar, antes del estudio de los beneficios tributarios en sí, la definición de personas con discapacidad y la población potencialmente destinataria de las medidas que en la ley del IRPF y su reglamento se contienen.

Especialmente también, hemos estimado de suma importancia estudiar la determinación de los medios de prueba necesarios para acogerse a los beneficios dispuestos en la nueva ley del IRPF y, en particular, lo establecido en su reglamento de desarrollo -y los posibles excesos- dado que en esta última norma es donde la cuestión de la prueba está regulada con carácter exclusivo.

## II. DEFINICIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Constitución Española no define qué ha de entenderse por persona con discapacidad, aunque sí constata esa realidad. Así, en el artículo 49, precepto que es base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico en esta materia, se refiere a los «*disminuidos* físicos, sensoriales y psíquicos» como personas a las que los poderes públicos deben prestar una especial atención, prohibiendo de forma implícita en el artículo 14 que sean discriminadas en razón de su circunstancia personal o social, e instando en el artículo 9.º 2 de la misma forma a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad e igualdad de estas personas sean reales y efectivas.

Es la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (LISMI), la que, dictada en desarrollo del artículo 49 CE, perfila en nuestro ordenamiento interno estas situaciones: «a los efectos de la presente Ley se entenderá por minusválidos toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales» (art. 7.º).

Ahondando un poco más en la delimitación de estas situaciones, la condición legal de minusválido hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, sólo se adquiría cuando oficialmente se reconocía por el órgano competente de Seguridad Social esa situación, y para ello era necesario que a la persona le fuese certificado como mínimo un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100.

Pero a partir de la publicación del citado Real Decreto 1971/1999 quizás no se pueda decir lo mismo <sup>1</sup>. Esta norma parece eliminar -al menos no la cita expresamente- la categoría de condición legal de minusválido y, por tanto, cualquier persona, en principio, con un grado de minusvalía superior al 0 por 100 podría ser considerada como tal, siendo las leyes que reconozcan prestaciones o beneficios económicos o sociales las que deberán delimitar a partir de qué grado de minusvalía se puede acceder a los beneficios que en ellas se reconozcan. En el ámbito tributario, las sucesivas leyes del IRPF, además de generalmente remitirse a la categoría de condición legal de minusválido cuando querían delimitar el ámbito de aplicación de los respectivos beneficios fiscales que en ellas se reconocían para estas personas, preferían casi siempre especificar a partir de qué grado de minusvalía se adquiría el derecho a tales beneficios y ello para soslayar, seguramente, posibles controversias jurídicas fácilmente evitables con esta técnica de remisión.

<sup>1</sup> La categoría jurídica de «condición de minusválido» se reconoció en toda su amplitud (aplicable a cualquier efecto) en el RD 1723/1981, de 24 de julio, de reconocimiento, declaración y calificación de las *condiciones de subnormal y minusválido*, en cuyo artículo 1.º b) se dice que corresponderá a las Direcciones Provinciales del INSERSO «la declaración de la condición de beneficiario a efectos de las acciones asistenciales **o de cualquiera otra índole** que conforme a la legislación vigente puedan corresponder a los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales por su condición de tales». Por su parte, la norma en vigor hasta el RD 1971/1999 que explicitaba la equivalencia entre condición de minusválido y grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 era la Orden de 8 de marzo de 1984, por la que se establece el baremo para la determinación del grado de minusvalía y valoración de las diferentes situaciones exigidas para ser beneficiario de las prestaciones y subsidios previstos en el RD 383/1984, que disponía que «se considerará la **existencia de minusvalía** cuando, a consecuencia de las valoraciones efectuadas, **se alcance un grado igual o superior al 33 por ciento de la misma**» (art. 2.º, párrafo segundo). Esta norma de carácter general, en el sentido de que era aplicable -al igual que la anterior- cualquiera que fuese el motivo de solicitud del certificado de minusvalía (concesión de ayuda, pensión, empleo selectivo, beneficios tributarios, etc.), no sólo se ocupaba de regular el reconocimiento del grado de minusvalía, sino que también instituía a partir de qué grado una persona era considerada jurídicamente como minusválido. Pero el RD 1971/1999 (BOE 26-1-2000), que deroga expresamente las dos normas citadas más arriba, no se ocupa de definir la condición de minusválido (tampoco la nombra como tal), sino que regula únicamente el reconocimiento del grado de minusvalía. Aun siendo esto así, es preciso apuntar que la práctica totalidad de la legislación existente sobre materia de discapacidad, cuando establece algún tipo de beneficio para estas personas, exige al beneficiario tener reconocido como mínimo un grado de minusvalía del 33 por 100, por lo que la categoría «condición legal de minusválido», aunque no esté recogida en el RD 1971/1999 como tal, de hecho sí que puede extraerse de nuestro ordenamiento jurídico por vía inductiva.

Por otra parte, la legislación de Seguridad Social también se refiere a la discapacidad y al grado de discapacidad, pero principalmente en el sentido de constituir uno de los sumandos, junto con los Factores Sociales Complementarios, para obtener el grado de minusvalía <sup>2</sup> el cual es, en definitiva, el eje alrededor del cual gira todo el sistema de protección asistencial establecido en la legislación de la Seguridad Social y, por ende, del resto de la legislación positiva de nuestro ordenamiento jurídico, incluido obviamente el tributario.

Asimismo, la legislación de Seguridad Social asimilaba básicamente el concepto de discapacidad con el de deficiencia y ambos los diferenciaba del concepto de minusvalía. Ahora, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1971/1999, parece que se intenta subrayar la diferencia entre esos tres conceptos <sup>3</sup> en el sentido que recomendaban los organismos internacionales competentes en la materia de los que España es miembro (la ONU y la OMS <sup>4</sup>, principalmente). Para estos organismos, la deficiencia es cualquier «pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica»; la discapacidad es «toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano»; y la minusvalía es «una situación desventajosa consecuencia de una deficiencia o discapacidad que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales)».

Según esta clasificación internacional, la deficiencia podía dar lugar o no a una discapacidad y, a su vez, la discapacidad podría dar lugar o no a una minusvalía, siendo imperativo que cualquier discapacidad presupone una deficiencia y que cualquier minusvalía presupone una situación previa de discapacidad. Así se podría decir, *grosso modo*, intentando hacer una clasificación en función de la ciencia que estudia cada situación, que el concepto de deficiencia se encuadra en el campo fundamentalmente médico y objetivo; el de discapacidad, como consecuencia conductual objetivable derivada de una deficiencia, en el campo de la Psicología; y el de minusvalía, como consecuencia social también objetivable de la discapacidad, en el campo de la Sociología (o Psicología Social) <sup>5</sup>. Sin embargo, ya ha puesto de manifiesto algún autor <sup>6</sup>, refiriéndose a la realidad española, que tanto

<sup>2</sup> Vid. Artículo 2.º de la derogada Orden de 8 de marzo de 1984, por la que se establecía el baremo para la determinación del grado de minusvalía y el artículo 4.1 del vigente RD 1971/1999 que deroga la anterior y establece un nuevo procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

<sup>3</sup> El RD 1971/1999, en el Anexo 1, Cap. I, delimita la *discapacidad* según grados, atendiendo al criterio de la menor o mayor disminución para realizar las actividades de la vida diaria (AVD), y la *deficiencia* según clases, dependiendo si originan mayor o menor discapacidad; en el Anexo 1B define la *minusvalía* atendiendo a los factores familiares, económicos, laborales, culturales y de entorno.

<sup>4</sup> ONU: *Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad*. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 2.ª edición. Madrid, 1996, pág. 20 y OMS: «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías». Ed. INSERSO. Madrid, 1994, págs. 54-57.

<sup>5</sup> En paralelo con lo dicho, tanto la derogada OM de 5 de enero de 1982 (art. 2.º) como el vigente RD 1971/1999 (art. 8.1) refieren que los órganos encargados de la valoración del grado de minusvalía deberán estar constituidos por médicos, psicólogos y trabajadores sociales.

<sup>6</sup> PEREDA, C. y otros: *Discapacidad y trabajo en España*. Ed. IMSERSO. Madrid, 1998, págs. 34-35 y 484. En parecido sentido, la introducción a la edición española de OMS: «Clasificación ...», *op. cit.* pág. 17.

en el desarrollo legislativo como en la práctica administrativa la existencia y el grado de la minusvalía se han enfocado casi exclusivamente a partir de la presencia de deficiencias y de un diagnóstico médico de las mismas (lo que se ha denominado «medicalización» de la discapacidad), sin prestar demasiado interés al papel desempeñado por la interacción de la persona con su entorno social.

De otro lado, en el ordenamiento de la Seguridad Social tradicionalmente -no sin excepciones<sup>7</sup>- se ha distinguido de forma meridiana entre los términos y conceptos de minusvalía e invalidez o incapacidad (invalidez e incapacidad, en el citado ordenamiento, son términos sinónimos, si bien ha habido un pronunciamiento legislativo<sup>8</sup> reciente a favor de la utilización del término incapacidad y consiguiente erradicación del de invalidez). Tal diferenciación tiene su fundamento en que la atención a personas con minusvalía (al igual que a los niños, jóvenes, ancianos, etc.) y su plena integración en la sociedad se ha tratado desde la óptica de la «asistencia social» o de los «servicios sociales», mientras que la atención a los incapacitados para el trabajo se ha reservado a lo que más propiamente se denominaba «Seguridad Social», criterio diferenciador que se sigue vislumbrando en la CE<sup>9</sup>. De ahí que el reconocimiento de cualesquiera de los grados de invalidez o incapacidad legalmente establecidos quede condicionado a la existencia de una relación laboral previa (la inva-

<sup>7</sup> Constituye excepción la prestación por invalidez en su modalidad no contributiva (art. 144 del TRLGSS) la cual, pese a denominarse como tal, no requiere como condición para ser beneficiario el haber desempeñado un trabajo, sino la de poseer un determinado grado de minusvalía.

<sup>8</sup> El artículo 8.Cinco de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, establece que las referencias a la *invalidez permanente* que se contienen en el TRLGSS y sus normas de desarrollo se entenderán efectuadas a la *incapacidad permanente*.

No es la primera vez que se suprimen términos en virtud de una norma jurídica. Así el RD 346/1986, de 10 de febrero, se promulgó con el único fin de sustituir los términos subnormalidad y subnormal, contenidos en las disposiciones reglamentarias vigentes en ese momento, por los de minusvalía y persona con minusvalía. El Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, por el que se establecía el Servicio Social de asistencia a los menores subnormales, consideraba como tales a los ciegos, sordomudos y sordos, los que hubieran perdido total o parcialmente cualquiera de las extremidades, los paraplégicos, hemiplégicos y tetraplégicos, y los parálisis cerebrales.

<sup>9</sup> La CE establece como competencias que pueden asumir las CC.AA., en su artículo 148.1.20., la de «Asistencia Social» diferenciándola de la competencia en «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» que según el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> es exclusiva del Estado, lo que permite deducir que ambos conceptos no son lo mismo. Igualmente, las SSTC 146/1986 (BOE 10-12-86) y 13/1992 (BOE 3-3-92) definen la **asistencia social** como «una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella». Siguiendo a algunos autores (ALONSO SECO, J.M.» y GONZALO GONZÁLEZ, B.: «La asistencia social y los servicios sociales en España». Ed. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1997, págs. 83-1989), tres son las características reseñables que establece la jurisprudencia constitucional respecto a la Asistencia Social:

1. Es una actuación externa a la Seguridad Social, dirigida a colectivos no integrados en el sistema;
2. En el momento actual se financia sin la previa colaboración económica de sus beneficiarios;
3. Está orientada a la satisfacción de las necesidades más primarias del individuo.

Respecto al concepto de **Servicios Sociales**, la CE tan sólo se refiere a ellos cuando en el artículo 50 menciona a las personas de la tercera edad y prescribe que los poderes públicos «promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales (...)». El Tribunal Constitucional no ha establecido criterios expresos al respecto, por lo que los autores antes citados por vía del artículo 10.2 CE han recogido la definición establecida en la Carta Social Europea, ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980, y llegan a la conclusión de que los Servicios Sociales presuponen una Asistencia Social previa y se orientan hacia un objetivo más amplio y complementario de aquélla, cual es el logro del mayor bienestar para el individuo y su plena integración social.



lidez o incapacidad es una «situación del trabajador») <sup>10</sup> mientras que el reconocimiento del grado de minusvalía puede ser solicitado por cualquier persona con total independencia de su condición o no de trabajador, Y, es obvio, por otra parte, que la incapacidad de la normativa de Seguridad Social tiene un sentido diferente de la incapacidad que recoge nuestro Derecho Privado a través del artículo 200 del Código Civil <sup>11</sup>.

Asimismo, la legislación de Seguridad Social admitía una conexión estrecha entre las situaciones reconocidas de minusvalía e incapacidad o invalidez y prescribía que una vez reconocida legalmente la incapacidad permanente (cualquiera que fuese su grado, sea parcial, total, absoluta o gran invalidez) se debería reconocer automáticamente a quien lo solicitase, por el mecanismo de la homologación <sup>12</sup>, la condición de minusválido que, como se ha dicho más arriba, suponía como mínimo la posesión de un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100. Esta situación ha cambiado con la entrada en vigor del Real Decreto 1971/1999 ya que en él se preceptúa que «la calificación del grado de minusvalía que realicen los órganos técnicos competentes, a los que se refiere el artículo 8 de este Real Decreto, será independiente de las valoraciones técnicas efectuadas por otros organismos en el ejercicio de sus competencias públicas», entre los que consecuentemente habrá que incluir los organismos encargados de calificar las incapacidades para el trabajo.

La legislación de Seguridad Social maneja, en resumen, básicamente los conceptos de minusvalía e incapacidad para referirse a las situaciones de las personas con discapacidad (el primero relacionado con lo que se denomina asistencia social o servicios sociales y el segundo inserto más propiamente en lo que en sentido estricto se ha venido entendiendo por Seguridad Social <sup>13</sup>) y alrededor de ellos construye todo el sistema público de protección social para las personas con discapacidad, debiendo ser ambos conceptos igualmente los que, en opinión del autor, deben informar al resto del ordenamiento jurídico, incluido el tributario <sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Artículo 134.1 TRLGSS. , «en la modalidad contributiva es invalidez la *situación del trabajador ...*»

<sup>11</sup> Artículo 200 CC: «Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico, que impidan a la persona gobernarse por sí misma». Como refieren Díez Pícazo L. y Gullón A. (*Sistema de Derecho Civil*. Vol. I. Ed. Tecnos. Madrid 1995, pág. 224), «las únicas limitaciones de la capacidad de obrar que hoy reconoce el Derecho son la menor edad y la falta de aptitud de la persona para gobernarse a sí misma, que darán lugar a los estados civiles de la menor edad e incapacitación, respectivamente».

<sup>12</sup> Artículo 1.º del RD 1723/1981, de 24 de julio, y artículo 1.º 1.C) de la Orden de 5 de enero de 1982 que desarrollaba el anterior (ambas normas derogadas por el RD 1971/1999). En estas normas se encargaba a los Centros Base del Servicio Social de Minusválidos del INSERSO la «homologación, a efectos de las certificaciones acreditativas de la condición de minusválido o subnormal, de las declaraciones de las situaciones de invalidez permanente protegidas por la Seguridad Social.»

<sup>13</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que el sistema de la Seguridad Social que se configura en el artículo 7 del TRLGSS incluye en buena parte ambos conceptos, puesto que se establecen dentro de aquel sistema, aunque diferenciados, dos niveles: el contributivo y el asistencial. La inclusión en el primero está determinada por la realización de una actividad profesional, mientras que el título jurídico por el que se produce la inclusión en el segundo no es la realización de una actividad profesional, sino carecer de rentas, ser ciudadano residente en territorio nacional y reunir los requisitos para tener derecho a las prestaciones no contributivas (introducidas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, hoy refundida en el TRLGSS) de los artículos 144 (Invalidez), 167 (Jubilación) y 182 (Hijo a cargo) del TRLGSS (BLASCO LAHOZ, J.F. y LÓPEZ GANDÍA, J. y, M.A.: *Curso de Seguridad Social*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1994, pág. 89).

<sup>14</sup> Como refieren las SSTC 45/1989 y 146/1994, el ordenamiento tributario no está obligado a acomodarse estrictamente a la legislación laboral, pero tampoco puede ignorarla por completo.

Muy diversa es, por otra parte, la denominación que se da en el lenguaje de uso habitual a las personas afectadas por estas situaciones. Por nuestra parte, cuando nos refiramos a estas personas en el sentido del lenguaje de uso común, hablaremos de «personas con discapacidad» por entender que ésta es la denominación que hoy parece más generalmente aceptada <sup>15</sup>.

### III. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: POBLACIÓN

Para obtener una perspectiva amplia de la repercusión que puede tener en la población afectada una modificación normativa -en este caso la tributaria- es imprescindible conocer, con carácter previo a cualquier análisis, la composición de esa población.

Tres son las fuentes que se van a tener en cuenta para llegar a un conocimiento (siempre aproximado) de la población de personas con discapacidad en España: la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías de 1986 (EDDM-86), los registros oficiales de los individuos a los que el IMSERSO o Comunidad Autónoma correspondiente ha reconocido la condición legal de minusválido y, finalmente, las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre el número de pensionistas que tienen reconocida alguna prestación económica derivada de su situación de incapacidad o minusvalía. De todas ellas se van a entresacar los datos que más interesan para el análisis posterior de la normativa del IRPF.

#### 1. La EDDM-86 <sup>16</sup>.

En la actualidad se sigue reconociendo a esta encuesta, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en los meses de febrero y marzo de 1986, como la principal fuente de información <sup>17</sup> tanto por su amplitud como por su fiabilidad (los datos se obtuvieron a través de encuestas personales realizadas por agentes especializados sobre una muestra de 74.166 hogares donde residían 256.337 personas correspondientes a todas las provincias españolas). Posteriormente no existe otra encuesta de ámbito estatal o autonómico, si bien en 1999 se ha llevado a cabo por el INE otra

<sup>15</sup> Organismos relevantes en esta materia vienen recomendando desde hace años la utilización de los términos «discapacidad» y «personas con discapacidad». Así, por ejemplo, el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: «Discapacidad y medios de información». Madrid, 1989, págs. 17 y 24-25. La expresión «persona con minusvalía» se utilizó con bastante frecuencia y aún hoy conserva cierto arraigo, al contrario que la expresión «disminuido» (término constitucional: art. 49 CE) que no tuvo aceptación social. Y es que, estos últimos, son términos que tienen un significado negativo (vid. CASADO D. en ÁLVAREZ y otros: *Discapacidad e información*. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Madrid, 1992, pág. 48).

<sup>16</sup> Esta encuesta se publicó por el Instituto Nacional de Estadística: «Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías». Ed. INE, Madrid 1987 (2 volúmenes). Paralelamente se publicó un comentario de ARANDA, J. y otros: «Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías. Un primer comentario de los resultados». Ed. INE, Madrid 1987.

<sup>17</sup> La doctrina en esta materia es unánime en reconocer, pese a su antigüedad, a esta fuente de información como la más importante de la que se dispone actualmente. Así lo siguen reconociendo los autores más acreditados en estos temas como, por ejemplo, CASADO, D. y JIMÉNEZ LARA, A.: «Curso sobre prevención de deficiencias». *Documentos* 33/99. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Madrid, 1999, pág. 22.

encuesta sobre discapacidades <sup>18</sup> de ámbito nacional cuyos resultados todavía no se han dado a conocer, por lo que aquélla sigue siendo el punto de referencia de la práctica totalidad de los estudios realizados sobre este tema hasta la fecha.

El resumen de los resultados que aquí más nos interesan se expone seguidamente.

**CUADRO 1. POBLACIÓN TOTAL ESPAÑOLA, POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD Y POBLACIÓN CON MINUSVALÍA (1986)**

EDAD	POBLACIÓN ESPAÑOLA		POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD		POBLACIÓN CON MINUSVALÍA		PREVALENCIA SOBRE POBLACIÓN ESPAÑOLA (%)	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	DISCAPACID.	MINUSVALÍA
0-5 años .....	2.338.048	6,1	43.047	0,7	No consta		1,84	
6-64 años .....	30.856.653	80,5	2.804.837	48,8	1.218.335	53,1	9,09	3,94
65 años y más .....	5.146.429	13,4	2.895.407	50,5	1.077.971	46,9	56,26	20,94
<b>TOTAL .....</b>	<b>38.341.130</b>	<b>100</b>	<b>5.743.291</b>	<b>100</b>	<b>2.296.306</b>	<b>100</b>	<b>14,98</b>	<b>5,98</b>

FUENTE: INE, Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías, Madrid, 1987, según los datos no publicados extraídos por DEMETRIO CASADO.

Las diferencias cuantitativas entre población con discapacidad y población con minusvalía se deben a que la EDDM-86 se atuvo a las definiciones que de cada uno de estos términos recomendaba la Organización Mundial de la Salud (OMS) <sup>19</sup>. Así, la situación de discapacidad se determinaba de forma objetiva por la existencia de una deficiencia física, psíquica o sensorial, mientras que la minusvalía <sup>20</sup> se determinaba subjetivamente de acuerdo con la opinión manifestada por los propios interesados (autodiagnóstico). Según esto, de las 5.743.291 personas con discapacidad detectadas sólo 2.296.306 sentirían que dicha discapacidad les provoca barreras sociales (**Cuadro 1**).

A la vista del **Cuadro 2**, los datos que interesa destacar son el bajo nivel de ocupación de las personas discapacitadas (el 20,91% frente al 44,92% de la población general) y el alto nivel de utilización de las pensiones como vía de inserción social (el 33,06% frente al 6,38% del total de población). Diferencias que son todavía más evidentes para la población con minusvalía.

<sup>18</sup> INE: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. Año 1999. Metodología de los trabajos de campo*. Ed. INE, Madrid, 1999.

<sup>19</sup> OMS: *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*. Ed. INSERSO. Madrid, 1984, págs. 54-57.

<sup>20</sup> «La deficiencia crea discapacidades y la minusvalía es la sensación que el saberse discapacitado produce». «La minusvalía puede ser definida como la manera en que esa deficiencia es vivida subjetiva y personalmente» (MENKEN, W.J. en AA.VV: *Actas del Congreso de Viena. Legislación para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad*. Ed. INSERSO. Madrid, 1988, pág. 192).

**CUADRO 2. ACTIVIDAD LABORAL DE LAS PERSONAS EN EDAD ACTIVA  
(16-64 AÑOS) REFERIDA A LA POBLACIÓN TOTAL ESPAÑOLA, A LA POBLACIÓN  
CON DISCAPACIDAD Y A LA POBLACIÓN CON MINUSVALÍA (1986)**

ACTIVIDAD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD		POBLACIÓN CON MINUSVALÍA		POBLACIÓN TOTAL ESPAÑOLA	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Ocupados .....	553.470	20,91	145.792	12,81	10.800.100	44,92
Parados .....	204.171	7,71	87.640	7,70	2.940.900	12,23
Incapacidad, jubilación .	875.141	33,06	537.165	47,18	1.530.100	6,36
Trabajo doméstico .....	837.329	31,63	270.395	23,75	6.081.200	25,29
Otros .....	176.879	6,68	97.545	8,57	2.691.000	11,20
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.647.001</b>	<b>100,00</b>	<b>1.138.537</b>	<b>100,00</b>	<b>24.043.300</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: EDDM-86 y Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre de 1986, según datos extraídos por PEREDA, C. y otros <sup>21</sup>. Los datos de la EDDM-86 cubren la edad 15-64 años y la EPA 16-64 años.

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA FAMILIAR (HOGARES) EN  
ESPAÑA Y EN LAS FAMILIAS DONDE HAY PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
POR TRAMOS DE EDAD (1986)**

INGRESOS FAMILIARES/MES	TOTAL FAMILIAS ESPAÑOLAS (%)	FAMILIAS CON DISCAPACITADOS			
		0-5 AÑOS	6-64 AÑOS	65 Y MÁS	TOTAL
Hasta 50.000 ptas. ....	19,7	33,24	51,14	64,10	57,54
De 50.001 a 100.000 .....	38,2	48,17	36,69	26,15	31,46
De 100.001 a 200.000 .....	30,5	9,47	5,32	4,38	4,88
Más de 200.000 .....	11,6	0,88	0,62	0,32	0,47
No consta .....	—	8,24	6,23	5,05	5,65
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: EEDM-86 y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, Cuarto trimestre de 1985, según datos tomados por PEREDA, C. y otros <sup>22</sup>.

<sup>21</sup> PEREDA, C. y otros: «Discapacidad y ...», *op. cit.*, págs. 89 y 92.

<sup>22</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, pág. 54.

Según el **Cuadro 3**, el nivel mensual de ingresos familiares parece estar correlacionado de forma inversamente proporcional a la tasa de discapacidad. En principio, se interpretó <sup>23</sup> dicha correlación por el sesgo derivado del hecho de que más de la mitad de la población con discapacidad son personas mayores de 65 años (proporción que en la población total española supondría poco más del 13%) y que son precisamente estas personas las que en general tienen unos niveles de ingresos más bajos. Pero como se puede observar en el **Cuadro 3**, esta correlación nivel de ingresos/tasa de discapacidad se reproduce en los tres tramos de edad seleccionados, lo que ha llevado a otros autores <sup>24</sup> a negar el sesgo estadístico en razón de la edad y a explicar la existencia de la citada correlación en función de una serie de factores entrelazados: las personas pobres encontrarían a lo largo de su vida unas condiciones de vida menos saludables y con mayores riesgos de enfermedades o accidentes, sus posibilidades de rehabilitación y reinserción social también serían menores al no disponer de recursos económicos, etc.

## 2. Registro de personas con minusvalía del IMSERSO u órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Esta fuente de información estadística proporciona un indicador complementario a la EDDM-86. Se basa en los datos proporcionados por el IMSERSO y las distintas Consejerías de Servicios Sociales o Bienestar Social de las Comunidades Autónomas sobre las valoraciones de la situación de discapacidad realizadas por los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) que funcionan en los Centros Base de atención a personas con discapacidad. No obstante, esta información tiene varias carencias, siendo una de las más importantes el que los datos se refieren a la información acumulada sobre todas las personas valoradas desde que se inició el registro, normalmente hace muchos años. Además los datos se refieren al momento inicial en que se hizo la valoración, no a la situación en que se encuentran esas personas al cabo de los años (incluso algunas pueden haber fallecido).

Por lo tanto, los datos de esta fuente resultan poco fiables, sin perjuicio de que puedan proporcionar una información global sobre el tipo y número de personas a las que se ha concedido oficialmente el certificado de minusvalía.

---

<sup>23</sup> Así, por ejemplo, ARANDA, J. y otros: «Encuesta sobre ...», *op. cit.*, pág. 21.

<sup>24</sup> PEREDA, C. y otros: «Discapacidad y ...», *op. cit.*, pág. 53.

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS A LAS QUE SE HA RECONOCIDO OFICIALMENTE LA CONDICIÓN DE MINUSVÁLIDO (PERÍODO 1973-1998)**

GRADO DE MINUSVALÍA	POBLACIÓN CON MINUSVALÍA SEGÚN 47% DEL TOTAL DE VALORACIONES	POBLACIÓN TOTAL CON MINUSVALÍA (PROYECCIÓN AL 100% DE VALORACIONES)	TOTAL (%)
33-64% .....	297.212	632.366	46,7
65-74% .....	193.474	411.647	30,4
75% y más .....	145.742	310.089	22,9
<b>TOTAL .....</b>	<b>636.428</b>	<b>1.354.102</b>	<b>100,0</b>

**FUENTE:** IMSERSO: «Mujeres con minusvalía». Madrid, 1998. Elaborado a partir de la información contenida en la Base de datos de las personas valoradas por los Equipos de Valoración y Orientación entre los años 1973-1998. La muestra representa aproximadamente el 47 por 100 de todas las valoraciones y la proyección de esos datos al 100 por 100 de las valoraciones es elaboración propia.

**CUADRO 5. EDAD EN EL MOMENTO DE OBTENER EL CERTIFICADO OFICIAL DE MINUSVALÍA (PERÍODO 1992-1994)**

EDAD AL OBTENER EL CERTIFICADO DE MINUSVALÍA	TOTAL (%)
0-14 años .....	7,86
15-24 años .....	9,69
25-64 años .....	59,81
65 años y más .....	22,64

**FUENTE:** Registro informatizado del Área de Valoración del IMSERSO, según datos extraídos por PEREDA y otros <sup>25</sup>. Los datos se refieren a las valoraciones efectuadas entre enero de 1992 y mayo de 1994 referidos a ocho Comunidades Autónomas.

<sup>25</sup> PEREDA, C. y otros: «Discapacidad y ...», *op. cit.*, págs. 73-75.

Según los datos suministrados por esta fuente, se observa como información relevante que hay una proporción muy baja de certificaciones oficiales de minusvalía (**Cuadro 4**) en relación con el número de personas con discapacidad estimadas por la EDDM-86 (5.743.291 personas, según **Cuadro 1**).

Todavía llama más la atención, si cabe, el dato de que las personas mayores de 65 años que solicitan el certificado de minusvalía a partir de esa edad (el 22,64%, Cuadro 5) es mucho menor que la prevalencia de discapacidad según la EDDM-86 (56,25%, **Cuadro 1**) en ese mismo tramo de edad.

### 3. Estadística sobre pensiones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales <sup>26</sup>.

Esta fuente, aparte de ofrecernos una información valiosísima sobre el número de personas con discapacidad que utilizan las pensiones públicas como vía de inserción en la sociedad, nos proporciona de forma indirecta otra información no menos importante por su fiabilidad acerca del número mínimo de personas con discapacidad que tienen de hecho (por tener reconocida una incapacidad permanente aun cuando no hubieran solicitado el certificado de minusvalía) o de derecho (por percibir pensiones para cuyo reconocimiento se requiere la posesión de la condición de minusválido) una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100. Para comprender los datos que se reflejan en los cuadros referentes a esta fuente de información, es preciso volver a apuntar que antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1971/1999 las Direcciones Provinciales del IMSERSO u órgano competente de las CC.AA. estaban obligados a homologar (siempre a solicitud del interesado) las situaciones de incapacidad permanente con la condición de minusválido (grado igual o superior al 33%), según establecían el artículo 1.º del Real Decreto 1723/1981 y el artículo 1.º c) de la Orden de 5 de enero de 1982 (ambas normas derogadas expresamente por el RD 1971/1999). En concreto, la Dirección General del INSERSO dictó la Resolución de 22 de abril de 1991 en la que establecía los siguientes criterios de homologación:

- 1.º I. Permanente Parcial - grado de minusvalía del 33%.
- 2.º I. Permanente Total - grado de minusvalía mínimo del 33%.
- 3.º I. Permanente Absoluta - grado de minusvalía mínimo del 65%.
- 4.º Gran Invalidez - grado de minusvalía mínimo del 75%.

<sup>26</sup> Datos extraídos de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998*. Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1999, págs. 835-912.

**CUADRO 6. PERSONAS CON DISCAPACIDAD <sup>27</sup> QUE PERCIBIERON (O POR LAS QUE SE PERCIBIERON) PENSIONES EN RAZÓN DE SU MINUSVALÍA O INCAPACIDAD CLASIFICADAS SEGÚN EL GRADO DE INCAPACIDAD O DE MINUSVALÍA EXIGIDO PARA ACCEDER A ELLAS (1997)**

MODALIDAD	IPP E IPT ó MINUSVALÍA >33% Y <65%	IPA ó MINUSVALÍA >65% Y <75%	GI ó MINUSVALÍA >75%	TOTAL	
				N.º	%
<b>Contributivas</b>					
IP .....	755.631	836.473	34.480	1.626.580	73
AHC .....	66.165	49.155	33.966	149.286	6,7
CP ...	21.796	12.403	–	34.199	1,5
<b>NO Contributivas</b>					
I .....	–	160.239	41.536	201.775	9,1
FAS .....	–	77.103	–	77.103	3,5
SIM .....	–	96.320	27.280	123.600	5,5
AHC .....	5.443	5.781	4.129	15.353	0,7
<b>TOTAL .....</b>	<b>849.035</b>	<b>1.237.474</b>	<b>141.391</b>	<b>2.227.896</b>	<b>100</b>
<b>% sobre el TOTAL .</b>	<b>38,1%</b>	<b>55,5%</b>	<b>6,4%</b>		<b>100</b>

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales referidos al año 1997 («Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998». Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1999, págs. 835-912) y, por lo que se refiere al Régimen de Clases Pasivas, a partir de los datos no publicados suministrados por la Subdirección General de Clases Pasivas. Aunque en aquella publicación se ofrecen datos de 1998, se han preferido para elaborar este cuadro los datos del año 1997 ya que a partir de noviembre de ese año las pensiones de incapacidad permanente cuando el beneficiario cumple 65 años pasan a denominarse pensiones de jubilación (según se establece en el RD 1647/1997, de 31 de octubre) y se incluyen en la estadística de éstas, no dando a conocer la publicación reseñada a partir de 1998, en consecuencia, el desglose de las pensiones de jubilación que tienen su causa en pensiones de incapacidad.

<sup>27</sup> No es posible que una misma persona sea beneficiaria de más de un tipo de prestación económica de las que se refieren en este cuadro porque las pensiones por incapacidad en su modalidad contributiva, la pensión por invalidez no contributiva, los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona y las pensiones asistenciales del FAS son legalmente incompatibles entre sí. De ahí que el número de pensiones satisfechas coincida con el número de personas con minusvalía.



- NOTA 1** No se incluyen por falta de datos desagregados en este cuadro las **pensiones de orfandad** (el n.º de beneficiarios en 1997 fue de 207.600) ni las pensiones **en favor de familiares** (el n.º de beneficiarios en 1997 fue de 45.000) cuando se perciban en ambos supuestos como consecuencia de la incapacidad permanente para todo trabajo del beneficiario, ya que la publicación citada no las desglosa.
- NOTA 2** Respecto a la **incapacidad permanente parcial**, los datos reflejan el número de pensiones reconocidas en concepto de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales con anterioridad al año 1966, ya que a partir de esa fecha quedan suprimidas, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Bases de la Seguridad Social, por Decreto 907/1966. A partir de ese año los nuevos beneficiarios pasan a percibir una cantidad a tanto alzado (en la actualidad está regulada en el art. 139 TRLGSS) cuyos datos no se proporcionan en la publicación citada, pero que evidentemente ofrecerían un número de beneficiarios muy superior al consignado en el cuadro.
- NOTA 3** Las pensiones por incapacidad permanente en la modalidad contributiva (la que agrupa mayor número de beneficiarios) sólo se devengan si la incapacidad es sobrevenida, esto es, si el hecho causante se produce una vez que se ha accedido a un primer puesto de trabajo (y, en algunos casos, siempre que se haya cubierto un período mínimo de cotización). Hay, por tanto, personas trabajadoras con una discapacidad adquirida antes de conseguir el primer puesto de trabajo y que no perciben pensión alguna por razón de esa discapacidad.
- NOTA 4** Según cálculos del Ministerio de Trabajo reflejados en las estadísticas publicadas citadas más arriba (pág. 866), de todas las pensiones por incapacidad permanente contributiva (1.626.580), alrededor de 900.000 pasaron a considerarse en diciembre de 1997 pensiones de jubilación. Si suponemos que la distribución por grados de incapacidad en esos 900.000 pensionistas es similar a la de la población total (1.626.580), concluiríamos que el número total de pensionistas por jubilación que provienen de una situación de incapacidad permanente parcial o incapacidad permanente total es aproximadamente de 347.000 personas (755.631 x 46%).

#### ABREVIATURAS:

- IPP** (Pensión por Incapacidad Permanente Parcial).
- IPT** (Pensión por Incapacidad Permanente Total).
- IPA** (Pensión por Incapacidad Permanente Absoluta).
- GI** (Pensión por Gran Invalidez).
- IP** (Pensiones por Incapacidad Permanente).
- AHC** (Asignación por Hijo a Cargo). Los datos reflejan el número de causantes (los hijos con minusvalía igual o superior al 33%) de esta prestación, no el de los beneficiarios (normalmente los padres).
- CP** (Pensiones por Inutilidad o Incapacidad del Régimen de Clases Pasivas). Con los datos suministrados no es posible conocer cuántas incapacidades se asimilan a la Gran Invalidez de la Seguridad Social, por eso se ha optado por incluir todas las que están exentas del IRPF en la columna de Incapacidad Permanente Absoluta.
- I** (Pensión de Invalidez no Contributiva).
- FAS** (Pensión Asistencial por Enfermedad o Invalidez del Fondo Nacional de Asistencia Social).
- SIM** (Subsidios de Ingresos Mínimos y por Ayuda de Tercera Persona de la LISMI).

**CUADRO 7. ESTIMACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD O  
MINUSVALÍA DE 65 AÑOS EN ADELANTE QUE PERCIBEN  
PENSIONES DE JUBILACIÓN POR EDAD Y VIUDEDAD (1997)**

TIPO DE PENSIÓN	N.º TOTAL DE PERSONAS	N.º DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	N.º DE PERSONAS CON MINUSVALÍA
<b>Jubilación:</b>			
Contributiva .....	3.182.500		
No contributiva .....	208.075		
Clases Pasivas .....	222.132		
FAS .....	46.079		
<b>SUBTOTAL 1 .....</b>	<b>3.658.786</b>	<b>2.058.067</b>	<b>766.150</b>
<b>Viudedad .....</b>	<b>1.492.700</b>		
Clases Pasivas .....	212.047		
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>1.704.747</b>		
Minoración .....	-109.712		
<b>SUBTOTAL 2 .....</b>	<b>1.595.035</b>	<b>897.207</b>	<b>187.875</b>
<b>TOTAL (1 + 2) .....</b>	<b>5.253.821</b>	<b>2.955.274</b>	<b>954.025</b>

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de la EDDM-86, las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales («Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997». Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1998, pág. 827, 860 y «Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998». Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1999, pág. 835 y 842) y, por lo que se refiere al Régimen de Clases Pasivas, según datos no publicados suministrados por la Subdirección General de Clases Pasivas.

**NOTA 1** La columna «n.º de personas con discapacidad» es una **estimación** basada en la prevalencia de las discapacidades para personas de 65 años en adelante. Esta prevalencia según la EDDM-86 (**Cuadro 1**) es del 56,26%, por lo que los datos de esta columna resultan de multiplicar la columna anterior por 56,26%.

**NOTA 2** La columna «n.º de personas con minusvalía» es una **estimación** basada en la prevalencia de las minusvalías para personas de 65 años en adelante. Esta prevalencia según la EDDM-86 (**Cuadro 1**) es del 20,94%, por lo que los datos de esta columna resultan de multiplicar la primera columna por el 20,94%.

**NOTA 3** El número total de pensiones de jubilación por edad satisfechas en 1997 por la Seguridad Social en la modalidad contributiva ascendió a 3.502.500, de las cuales 320.000 se percibieron por personas menores de 65 años. En el régimen de Clases Pasivas el número total de pensiones de jubilación fue de 248.470 de las cuales 26.338 se percibieron por personas menores de 65 años.

**NOTA 4** El número total de pensiones de viudedad satisfechas en 1997 ascendió a 2.156.441, de las cuales 1.920.200 corresponden a la Seguridad Social (Régimen general y especiales) y 236.241 a Clases Pasivas. Las pensiones de viudedad no son incompatibles con el cobro de otra pensión, pero en el tramo de pensionistas con una edad de 65 años o más es previsible que ese solapamiento sea mucho menor dado que en épocas pasadas la mujer no se insertaba en el mercado laboral (de hecho ésta es una pensión netamente «femenina» ya que el 93% de todas las pensiones de viudedad fueron cobradas en 1997 por mujeres). La **minoración del SUBTOTAL 1** de 150.951 precisamente se ha hecho para depurar más los datos y evitar el posible solapamiento con otras pensiones, y esa cuantía se refiere a las pensiones de viudedad cobradas por hombres de 65 años en adelante.

**CUADRO 8. NÚMERO DE PENSIONISTAS POR INCAPACIDAD PERMANENTE O MINUSVALÍA EN EDAD DE TRABAJAR (16-64 AÑOS) (1998)**

GRADO DE INCAPACIDAD O MINUSVALÍA	NÚMERO DE PENSIONISTAS	TOTAL	% SOBRE EL TOTAL
<b>IP Parcial</b> .....	4.860	4.860	0,5
<b>IP Total</b> .....	408.612	408.612	39,7
<b>– I.P. Absoluta</b> .....	368.411		
<b>– Grado &gt;65%:</b>			
Inv. no contributiva .....	154.465		
SIM .....	24.095	546.971	53,2
<b>– Gran invalidez</b> .....	22.666		
<b>– Grado &gt;75%:</b>			
Inv. no contributiva .....	38.586	68.126	6,6
SIM .....	6.874		
<b>TOTAL</b> .....	1.028.568	1.028.568	100

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales («Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998». Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1999, págs. 854, 875, 877 y 880). No se incluyen datos del régimen de Clases Pasivas.

#### 4. Conclusiones.

Según los datos proporcionados por el **Cuadro 6**, podríamos concluir que las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 que perciben (o por los que se perciben) pensiones públicas periódicas por razón de su minusvalía ascienden como mínimo a 2.227.896. Ello, de acuerdo con el Padrón Municipal de 1997<sup>28</sup>, supone que -utilizando exclusivamente esta fuente- podamos afirmar que la prevalencia de minusvalía en España se sitúa a 31 de diciembre de 1997, como umbral mínimo, en el 5,6 por 100.

Pero, ahondando un poco más, según los datos directos proporcionados por la Estadística del Ministerio de Trabajo (**Cuadros 6 y 7**) y los indirectos tomados de la EDDM-86 (**Cuadros 1 y 7**) la población minusválida que cobra pensiones públicas, sea por razón de su minusvalía o incapacidad, sea por otra razones (jubilación, viudedad), se situaría en 1997 en el entorno máximo de 5.183.170 personas y mínimo de 3.181.921 personas<sup>29</sup>, de las cuales 2.227.896 son personas ciertas (**Cuadro 6**) y el resto personas estimadas (**Cuadro 8**). El número total de discapacitados no se hallaría muy lejano de lo que estimaba la EDDM-86 o incluso por encima, si tenemos en cuenta que a las últimas cantidades citadas<sup>30</sup> les falta sumar la mayor parte de las personas con discapacidad en edad laboral (**Cuadro 2**), que comprendería un umbral mínimo de 633.657 personas y máximo de 1.841.192<sup>31</sup>, y que la población española a 31 de diciembre de 1997 asciende a 39.852.651 personas.

Si agregamos todas las cantidades anteriores tendríamos, como resumen, que el número total de personas con discapacidad en 1997 se situaría aproximadamente en un entorno máximo de 7.024.362 (el 17,6% sobre la población total) y en un entorno mínimo de 3.815.578 (el 9,6% sobre la población total).

Atendiendo a estos guarismos y observando el comportamiento de la deducción por minusvalía en el IRPF de los ejercicios 1990-1998 (**Cuadro 8 bis**), podría estimarse que la población con discapacidad destinataria de los beneficios establecidos en la nueva legislación del IRPF, sobre todo por lo que se refiere al mínimo personal y familiar, tiene un potencial de crecimiento posiblemente elevado, particularmente entre las personas mayores de 65 años (ver **Cuadro 6** y su comentario), que son las afectadas por una mayor tasa de discapacidad. La posible exégesis del relativamente bajo número de personas con discapacidad que acceden a los beneficios tributarios y del, en su caso, elevado potencial de crecimiento que nosotros estimamos, podría explicarse, entre otras, por las siguientes razones:

<sup>28</sup> Según el Padrón Municipal la población española a 1 de enero de 1998 era de 39.852.651 habitantes. INE: «Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 1998». Ed. INE. Madrid, 1999.

<sup>29</sup> La primera cantidad proviene de la suma de 2.227.896 (**Cuadro 6**) más 2.955.274 (**Cuadro 7**) y la segunda de la suma de las 2.227.896 citadas más 954.025 (**Cuadro 7**).

<sup>30</sup> La población con discapacidad menor de 16 años se entiende computada en el **Cuadro 6**, básicamente en el concepto de causantes de Asignaciones por Hijo a Cargo.

<sup>31</sup> El **umbral mínimo** resulta de la multiplicar la población total española en 1997 (39.852.651, según el Padrón de Municipios del INE) por el porcentaje de personas en edad laboral que se encuentran en situación de discapacidad según el **Cuadro 2** (7%) y por el porcentaje de esas personas que no cobran pensiones de jubilación o incapacidad (66%), ya que las que sí cobran están computadas en el **Cuadro 6**. El **umbral máximo** resulta de multiplicar la población total española en 1997 (39.852.651, según el Padrón de Municipios del INE) por el porcentaje de personas en edad laboral que se encuentran en situación de minusvalía según el **Cuadro 2** (3%) y por el porcentaje de esas personas que no cobran pensiones de jubilación o incapacidad (53%), ya que las que sí cobran están computadas en el **Cuadro 6**.

- A) Que estas personas no tengan ningún incentivo para solicitar el certificado de minusvalía, particularmente en los mayores de 65 años, porque aquél no les facilita el acceso a ninguno de los beneficios establecidos en la legislación española. Se ha de tener en cuenta que para las personas mayores en muchos casos prácticamente el único incentivo que tendrían para solicitar el certificado de minusvalía sería el de acogerse a los beneficios establecidos en el IRPF y, en este supuesto, la falta de motivación puede explicarse por el hecho de que las rentas de estas personas son bajas y en una buena parte no llegan al umbral de tributación efectiva (**Cuadro 3**).
- B) Que carezcan de una información suficiente sobre la posibilidad de acogerse a los beneficios establecidos en el IRPF, lo que puede ser especialmente evidente en el tramo de edad de 65 años en adelante, puesto que, como se ha dicho, éste es el principal beneficio que se establece en la legislación española para ese tramo de edad.
- C) Que no quieran solicitar el certificado de minusvalía por evitarse trámites burocráticos onerosos (desplazamiento, reconocimiento médico, etc.), lo que puede ser previsiblemente más acusado en las personas mayores.
- D) Que aun teniendo una deficiencia física o psíquica no se sientan minusválidos o huyan de la estigmatización personal o social que el considerarse oficialmente minusválido puede conllevar.

#### CUADRO 8 BIS. DEDUCCIÓN POR MINUSVALÍA EN EL IRPF. PERÍODO 1990/1998

EJERCICIO	N.º BENEFICIARIOS DE LA DEDUCCIÓN POR MINUSVALÍA	N.º TOTAL DE DECLARANTES EN EL IRPF	BENEFICIARIOS/DECLARANTES
1990	376.891	10.975.073	3,43 %
1991	457.752	11.583.933	3,95 %
1992	458.140	12.341.301	3,71 %
1993	524.200	12.794.110	4,1%
1994	693.500	13.611.759	5,1%
1995	787.370	14.158.155	5,56 %
1996	865.393	14.657.443	5,9%
1997	882.214	15.000.358	5,88 %
1998	954.482	15.424.100	6,2%

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Dirección General de Tributos: «Recaudación y estadísticas de la reforma tributaria (1988-98)», Madrid, diciembre de 1999, y, por lo que se refiere al ejercicio 1998, según datos no publicados de la AEAT.

**NOTA** El número de beneficiarios de la deducción por minusvalía se ha obtenido dividiendo el importe de todas las deducciones por ese concepto en cada ejercicio entre el importe que respectivamente era deducible en cada declaración de la renta.

#### IV. LOS MEDIOS DE PRUEBA PARA ACREDITAR LA CONDICIÓN DE PERSONA CON DISCAPACIDAD EN EL IRPF/1998

La LIRPF, en los preceptos en que se refiere expresamente a personas con discapacidad, normalmente especifica el grado de minusvalía a partir del cual puede hacerse efectivo el beneficio fiscal de que se trate. Así, en los artículos 18.1 (reducciones del rendimiento neto del trabajo), 40 (mínimo personal y familiar), y disposición adicional 17.<sup>a</sup> (Planes de pensiones). No obstante, hay dos preceptos en que se refiere expresamente a situaciones de «minusvalía» o a «personas con minusvalía» y no especifica qué se ha de entender por tales: el artículo 7.i) (acogimiento) y el artículo 55.1.4.º (deducción por obras de adaptación en la vivienda habitual).

En cualquier caso, no se hace mención expresa en ninguno de los supuestos legales anteriores a una posterior remisión reglamentaria para determinar -a los efectos de los beneficios reconocidos en la propia ley- qué se entiende por minusvalía o por grado de minusvalía y sobre cuál ha de ser la forma de acreditarla. Como se analizó más arriba (Cap. 2 «Definición de personas con discapacidad»), por grado de minusvalía debe entenderse a la vista del ordenamiento de la Seguridad Social sobre la materia el que regulaba la Orden de 8 de marzo de 1984 y el que regula a partir del 27 de enero de 2000 el Real Decreto 1971/1999; y por minusvalía (o minusválido), al menos hasta la entrada en vigor del citado Real Decreto, la situación de la persona que tiene reconocido por el órgano competente un grado de minusvalía como mínimo del 33 por 100. Lo que efectivamente hace suyo el artículo 67 RIRPF al señalar que a los efectos del IRPF «tendrán la consideración de minusválidos aquellos contribuyentes con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100».

En este sentido, por tanto, la interpretación de los citados preceptos de la LIRPF no parece ofrecer dudas, aunque éstas sí que pueden suscitarse a la hora de determinar los medios de prueba que debe aportar el sujeto pasivo para demostrar la minusvalía o el grado de minusvalía, a los cuales singularmente no hace referencia la LIRPF. Tal laguna entendemos que se habría de integrar acudiendo al artículo 9.2 de la LGT, que regula la supletoriedad del Derecho común en el orden tributario, y siendo así se podría concluir que los medios de prueba con los que puede y debe demostrar la persona con discapacidad su condición y grado son tan amplios como los que se admitan en Derecho (regulados en el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, principalmente).

Pero el artículo 67 RIRPF en virtud de la habilitación general concedida por la LIRPF (disp. final 6.<sup>a</sup>) -no de una remisión específica, que como se ha dicho no existe en la ley- decide entrar a determinar los medios de prueba exigibles para que la persona con discapacidad pueda demostrar su condición. La dicción literal de esta norma es clara y, además de tasar la prueba, la reduce, en principio, exclusivamente a una cuando dispone que «el grado de minusvalía *deberá* acreditarse mediante certificado o resolución» expedido por el IMSERSO o el órgano competente de las CC.AA., para luego, abriendo un poco la mano, establecer que «no obstante, se considerarán afectos de una minusvalía igual o superior al 33 por 100, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez».

Ante el silencio legal, la cuestión inmediata que se puede plantear es si el artículo 67 RIRPF, al amparo de la habilitación de la disposición final 6.<sup>a</sup> LIRPF, se ha extralimitado. La respuesta, desde nuestro punto de vista, debe ser positiva por entender que el RIRPF en el citado precepto se ha excedido de los límites de la habilitación normativa para el «desarrollo y aplicación» de la ley, dado que restringe los medios de prueba a través de una interpretación de la ley no justificada constitucionalmente. Con dicha interpretación, además de descuidarse el mandato del artículo 49 CE, que debe inspirar todo el ordenamiento jurídico en esta materia (también en materia de interpretación de las leyes por el poder reglamentario), pueden conculcarse los artículos 9.º 2 y 14 CE, y, en particular, en el orden tributario, el artículo 31.1 CE, ya que se sientan las bases para que situaciones de discapacidad similares puedan tener de hecho un trato tributario desigual.

Nada impide, desde luego, que el legislador tributario (poder legislativo) pueda establecer beneficios para ciertas personas o grupos de personas discapacitadas y que de esos beneficios excluya a otras personas con discapacidad, aún cuando dicha discriminación siempre deber ser «proporcionada a su finalidad y estar justificada por la consecución de objetivos constitucionales o por evidentes razones de interés general» (STC 214/1994, de 14 de julio de 1994), pero lo que no cabe es que el legislador reglamentario (poder ejecutivo) desarrolle y aplique la ley de una forma no acorde con el mandato otorgado por ésta y con los principios constitucionales que informan nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, planteamos la posibilidad de que el artículo 67.1, párrafo segundo, del RIRPF, esté «enfermo», sea nulo de pleno derecho, al limitar los medios de prueba con que el sujeto pasivo puede demostrar la condición y grado de discapacidad sin contar con la preceptiva habilitación legal.

Desde nuestra óptica, no está justificado que sin cobertura legal suficiente este precepto reglamentario niegue la posibilidad de que, por ejemplo, cualquier beneficiario de una pensión de invalidez no contributiva, del subsidio de garantía de ingresos mínimos o por ayuda de tercera persona o de la indemnización por incapacidad permanente parcial pueda probar su grado de minusvalía a través del documento en el que se reconozcan dichas prestaciones económicas, cuando según el ordenamiento de la Seguridad Social todas las citadas requieren o son homologables con un grado de minusvalía como mínimo del 33 por 100, o que un incapacitado judicialmente (art. 200 CC) no pueda probar su condición de discapacitado con un grado de minusvalía como mínimo del 33 por 100 a través de la sentencia judicial de incapacitación. O, en definitiva, que situaciones de hecho de personas afectadas por una minusvalía evidente (enfermos terminales ...) no puedan probarse con otros medios de prueba distintos de los que establece el artículo 67 RIRPF. Y vamos a avanzar un poco más. No es ya que consideremos que el RIRPF se ha excedido en el mandato legal, sino que estimamos que, en general, ninguna ley tributaria ni de cualquier otra índole debe limitar los medios de prueba para demostrar una condición personal o social, como es la discapacidad.

No nos debe extrañar en este sentido que para paliar este excesivo rigor de las normas tributarias en materia de prueba se dictase la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, según la cual «las disposiciones específicas previstas en la normativa tributaria en favor de las personas discapacitadas con grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento, serán de aplicación a los minusválidos cuya incapacidad se declare judicialmente, aunque no alcance dicho grado».

Con esta disposición el propio legislador pone en evidencia que, al menos en los supuestos de hecho de discapacidad muy grave, no se pueden limitar por las leyes y los reglamentos determinados medios de prueba so pena de producir discriminaciones injustas y, por eso, prescinde en los casos de incapacitación judicial del grado de minusvalía que oficialmente se le pueda haber dado o no a la persona incapacitada, concediendo, como no puede ser de otro modo, prevalencia al criterio o a la prueba judicial frente a cualquier otro. Pero sobre el carácter de la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la Ley 55/1999 también se abren al menos dos vías de interpretación. ¿Es una disposición aclaratoria y, por tanto, con eficacia retroactiva o se trata de una norma cuyos efectos sólo se despliegan a partir de la entrada en vigor de la Ley 55/1999 (1 de enero de 2000, según la disp. final 2.<sup>a</sup>). Del tenor literal y al no haberse matizado con disposición transitoria alguna el carácter retroactivo, todo indica -en nuestra opinión- que su entrada en vigor es a partir de 1 de enero de 2000, lo que en referencia al IRPF supone que en el ejercicio 1999 no se podría aplicar.

La normativa del IRPF de 1991 entendemos que era más respetuosa con el principio de reserva de ley. En el artículo 28.2 (gastos deducibles del rendimiento de trabajo) era la propia ley la que limitaba los medios de prueba a uno: el certificado del INSERSO u órgano competente de la CC.AA, no dando lugar, en consecuencia, a que se plantease la posibilidad de exceso reglamentario, por lo que de querer atacarse esa limitación se debería haber ido por el camino de la inconstitucionalidad del precepto legal. En el artículo 78.Uno.d) (deducción por minusvalía) se hacía una remisión que fue desarrollada en el artículo 31 del derogado Reglamento del IRPF con el siguiente tenor: «la condición legal de persona con minusvalía (...) podrá acreditarse ante la Administración tributaria por cualesquiera de los medios de prueba admitidos en Derecho». Por su parte, el artículo 78.Dos de la Ley 18/1991 (deducción por gastos de enfermedad) no ordenaba de forma específica ninguna remisión al reglamento y éste, no obstante, entró a regular qué debía entenderse por minusvalía o invalidez, pero enviándonos al artículo 31 ya citado que permitía demostrar la discapacidad con cualquier medio de prueba admitido en Derecho. En fin, una regulación aquella desde luego no perfecta, pero en este aspecto mejor que la actual. Y eso que ésta en sus orígenes llevaba una redacción siquiera algo más pulcra que la que definitivamente se dio, pues el Proyecto de Ley <sup>32</sup> en los artículos 18 (reducciones del rendimiento neto del trabajo) y 40 (mínimo personal y familiar) se remitía expresamente a un desarrollo reglamentario sobre la forma de acreditar condición y grado de discapacidad, con lo que de haberse consolidado esta redacción el reglamento hubiese tenido más campo de maniobra que el que le dio finalmente una simple habilitación general.

En resumen, que -según la opinión que aquí se sostiene- los medios de prueba para demostrar la condición y grado de discapacidad, al igual que «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (art. 14 CE) de relevancia en el IRPF, como la filiación (ascendiente, descendiente), matrimonio, edad, etc., no se deben limitar legalmente si se quiere ser riguroso en el cumplimiento de los principios constitucionales, y mucho menos reglamentariamente sin una previa habilitación expresa y concreta de la ley. Pero no sólo en el IRPF. Planteamos la posibilidad de que todas las leyes -tributarias o no- que en la actualidad restringen los medios de prueba para demostrar la discapaci-

<sup>32</sup> Publicado en BOCG, VI Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 4 de mayo de 1998.



dad puedan ser inconstitucionales. Las condiciones personales o sociales son categorías a las cuales todos los poderes públicos han de reservar siempre un trato jurídico formal (art. 14 CE) y, en su caso, material (art. 9.2 CE) especialmente cuidadoso, lo que en el ámbito tributario tiene que tener una de sus concreciones en la imposibilidad de limitar a las personas *disminuidas* (art. 49 CE) la prueba misma de su condición.

Evidentemente, para acreditar cualquier condición personal o social hay medios de prueba que son más idóneos o concluyentes que otros. Por eso lo dicho anteriormente no empece que abogemos para que bien en la ley, bien en el reglamento debidamente habilitado por aquélla se deba expresar -lo que sin duda coadyuva a una mayor seguridad jurídica- el medio o los medios de prueba idóneos para acreditar la condición y grado de minusvalía, pero sin que ello haya de suponer obstáculo para dar la posibilidad de que esa situación sea acreditada por cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho.

## V. RENTAS EXENTAS (ARTÍCULO 7 LIRPF)

De este importante beneficio tributario, en relación con las personas con discapacidad pocas novedades encontramos hoy con respecto a la última redacción dada a la Ley 18/1991. Tampoco deben existir excesivas controversias, por lo que aquí interesa, en la interpretación de este artículo 7 de la LIRPF dadas las numerosas consultas, fallos y sentencias, evacuadas con anterioridad a la aprobación de la nueva ley, la mayoría de ellas plenamente aplicables en la actualidad. Es de señalar, empero, que en la discusión parlamentaria hubo algún grupo político que abogó por volver a la redacción que estuvo vigente hasta 1993 en la que se declaraban exentas todas las incapacidades permanentes cualquiera que fuese su grado (incluidas la incapacidad permanente parcial y total), pero la enmienda no prosperó<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> En concreto, fue el Grupo de Izquierda Unida el que lo planteó, a través de las enmiendas al Proyecto de Ley núms. 182 (al art. 7.f) y 183 (art. 7.g). El diputado Ríos Martínez, que defendió estas enmiendas, achacaba al Grupo Popular el incumplimiento en este particular de su programa electoral en estos términos «esto era el compromiso electoral del Partido Popular, esto es lo que defendieron la pasada legislatura cuando cada grupo proponíamos una reforma de la Ley del IRPF para que se considerase como renta exenta lo que no es una renta sino una indemnización, y nosotros ahora nos encontramos en el mismo sitio de entonces, pero con una variación: que el grupo mayoritario de la oposición defiende ese concepto de indemnización -y, por tanto, no sea tenido en cuenta como renta- y los que tanto la defendieron (incluso llevaron al Tribunal Constitucional lo relativo a los empleados públicos o Clases Pasivas) ahora dan marcha atrás y no lo defiende. ¿Qué pretende nuestra enmienda? Nuestra enmienda pretende que en el texto del artículo 7 se recojan como exentas las prestaciones por incapacidad permanente reconocidas por la Seguridad Social o por las entidades que la sustituyan. Por tanto, aquí cumplimos lo que se dice en la página 199 del programa electoral del Partido Popular, que coincide con lo que defendíamos todos en los años 1994 y 1995, en aquellas discusiones de los presupuestos...». El diputado Martínez-Pujalte López (Grupo Popular) replicaba de la siguiente manera: «un jugador de fútbol -el caso es real- internacional y además titular del Real Madrid tiene una lesión y percibe una pensión, porque no puede ya seguir jugando al fútbol; ¿esa pensión tiene que quedar exenta, aunque esté ahora ejerciendo otro trabajo como entrenador de primera división? ¿Tiene que quedar exenta? Es una reflexión que se puede hacer y entiendo que el señor Ríos me diga que en mi programa electoral lo ponía. Efectivamente, señor Ríos, lo ponía en mi programa electoral y en mi programa electoral hemos hecho que estén exentas las pensiones por incapacidad, porque la situación no es igual, la situación es

Así pues, siguen exentas las prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez reconocidas por la Seguridad Social o entidades que las sustituyan (incluido el Régimen de Clases Pasivas, *mutatis mutandis*) [art. 7.f) y g)]. No obstante, sigue siendo criticable la redacción del artículo 7.f) que literalmente sólo hace referencia a las situaciones de incapacidad para el trabajo (absoluta y gran invalidez) reguladas por el artículo 137 TRLGSS, olvidándose de que existen prestaciones de la Seguridad Social que no se reconocen como consecuencia de la incapacidad laboral, sino de la posesión de un determinado grado de minusvalía, como son la pensión de invalidez no contributiva (art. 144 TRLGSS) y los subsidios de la LISMI (art. 12.2).

Las prestaciones económicas que actualmente reconoce la legislación de Seguridad Social y pueden subsumirse en este artículo 7.f) son las siguientes:

- A) Las prestaciones por incapacidad permanente absoluta y gran invalidez en su modalidad contributiva (art. 139.3 y 4 TRLGSS). En relación con estas prestaciones, se ha de tener en cuenta que según el artículo 143.4 TRLGSS, en redacción dada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social (art. 8.4), cuando sus beneficiarios cumplen los 65 años pasan a denominarse pensiones de jubilación, por lo que podrían suscitarse dudas, como de hecho se suscitaron con la Ley 44/1978 y 18/1991, sobre si es posible que pueda seguir disfrutando de la exención el beneficiario de una pensión por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez una vez que llegue a la edad de jubilación y pase a percibir la pensión homónima. A este respecto, estimamos que debe continuar siendo aplicable la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 23 de diciembre de 1986)<sup>34</sup> según la cual «la pensión por causa de jubilación ofrece una fisono-

---

radicalmente distinta, para los discapacitados, en este proyecto de lo que había hasta ahora». A lo que Ríos Martínez contesta: «se ha dicho que nuestra propuesta favorecía a un jugador del Real Madrid que está lesionado, que cobra, pero que entrena. No, la propuesta de Izquierda Unida favorece a 17.000 pensionistas, fundamentalmente de la minería y del textil, y a funcionarios públicos. A esos funcionarios públicos y a esos mineros el Partido Popular les dijo que irían al régimen anterior del año 1994. Pues bien, o no sabían lo que decían o no lo tenían presupuestado o lo dijeron para no cumplirlo, porque en el programa se dice textualmente (...). Eso es lo que tienen que hacer, todo lo demás es furfalla y blea, todo lo demás es rizar el rizo». Finalmente Martínez-Pujalte López concluye esta discusión: «cumplimos nuestro programa escrupulosamente, pero vamos en otra línea. En vez de ir por la línea del artículo 7 que usted propone, vamos por la del artículo 40 donde se recoge el mínimo personal y familiar. A los 17.000 afectados por estas prestaciones les quiero transmitir un mensaje claro: el Partido Popular cumple lo que está en su programa y, por tanto, vamos a poner una exención, pero por otra vía, por otro artículo, por la del artículo del mínimo personal y familiar.» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, 1998, n.º 503, págs. 14492-93, 14496, 14499 y 14501).

Nada más una puntualización: los posibles afectados no eran 17.000 como referían el sr. Ríos y el sr. Martínez-Pujalte. Según se desprende del **Cuadro 8** de este trabajo, los beneficiarios en edad laboral de pensiones por incapacidad permanente parcial y total eran como mínimo 413.472, a los que hay que sumar aquellos pensionistas con esos mismos grados de incapacidad mayores de 65 años que pasan a la situación de jubilación, los cuales también se hubieran beneficiado de esta enmienda si finalmente se hubiese plasmado en el texto legal, y cuyo número asciende aproximadamente a 347.000 (*vid.* Nota 4 del **Cuadro 6**), por lo que la población total beneficiaria de la citada enmienda se acercaría a las 800.000 personas.

<sup>34</sup> El mismo criterio se mantiene reiteradamente por el Tribunal Supremo en Sentencias de 25 de junio de 1987, 27 de septiembre de 1990, 26 de octubre de 1990, 9 de abril de 1992 y 23 de diciembre de 1992. Con la primera de las sentencias citadas, la de 23 de diciembre de 1986, se declaró nula de pleno derecho la Circular 4/1982 de la Dirección General de Tributos -origen de toda la controversia- que defendía la sujeción, con la Ley 44/1978, de las pensiones por incapacidad permanente absoluta una vez se llegaba a la edad de jubilación.

mía distinta, no obstante su semejanza aparente en la forma de hacerla efectiva (renta fija en su cuantía y periódica en su vencimiento), que se refleja en la engañosa identidad del nombre», y que «la convergencia o solapamiento de la situación de incapacidad permanente y absoluta con la jubilación forzosa por alcanzar la edad correspondiente, no permite confusión de ambas ni menos aún la absorción de la preexistente por la sobrevenida», criterio que fue igualmente recogido por la doctrina administrativa <sup>35</sup>.

B) La prestación por invalidez no contributiva (art. 144 TRLGSS). Esta pensión sólo la pueden percibir quienes, además de cumplir otra serie de requisitos, tengan como mínimo un grado de minusvalía del 65 por 100 (sin mención alguna al requisito de incapacidad permanente para el trabajo), por lo que se hace preciso interpretar el artículo 7.f) LIRPF con el fin de decidir sobre la posibilidad de homologar dicho grado con los de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez que refiere la norma fiscal. En este sentido, la interpretación administrativa <sup>36</sup> fue, con la Ley 18/1991, favorable a la exención, por lo que hay que entender ese criterio también aplicable a la vigente ley.

De otra parte, el artículo 148.3 TRLGSS (según redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social), al igual que para las pensiones por incapacidad permanente contributivas el artículo 143.4 TRLGSS, establece que estas pensiones pasan a denominarse pensiones de jubilación cuando el beneficiario cumpla 65 años, por lo que respecto a la posibilidad de seguir aplicándose la exención, vale el criterio jurisprudencial referido más arriba para las prestaciones por incapacidad permanente.

C) Los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona a que se refiere el artículo 12.2 de la LISMI. Para su reconocimiento se exige, entre otros requisitos, la posesión de un grado de minusvalía como mínimo del 65 por 100 (sin referencia a la incapacidad permanente para el trabajo), por lo que cabe hacer las mismas consideraciones que se han hecho al citar la prestación de invalidez no contributiva. La doctrina administrativa <sup>37</sup> fue favorable a la exención, criterio que entendemos igualmente aplicable con la vigente ley del IRPF.

D) La pensión de orfandad (art. 175 TRLGSS). Sólo en los casos en que esta pensión se perciba por el huérfano como consecuencia de incapacidad para el trabajo estará exenta del impuesto, como así reconoció la doctrina administrativa <sup>38</sup> con la anterior ley del IRPF, criterio que hay que considerar plenamente aplicable a la actual.

<sup>35</sup> Resoluciones del TEAC de 2 de junio de 1987, 28 de julio de 1987, 8 de octubre de 1987, 15 de marzo de 1988 y 21 de febrero de 1989, entre otras.

<sup>36</sup> DGT 15 de junio de 1995: «A) Se equiparan a pensiones de incapacidad permanente absoluta las pensiones no contributivas de invalidez y los subsidios de garantía de ingresos mínimos previstos en la Ley 13/1982, cuando el perceptor tenga un grado de invalidez (*sic*) desde el 65 hasta el 75 por 100. B) Se equiparan a pensiones de incapacidad permanente de gran invalidez las pensiones citadas anteriormente cuando el perceptor tenga un grado de invalidez (*sic*) igual o superior al 75 por 100.»

<sup>37</sup> DGT 15 de junio de 1995 (*vid. nota anterior*).

<sup>38</sup> DGT 4 de agosto de 1995.

E) Las prestaciones en favor de familiares (art. 176 TRLGSS). Sobre la posibilidad de que esta prestación se pueda acoger al beneficio de la exención no se tiene constancia de que haya criterio administrativo ni judicial al respecto. No obstante, hay que entender que sí le es aplicable tal beneficio <sup>39</sup>, aunque únicamente cuando se perciba por aquel familiar que reúna, entre otros requisitos, el de estar incapacitado para el trabajo.

Las prestaciones económicas sobre las que puede haber dudas acerca de su exención son:

A) Las pensiones asistenciales por enfermedad del Fondo Nacional de Asistencia Social reguladas en la Ley 45/1960, de 20 de julio. El desarrollo reglamentario de esta ley se llevó a cabo por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, y en él se establece como requisito para acceder a esta prestación económica el de encontrarse «absolutamente incapacitado para toda clase de trabajo» [art. 1.º 2.e)], por lo que ha de entenderse que, al coincidir con la definición que da el artículo 137 TRLGSS <sup>40</sup> de la incapacidad permanente absoluta, reúne los requisitos para acogerse a la exención. No se tiene constancia de la existencia de doctrina administrativa o judicial al respecto.

B) Las pensiones de invalidez del SOVI. El Decreto de 18 de abril de 1947 establece que para ser beneficiario de esta pensión es requisito el que «la invalidez sea absoluta y permanente para todo trabajo de su profesión habitual» (art. 8.º 1.ª), por lo que en principio no parece asimilable a las situaciones de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez que refiere el artículo 137.5 TRLGSS y por ende el 7.f) de la LIRPF. Sin embargo, la Orden de 10 de agosto de 1957 dispone que el percibo de estas pensiones «es incompatible con la realización de cualquier trabajo o actividad que determine la inclusión del pensionista en un régimen o rama de subsidios o seguros sociales obligatorios». Ello, unido a que hay alguna sentencia judicial <sup>41</sup> que ha declarado indebida la pensión del SOVI cuando su bene-

<sup>39</sup> A los efectos de las prestaciones en favor de familiares, la Orden de 13 de febrero de 1987 establece que «se entenderá por incapacidad para el trabajo, la de carácter permanente y absoluta que inhabilite por completo para toda profesión u oficio» (art. 22.2) definición que coincide con la que se contenía en el artículo 137 TRLGSS en su redacción original el cual sigue vigente según la disposición transitoria 5.ª bis. Hay que tener en cuenta que la Ley 24/1997, de 15 de julio, dio nueva redacción al artículo 137 TRLGSS por el que se eliminaron las definiciones de los distintos grados de incapacidad, remitiéndose a un futuro desarrollo reglamentario. Sin embargo, la Ley 24/1997 también añadió la disposición transitoria 5.ª bis al TRLGSS, la cual dispone que en tanto no se lleve a cabo ese desarrollo reglamentario se seguirá aplicando el artículo 137 en su anterior redacción. Dado que ese desarrollo reglamentario no se ha llevado a cabo hasta la fecha, sigue vigente, pues, el artículo 137 en su redacción original según el cual «se entenderá por incapacidad permanente absoluta para todo trabajo la que inhabilite por completo al trabajador para toda profesión u oficio».

<sup>40</sup> Vid. nota anterior. Sin embargo, en el párrafo segundo de ese artículo 1.º 2.e) se establece que «se asimilará a la situación de incapacidad para toda clase de trabajo la del inválido o enfermo que, pudiendo realizar algún tipo de trabajo, no sea éste de los usuales en el lugar de residencia, si por el resto de sus circunstancias no pueda trasladarse a donde puede ejercitarlos», párrafo que puede sembrar cierta duda, aunque, en nuestra opinión, no debe ser óbice para considerar exenta esta prestación.

<sup>41</sup> Sentencia de 19 de enero de 1989 del Tribunal Central de Trabajo.

ficiario desarrolle algún trabajo, puede hacernos pensar que tal vez nos hallemos ante una prestación que pueda subsumirse en el artículo 7.f) LIRPF. No es éste, sin embargo, el criterio seguido por la AEAT para la cual esta pensión de invalidez no está exenta por no ser homologable con la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

Por lo demás, en relación con este artículo 7.f) LIRPF, la única novedad importante es que con la nueva ley también están exentas, si bien con ciertos límites, las prestaciones percibidas en situaciones idénticas a las de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez cuando sean reconocidas por mutualidades de previsión social en favor de profesionales no integrados en el régimen especial de Autónomos de la Seguridad Social <sup>42</sup>.

También siguen quedando exentas, en virtud de la ley, las prestaciones familiares por hijo a cargo reguladas en el Capítulo IX del Título II del TRLGSS [art. 7.h) LIRPF] y las cantidades percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con minusvalía [art. 7.i) LIRPF].

Finalmente, decir que las demás prestaciones sociales percibidas como consecuencia de incapacidad o minusvalía, no referidas anteriormente (o sus homólogas del Régimen de Clases Pasivas), con la salvedad de las que refieren las letras a) (terrorismo), b) (VIH), c) (mutilados Guerra Civil) y d) (indemnizaciones por daños físicos o psíquicos) del art. 7 de la LIRPF, están plenamente sujetas al impuesto.

## VI. RENDIMIENTOS IRREGULARES DEL TRABAJO (ARTÍCULO 17 LIRPF)

Esta denominación desaparece, como es sabido, en la LIRPF. No obstante, el concepto y su finalidad siguen vigentes pero con una nueva formulación. Así, se establecen «como regla general», dice literalmente el artículo 17.2 LIRPF, las siguientes reducciones sobre los rendimientos íntegros del trabajo:

---

<sup>42</sup> Esta novedad fue propuesta por el Grupo Catalán. En concreto, el diputado Homs y Ferret la defendió de esta manera: «se dan algunos supuestos, recogidos en la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, concretamente en la disposición adicional 15 y la disposición transitoria 5.ª, en los que se permite a los ciudadanos que sean profesionales, que ejerzan por cuenta propia su actividad y pertenezcan a una mutualidad de un colegio profesional, optar entre darse de alta en el régimen especial de la Seguridad Social o cubrir sus prestaciones mediante la mutualidad del colegio profesional. Debería preverse en esta letra f) que cuando el ciudadano profesional que trabaja por cuenta propia opta porque su cobertura de Seguridad Social se la preste la mutualidad del colegio profesional en los supuestos de prestaciones de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez, estas prestaciones que percibe de la mutualidad profesional sustitutoria de la Seguridad Social también deberían ser contempladas como rentas exentas. Si no, se da la circunstancia de que la pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez concedida con cargo al RETA está exenta y la que se concede con cargo a la mutualidad del colegio profesional no lo está» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, n.º 503, pág. 14.491).

- Letra a): el 30 por 100 de reducción en el caso de rendimientos que alternativamente:
  - Tengan un periodo de generación superior a dos años y que no se obtengan de forma periódica o recurrente, o
  - Se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo.
- Letra b): el 40 por 100 de reducción en el caso de prestaciones que se perciban en forma de capital derivadas de pensiones de la Seguridad Social «y demás prestaciones públicas» por incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, orfandad o similares [art. 16.2.a).1.ª LIRPF <sup>43</sup>]; de prestaciones de las mutualidades obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras entidades similares [art. 16.2.a).2.ª LIRPF]; de planes de pensiones [art. 16.2.a).3.ª LIRPF]; y de contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social [art. 16.2.a).4.ª LIRPF] siempre que, en todos los supuestos anteriores, «hayen transcurrido más de dos años desde la primera aportación», salvo para las prestaciones por invalidez que no vendrán limitadas por ese plazo. A todas estas prestaciones económicas, se recalca en la letra e), no les será aplicable esta reducción ni cualquier otra de las contempladas en el art 17.2 cuando se perciban «en forma de renta».
- Letra c): el 40 por 100, 60 por 100 ó 70 por 100 de reducción para los rendimientos derivados de prestaciones de jubilación de los contratos de seguro colectivo percibidas en forma de capital.
- Letra d): el 60 por 100 ó 70 por 100 de reducción para los rendimientos derivados de contratos de seguro colectivo que se perciban en forma de capital.

El problema surge en la letra a) cuando se remite al reglamento para que éste determine cuáles son los rendimientos que han de calificarse como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo. Según el artículo 10.1 RIRPF se consideran como tales, entre otros:

- Letra b): indemnizaciones por lesiones no invalidantes, siempre que sean satisfechas por la Seguridad Social y los colegios de huérfanos o instituciones similares. Dicha indemnización se halla recogida en el artículo 150 del TRLGSS («Indemnización por Lesiones Permanentes no Invalidantes») y su forma de cobro es a tanto alzado.

<sup>43</sup> En el trámite parlamentario, el Grupo Mixto (Unión Valenciana) propuso la enmienda n.º 7, que fue rechazada, para eliminar la mención que se hacía en el artículo 16.2.a).1.ª a «y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, orfandad o similares», justificándolo el diputado Chiquillo Barber en que «el contenido de este artículo entra en contradicción con el artículo 7, ya que mientras allí muchos de estos supuestos son considerados como rentas exentas, aquí se les considera rendimientos netos del trabajo. Además, teniendo en cuenta la baja cuantía que generalmente tienen esas prestaciones de incapacidad, viudedad, orfandad, etcétera, creemos que supondría un alivio para estas familias el hecho de que no estuvieran gravadas por el IRPF.» A lo que respondió Martínez-Pujalte López (Grupo Popular) : «la enmienda número 7, de Unión Valenciana, al artículo 16 nos parece innecesaria(...), no se contradice con las rentas exentas que se estiman en el artículo 7» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, n.º 505, págs. 14.543 y 14.545).

- Letra c): las prestaciones satisfechas por lesiones no invalidantes o incapacidad permanente «en cualesquiera de sus grados» (parcial, total, absoluta y gran invalidez, según el art. 137 del TRLGSS) por empresas o «entes públicos».
- Letra d): las prestaciones de carácter público por fallecimiento y gastos de sepelio y las que por los mismos conceptos satisfagan los colegios de huérfanos o instituciones similares. Dicha prestación, en el ámbito de la Seguridad Social, se halla recogida en el artículo 171.1.a) TRLGSS y consiste en una indemnización a tanto alzado.

Las letras b) y d) del artículo 10.1 RIRPF se están refiriendo a prestaciones a tanto alzado, es decir, se perciben «en forma de capital» y si nos dirigimos a la letra b) del artículo 17.2 LIRPF observamos que estas mismas prestaciones tienen una reducción del 40 por 100. Hay, pues, dos normas que ofrecen distintos porcentajes de reducción y que parecen regular los mismos supuestos de hecho. Surge entonces la necesidad de interpretar ambas normas para decidir si son compatibles o no. Aquí se sostiene que la remisión del legislador en el artículo 17.2.a) LIRPF al reglamento para que éste determine qué rendimientos del trabajo se han de calificar como notoriamente irregulares en el tiempo se ha de entender siempre sin perjuicio de lo que se establece en las letras b), c) y d) de ese mismo precepto legal, dado que la propia norma está considerando *ex lege* los rendimientos establecidos en estas últimas tres letras como reducibles precisamente porque en todos los casos se trata de rendimientos «en forma de capital».

Por lo tanto, el hecho de que el artículo 10.1.b) y d) del Reglamento del IRPF entre a regular supuestos ya contemplados por la ley, y a los que ésta ha concedido una reducción del 40 por 100, para minorarles el porcentaje hasta el 30 por 100, consideramos que es un exceso reglamentario que infringe los límites del mandato legal, es contrario al principio de jerarquía normativa (art. 9.º 3 CE) y, en consecuencia, nulo de pleno derecho (art 62.2 LRJAE). Entendemos que no se puede -por las razones expuestas- considerar el artículo 10.1.b) y d) RIRPF [en desarrollo del art. 17.2.a) LIRPF] como regla especial frente a la general del artículo 17.2.b) LIRPF y de esta manera dejar sin efecto, en parte, lo dispuesto en este último precepto legal.

Con respecto a la letra c) del artículo 10.1 RIRPF, bien cabe la interpretación anterior, según la cual existe un exceso reglamentario, o entender que en el concepto «entes públicos» no se incluye a la Seguridad Social, en cuyo caso no habría colisión de normas, al menos por lo que se refiere a las prestaciones que ésta satisface, aunque sí concurriría esa colisión en lo que se refiere a «las prestaciones públicas» que puedan satisfacer los «entes públicos», si es que tal posibilidad existe.

En particular, hay dos supuestos fundamentales en materia de discapacidad, relativos a la Seguridad Social, a los que puede afectar esta controversia:

- a) La prestación por incapacidad permanente parcial. Esta prestación, según el artículo 139.1 del TRLGSS, consiste en una cantidad a tanto alzado, es decir, su percepción es en forma de capital, modalidad de percepción a la que, en principio, el artículo 17.2.b) de la LIRPF tiene reservado un porcentaje de reducción sobre los rendimientos íntegros del 40 por 100.



- b) La prestación por incapacidad permanente total. Esta prestación, según el artículo 139.2 del TRLGSS, puede consistir en una pensión vitalicia o excepcionalmente en una indemnización a tanto alzado siempre que, en este último caso, el beneficiario fuese menor de sesenta años. La primera modalidad de percepción (pensión vitalicia) parece que no ofrece dudas y que es un rendimiento del trabajo periódico que no puede beneficiarse como tal de reducción alguna por ese concepto. Sin embargo, la segunda de las modalidades de percepción (indemnización a tanto alzado) es en forma de capital y, según lo dicho anteriormente, debe de poder beneficiarse de la reducción del 40 por 100.

## VII. REDUCCIONES DE LOS RENDIMIENTOS NETOS DEL TRABAJO (ARTÍCULO 18 LIRPF)

### 1. Normativa y cuestiones interpretativas.

Recordemos como punto de referencia que con la última redacción de la Ley 18/1991 existía ya como gasto deducible una reducción sobre los rendimientos íntegros del 5 por 100 con un máximo de 250.000 ptas., con carácter general, y de un 15 por 100 con un máximo de 600.000 ptas., para todas las personas con minusvalía igual o superior al 33 por 100. Además existía una deducción en la cuota que, dependiendo de la cuantía de los rendimientos netos del trabajo obtenidos, iba desde 27.000 ptas. hasta 72.000 ptas. como máximo.

Ahora, se elimina la deducción en la cuota y existe una reducción de los rendimientos netos del trabajo (no de los brutos, como antes) que, según la cuantía de estos rendimientos, va desde 375.000 ptas. hasta 500.000 ptas. como máximo, con carácter general.

En el caso de «los trabajadores activos discapacitados» se establecen unas reducciones especiales cuyas cuantías se elevan entre cerca del doble y el triple de las cantidades citadas (entre el 75% y el 175% dice la LIRPF), dependiendo del grado de minusvalía del perceptor y, en su caso, de la necesidad de ayuda de tercera persona o movilidad reducida para acudir al lugar de trabajo o para desempeñar el mismo.

Como consecuencia de la aplicación sobre los rendimientos netos del trabajo de estas reducciones, tanto de la reducción general como de la reducción especial por minusvalía, el saldo resultante no puede ser negativo (art. 18.2 LIRPF).

Con la nueva ley, al igual que con la derogada, el legislador ha optado, pues, por considerar una serie de gastos tasados como deducibles (cotización a la Seguridad Social ...) y, además, permitir la deducción de una cantidad a tanto alzado, con lo cual implícitamente está reconociendo la posible existencia de otros gastos cuya determinación *ex lege* viene justificada en que la comprobación de su realidad y exactitud «podría dar lugar a un incremento desproporcionado de los costes de gestión del tributo, máxime si se considera que los sujetos pasivos perceptores de estos rendimientos



no están obligados a llevar contabilidad de sus ingresos y gastos; pues se trata, frecuentemente, de gastos de carácter mixto, en los que no siempre es fácil determinar si deben calificarse como gastos necesarios para la obtención de los ingresos o como empleo o consumo de renta» (STC 214/1994, de 14 de julio de 1994). Técnica que puede ser apropiada en el ordenamiento tributario, «por regular actos y relaciones en masa con participación de los ciudadanos en la gestión y aplicación de los tributos y, de otra parte, en la medida en que es susceptible de evitar eventuales actuaciones fraudulentas y satisfacer la exigencia de seguridad jurídica» (STC 150/1990).

Sentada la constitucionalidad de este proceder, el importe de la cuantía a tanto alzado que pueda considerarse apropiada, es, sin embargo, más controvertida <sup>44</sup> «teniendo en cuenta que resulta materialmente imposible valorar los gastos de acumulación, sostenimiento y depreciación del capital humano que sirve de fundamento sustancial a estos rendimientos, así como las mayores facilidades de control fiscal de los mismos» <sup>45</sup>. De cualquier forma se trata de una decisión discrecional del legislador, amparada por su libertad de configuración normativa, «siempre dentro de los límites que se derivan de los principios constitucionales contenidos en el artículo 31.1 CE» (SSTC 27/1981, 45/1989 y 221/1992). Si bien en el Informe de la Comisión de Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del IRPF no se preveían reducciones especiales por este concepto para las personas con discapacidad, en dicho Informe se deja bien clara la opción por un tratamiento más favorable que el que otorgaba la anterior ley a los rendimientos del trabajo en general, lo que a la postre se tradujo fielmente en el texto legal, aduciendo que estos rendimientos no reflejan idéntica capacidad tributaria que los rendimientos procedentes de otras fuentes de renta -son rendimientos «no fundados» en un sustrato patrimonial- y, en consecuencia, «deben de tener una ponderación distinta a la aplicable a los restantes rendimientos a efectos de su integración en la base imponible general» <sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Esto se corrobora con las importantes diferencias habidas por este concepto en la propia evolución legislativa del IRPF. En la última redacción de la Ley 44/1978 el importe a tanto alzado era del 2 por 100 sin tope cuantitativo y del 10 por 100 con el tope de 200.000 ptas. para las personas con discapacidad. En la última redacción de la Ley 18/1991 el importe a tanto alzado se elevó al 5 por 100 y se estableció el tope de 250.000 ptas. y el 15 por 100 con el tope de 600.000 ptas. para las personas con discapacidad.

Asimismo la discrecionalidad en la fijación del importe adecuado se manifestó singularmente en el debate parlamentario del Proyecto de Ley. El Grupo Socialista proponía que las reducciones para los discapacitados se incrementasen en un **50 por 100** de las establecidas con carácter general, si bien se extendía a todos los discapacitados que percibieran rendimientos del trabajo, sin restringirlas únicamente a los «trabajadores activos discapacitados». Por su parte, tanto el Grupo Popular como el PNV, Convergència y Unió y Coalición Canaria, consensuaron una enmienda que suponía un aumento de la reducción general en un **80 por 100** y, en concreto, el diputado Martínez- Pujalte López (Grupo Popular) se dirigía de esta manera a la oposición: «el PSOE, por cierto, tiene una enmienda con la que sólo quiere darle a los discapacitados el 50 por 100 más, ahí muestran una cierta tacañería que espero corrijan a lo largo de este debate...» a lo que contestaba el diputado Eguiagaray Ucelay (Grupo Socialista) que «le mencionaré que su elevación al 80 por 100 estriba exclusivamente en aquello que afecta a los gastos de desplazamiento al trabajo, pero no en la consideración de los problemas de los discapacitados en su conjunto. El 50 por 100, por el contrario, que plantea el Grupo Socialista puede ser una cantidad notoriamente más alta y sobre todo más general, puesto que no está circunscrita a los casos de dificultades en el desplazamiento al trabajo» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, Año 1998, n.º 503 y 505, págs. 14.496 y 14.544-45). Finalmente, como se sabe, las reducciones que llegaron al texto definitivo supusieron un incremento de entre un **75 por 100** y un **175 por 100** de las establecidas con carácter general, pero sólo para los «trabajadores activos discapacitados».

<sup>45</sup> FUENTES QUINTANA, E. y otros: «La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española» (conocido como el Libro Blanco). Ed. Civitas. Madrid, 1990, pág. 97.

<sup>46</sup> Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Presidente Lagares Calvo, M.): «Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas». Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999, págs. 99-100.

En lo que respecta a las personas con discapacidad llama poderosamente la atención la exigencia de que para acceder a las reducciones privilegiadas sea necesario tener la calidad de «trabajador activo discapacitado», por lo que la primera duda que plantea la dicción literal de este precepto es a quién se debe encuadrar como tal. Entendemos que se ha de considerar la expresión «trabajador» en sentido amplio, como relativa a aquella persona que estando en edad laboral (a partir de los 16 años sin límite máximo <sup>47</sup>) percibe rendimientos del trabajo, de acuerdo con la definición que de éstos ofrece la LIRPF (art. 16). Pero la restricción viene, sobre todo, del epíteto «activo». Esta expresión en un sentido usual podría considerarse como referente a aquellos trabajadores que están efectivamente desempeñando un trabajo y perciben un sueldo por ello. No obstante, si nos atenemos a lo que en la ciencia económica <sup>48</sup> normalmente se entiende por población activa, es decir, a todas aquellas personas en edad laboral (16 años en adelante) que están trabajando o en disposición de trabajar, concluiríamos que trabajadores activos son tanto los ocupados como los parados que buscan empleo, interpretación que aquí se sostiene principalmente porque carecería de justificación suficiente que a un parado discapacitado que busca empleo y que está percibiendo rendimientos del trabajo (sea a través del subsidio de desempleo, pensión de incapacidad permanente o cualquiera de los rendimientos señalados en el art. 16 LIRPF) le fuese vedada la posibilidad de acogerse a esta reducción especial.

Con lo cual, estimamos que la expresión «trabajadores activos» está excluyendo únicamente a aquellas personas que estando en edad laboral y percibiendo rendimientos del trabajo (así considerados en el IRPF) no buscan empleo <sup>49</sup>. En la realidad, esta restricción básicamente va a afectar a las personas con discapacidad que cobran pensiones públicas (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, etc.) dentro de las cuales la mayoría tiene más de 65 años.

Por otra parte, la acreditación de la circunstancia de discapacidad y grado de minusvalía se establecen en el artículo 67 RIRPF, en cuyo apartado 2 se dice que la necesidad de ayuda de terceras personas para desplazarse a su lugar de trabajo o con movilidad reducida para utilizar medios de transporte colectivos relativas a los trabajadores activos discapacitados con un grado de minusvalía

<sup>47</sup> Según el Estatuto de los Trabajadores la edad mínima para trabajar son los 16 años (art. 6.º). El mismo ET *no establece un límite máximo de edad de trabajar*, sino que se deja en manos del Gobierno la posibilidad de fijar este límite «en función de las disponibilidades de la Seguridad Social y del mercado de trabajo» (disp. adic. 10.ª ET). La STC 22/1981, de 2 de julio, declaró inconstitucional la disposición adicional 5.ª del derogado Estatuto de los Trabajadores, que establecía la incapacitación para trabajar a los sesenta y nueve años y de forma directa e incondicionada la extinción de la relación laboral a esa edad, por atentar contra el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y contra el principio de no discriminación por circunstancias personales (art. 14 CE).

<sup>48</sup> Como señala STIGLITZ, J.E.: *Economía*, Ed. Ariel, Barcelona, 1995, pág. 323, «la población activa comprende las personas que tienen trabajo o que están buscando uno; es un concepto más amplio que el de las personas que tienen empleo, pero no tanto como el de toda la población». Esta misma definición es la que adopta en nuestro país la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el INE.

<sup>49</sup> En el trámite parlamentario, habló el diputado Martínez-Pujalte López (Grupo Popular) de «discapacitados que ejercen un trabajo», de «discapacitados que están incorporados al mundo del trabajo» y de «discapacitados que se incorporan al mundo del trabajo». Expresiones que, en principio, parecen dar a entender en su sentido literal que la reducción especial se condiciona a que el discapacitado ejerza efectivamente un trabajo. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, N.º 503 y 505, págs. 14.496, 14.544 y 14.547).

igual o superior al 33 por 100, pero inferior al 65 por 100, deberá acreditarse mediante certificado o resolución del IMSERSO u órgano competente de las CC.AA. Este precepto reglamentario nos aclara que la movilidad reducida es «para utilizar medios de transporte colectivos», mención a la que no hace referencia el artículo 18.1.c).b') LIRPF, aunque es cierto que en la legislación general sobre minusválidos a menudo se ha hablado de dificultad de movilidad en el sentido indicado por el RIRPF. Así, en el artículo 5.4.b) del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, se establece un baremo para la determinación de «la existencia de dificultades para utilizar transportes colectivos» a los efectos de la percepción del subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte, regulado en el artículo 12.2.d) LISMI y desarrollado por el artículo 25 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero.

En cuanto a la necesidad de ayuda de terceras personas «para desplazarse a su lugar de trabajo» nada dispone expresamente la legislación general sobre minusválidos, aunque el TRLGSS [arts. 145.6, 185.2.c) y 186] y la LISMI (art. 22) sí refieren, en relación con las prestaciones de invalidez no contributiva, hijo a cargo y subsidio por ayuda de tercera persona, que se tendrá derecho a una cantidad económica complementaria cuando las personas estén afectadas por una minusvalía igual o superior al 75 por 100 y necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida «tales como vestirse, *desplazarse*, comer o análogos». Dicha legislación, por tanto, únicamente prevé la necesidad de concurso de tercera persona para desplazarse cuando el discapacitado tenga un grado de minusvalía igual o superior al 75 por 100, mientras que el artículo 18 de la LIRPF hace mención a esta circunstancia especial sólo cuando el grado de minusvalía sea inferior al 65 por 100. De ahí que entendamos que esa particularidad establecida por la LIRPF referida a la necesidad de ayuda de tercera persona tenga poca virtualidad, dado que quien necesita esa ayuda se sitúa habitualmente en unos porcentajes de minusvalía del 75 por 100 en adelante, y tal vez, en aras a una mayor simplicidad del impuesto, podría habérsela ahorrado el legislador.

Una falta de la que adolecía la anterior normativa y que ha heredado la nueva ley del IRPF es la inexistencia de referencia alguna respecto a cuándo deben acreditarse las circunstancias para acogerse a esta reducción. La interpretación administrativa <sup>50</sup> estableció a este respecto con la anterior ley del IRPF que la condición de minusválido habría de acreditarse en la fecha de devengo del impuesto. Pero el problema surge ahora con la condición de «trabajador activo» -que no se recogía en la anterior normativa- en el caso de que se adquiriera o se pierda a lo largo del periodo impositivo. Es posible, verbigracia, que el trabajador discapacitado acceda a la jubilación habiendo percibido, por tanto, en parte rentas que se pueden beneficiar de una mayor reducción y en parte no. La interpretación administrativa <sup>51</sup> ha considerado que en este supuesto se ha de aplicar la reducción especial que corresponda según el grado de minusvalía y los rendimientos netos totales devengados en el periodo impositivo. Para que se aplique la reducción especial, continuando con la doctrina administrativa, basta que en cualquier día del periodo impositivo se den las circunstancias exigidas y, además, si durante el periodo impositivo se modificase el grado de minusvalía o se accediese o dejasen de cumplirse dichas circunstancias, se aplicará el porcentaje de incremento mayor de los que hubiesen correspondido a lo largo del periodo.

<sup>50</sup> DGT 17 de junio de 1997.

<sup>51</sup> DGT 18 de enero y 28 de marzo de 2000.

Otro problema que se suscitó con la anterior legislación, y que también ha heredado la LIRPF, es la aplicación de estas reducciones cuando se opta por la tributación conjunta y concurren en la unidad familiar personas con discapacidad y sin discapacidad que han obtenido rendimientos del trabajo. Teniendo en cuenta que el artículo 70.2 de la LIRPF dispone que los importes y límites cuantitativos establecidos a efectos de la tributación individual se aplicarán en idéntica cuantía en la tributación conjunta, creemos que en el caso de concurrencia de los tipos de contribuyentes antedichos debe aplicarse la reducción más favorable, pero teniendo como límite, si se aplica la reducción por minusvalía, los rendimientos netos devengados por el contribuyente que genera esta reducción especial. Que se sepa, no hay interpretación administrativa sobre este particular.

## 2. Análisis comparativo IRPF/1991-IRPF/1998.

### 2.1. Metodología y cuadros comparativos.

El objetivo del análisis es comparar el beneficio que se establecía para las personas con discapacidad por este concepto en la Ley 18/1991 y el que se recoge actualmente en la Ley 40/1998, ambos referidos al ejercicio 1999 y partiendo del supuesto de que la Ley 18/1991 fuese aplicable en este último ejercicio.

Con respecto a la Ley 18/1991 sostenemos la hipótesis de que se seguirían manteniendo los mismos beneficios que se disponían en su última redacción. No obstante, dado que la comparación debe hacerse entre las reducciones de las bases imponibles por rendimientos del trabajo, y con el fin de unificar los datos, es preciso convertir la deducción en cuota por rendimientos del trabajo que establecía la anterior normativa - y que no contempla la nueva- en reducción en base. Así, lo primero que hemos hecho con esta deducción es mantener la hipótesis de que en 1999 hubiese aumentado en el incremento medio producido entre los años 1992-1998. Una vez realizada esta operación tendríamos que para rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 1.071.000 ptas. la deducción sería de 72.600 ptas. y para rendimientos netos del trabajo superiores a 2.000.000 ptas. de 27.300 ptas., lo que convertido en base y partiendo de la escala teórica para tributación individual aplicable en 1999 (**Cuadro 10**) supondría las reducciones del **Cuadro 9**.

Una vez lograda la homologación de los datos de la normativa anterior, ya estamos en disposición de comparar por tramos de rendimientos íntegros del trabajo cuál ha sido la pérdida o beneficio derivado de la reforma del IRPF en la tributación individual (**Cuadros 11 y 12**).

**CUADRO 9. CONVERSIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO DE LA LEY 18/1991 EN REDUCCIÓN EN BASE IMPONIBLE**

<b>RENDIMIENTOS ÍNTEGROS DEL TRABAJO</b>	<b>TIPO MARGINAL</b>	<b>DEDUCCIÓN RENDIMIENTOS DEL TRABAJO</b>	<b>CONVERSIÓN EN BASE IMPONIBLE</b>
1.000.000	20	72.600	363.000
2.000.000	23	27.300	118.696
3.000.000	28	27.300	97.500
4.000.000	32	27.300	85.313
6.000.000	39	27.300	70.000
12.000.000	56	27.300	48.750

**CUADRO 10. ESCALA INDIVIDUAL TEÓRICA REFUNDIDA (GENERAL Y AUTONÓMICA) DE 1999 (ESCALA DE 1998 DEFLACTADA AL 1,8% SEGÚN INFLACIÓN PREVISTA PARA 1999)**

<b>BASE LIQUIDABLE HASTA PESETAS</b>	<b>CUOTA ÍNTEGRA</b>	<b>RESTO BASE LIQUIDABLE HASTA</b>	<b>TIPO APLICABLE</b>
475.000	0	707.000	20%
1.182.000	141.400	1.154.000	23%
2.336.000	406.820	1.222.000	28%
3.558.000	748.980	1.629.000	32%
5.187.000	1.270.260	1.730.000	39%
6.917.000	1.944.960	1.863.000	45%
8.780.000	2.783.310	1.909.000	52%
10.689.000	3.775.990	En adelante	56%

**CUADRO 11. COMPARACIÓN DE LAS REDUCCIONES DE LOS RENDIMIENTOS DE TRABAJO ESTABLECIDOS EN IRPF/1991-IRPF/1998 PARA PERSONAS CON O SIN DISCAPACIDAD**

RENDIMIENTOS ÍNTEGROS DEL TRABAJO	SIN DISCAPACIDAD			CON DISCAPACIDAD		
	LEY 18/1991	LEY 40/1998	% DE INCREMENTO EN REDUCCIÓN DE BASE	LEY 18/1991	LEY 40/1998	% DE INCREMENTO EN REDUCCIÓN DE BASE
1.000.000	413.000	500.000	21%	513.000	1) 875.000 2) 1.000.000 3) 1.000.000	71% 95% 95%
2.000.000	218.696	375.000	71%	418.696	1) 656.250 2) 843.750 3) 1.031.250	57% 100% 146%
3.000.000	247.500	375.000	52%	547.500	1) 656.250 2) 843.750 3) 1.031.250	20% 54% 88%
4.000.000	345.313	375.000	9%	685.313	1) 656.250 2) 843.750 3) 1.031.250	-4% 23% 50%
6.000.000	320.000	375.000	17%	670.000	1) 656.250 2) 843.750 3) 1.031.250	-2% 26% 4%
12.000.000	298.750	375.000	26%	648.750	1) 656.250 2) 843.750 3) 1.031.250	1% 30% 59%

**NOTA 1** Los datos de la columna «Ley 18/1991» se obtienen de sumar los gastos deducibles establecidos por esa ley más la conversión en base de la deducción por rendimientos del trabajo.

**NOTA 2** Los números 1), 2) y 3) de la columna «Ley 40/1998» se refieren a las tres modalidades de reducción especial (75%, 125% y 175%) a que se refiere dicha ley en función del grado de minusvalía y de la necesidad o no de ayuda de tercera persona o movilidad reducida.

**NOTA 3** El primer tramo de 1.000.000, salvo que se tuvieran otros rendimientos aparte de los del trabajo, perdería significación, ya que en ambas legislaciones no superaría el umbral de tributación efectiva.

**CUADRO 12. COMPARACIÓN DE LAS REDUCCIONES DE  
LOS RENDIMIENTOS DE TRABAJO ESTABLECIDOS EN IRPF/1991-IRPF/1998  
PARA LOS DISCAPACITADOS QUE NO SON TRABAJADORES ACTIVOS**

RENDIMIENTOS ÍNTEGROS DEL TRABAJO	LEY 18/1991	LEY 40/1998	% DE INCREMENTO EN REDUCCIÓN DE BASE
1.000.000	513.000	500.000	-3%
2.000.000	418.696	375.000	-10%
3.000.000	547.000	375.000	-31%
4.000.000	685.313	375.000	-45%
6.000.000	670.000	375.000	-44%
12.000.000	648.750	375.000	-42%

**NOTA** El primer tramo de 1.000.000 en tributación conjunta, salvo que se tuvieran otros rendimientos aparte de los del trabajo, perdería significación, ya que en ambas legislaciones no superaría el umbral de tributación efectiva.

## 2.2. Conclusiones.

Se pueden extraer como conclusión a la vista de los **Cuadros 11 y 12** que comparando ambas normativas del IRPF en términos de reducción de base imponible, todos los contribuyentes por rendimientos de trabajo, sean discapacitados o no, salen claramente beneficiados cualquiera que sea el tramo de renta con la nueva normativa, excepto:

1. Las personas con discapacidad que no son trabajadores activos, que se ven perjudicados en todos los tramos de renta.
2. Las personas con discapacidad menor del 65 por 100 y que no necesitan ayuda de tercera persona o sin movilidad reducida, que en algunos tramos se ven levemente perjudicados con la nueva normativa.

Una vez extraídas estas primeras conclusiones, que se desprenden fácilmente de la observación de los cuadros, lo que sin duda llama la atención y que ha sido, como habrá columbrado el lector, el motivo de traer a colación este sencillo análisis comparativo entre sendas normativas del IRPF, es lo relativo al perjuicio que les inflige la nueva normativa en este ítem concreto del impuesto a los discapacitados que no son «trabajadores activos». Por ello cabe plantearse cuál es el sentido de esta novedosa restricción desde dos puntos de vista, si se establece para fomentar la búsqueda activa de empleo (en el marco, pues, de una política de empleo) o si encubre en verdad motivos recaudato-

rios. En relación con esta última justificación, tuvimos ocasión en su momento <sup>52</sup> de llamar la atención sobre la posibilidad de que esta medida pudiera aumentar el gasto fiscal en cuantía quizás no prevista -y, por tanto, no deseada- por el legislador de la Ley 18/1991 (téngase en cuenta que en esta ley la deducción del 15 por 100 con el tope de 600.000 ptas. para las personas con discapacidad comenzó su vigencia a partir del ejercicio 1995, en virtud de la nueva redacción que dio al art. 28 la Ley 42/1994, de 30 de diciembre).

Efectivamente, hay que tomar en consideración que las pensiones de jubilación y viudedad -las más numerosas dentro de la Seguridad Social-, cuyos beneficiarios en gran parte no van a ser «trabajadores activos», se perciben en su mayoría por personas mayores de 65 años y que éstas tienen un índice de prevalencia de discapacidad muy alto con respecto al total de la población española en ese mismo tramo de edad, que se sitúa en el 56 por 100 según la EDDM-86 (**Cuadro 1**). Es decir, que de cada 100 españoles mayores de 65 años, 56 están afectados por una discapacidad, y en condiciones de beneficiarse, por tanto, de la reducción especial en el supuesto de que la LIRPF no los hubiese excluido. Si a eso añadimos el dato contrastado de que la potencia recaudatoria del IRPF se sustenta en las rentas del trabajo <sup>53</sup> y que se puede estimar razonablemente que una porción no despreciable de dichos rendimientos tiene su origen en las pensiones de jubilación y viudedad cuyos beneficiarios son discapacitados, todo podría llevar a señalar que esta medida encubre un fin -al menos, en parte- recaudatorio, y que el actual legislador, más «espléndido» en general que el anterior con el tratamiento de los rendimientos del trabajo, hubiese decidido no perder más recaudación deslizando esta medida restrictiva dirigida principalmente a los pensionistas discapacitados mayores de 65 años.

Para evaluar la magnitud de esta restricción, hay que señalar que en la actualidad hay alrededor de 1.000.000 de españoles con discapacidad que están percibiendo pensiones por incapacidad permanente o minusvalía (ver **Cuadro 8**) que tienen menos de 65 años y que, en principio, podrían ser los potenciales destinatarios de la reducción especial de los rendimientos de trabajo. De otro lado, hay alrededor de 900.000 (Nota 4 del **Cuadro 6**) personas con discapacidad mayores de 65 años que perciben pensiones por incapacidad permanente a los que hay que añadir un mínimo de 954.025 y un máximo de 2.955.274 personas con discapacidad que en ese mismo tramo de edad están percibiendo pensiones de jubilación o viudedad (**Cuadro 7**), todos los cuales serían los potenciales perjudicados por esta novedad legislativa en comparación con la normativa derogada.

<sup>52</sup> En relación con la modificación de ese precepto, decía: «lo que no tenemos tan claro es si el legislador ha evaluado con el suficiente detenimiento el menoscabo para el erario público que puede ocasionar la modificación de este precepto. Téngase en cuenta que la potencia recaudatoria del IRPF se sustenta básicamente en las rentas del trabajo y que de éstas una porción no despreciable afluye a través de pensiones de jubilación. Si a ello añadimos que una gran parte de los jubilados acusan deficiencias susceptibles de alcanzar un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, se puede observar que el asunto no es baladí. Hasta ahora, dado que la modificación del artículo 28.2 de la LIRPF es muy reciente, la mayoría de los pensionistas susceptibles de acogerse a esta minoración fiscal de sus ingresos íntegros quizás no se ha percatado de este beneficio, en muchos casos por el pensamiento erróneo de que la condición de persona con minusvalía y su acreditación requiere unos requisitos difíciles de cumplir, pero, dependiendo de la velocidad en que a través del tiempo vaya trascendiendo la información, (...), pensamos que puede poner en aprieto el gasto fiscal por este concepto» (RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D.: *La discapacidad en el sistema tributario español*. Ed. Escuela Libre Editores, Madrid, 1997, pág. 226).

<sup>53</sup> En 1997 los rendimientos de trabajo supusieron el 81,22 por 100 de la base regular del impuesto (Dirección General de Tributos: *Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1988-1998)*, diciembre de 1999, pág. 90).



Ahora bien, la justificación recaudatoria es claro -desde nuestro de punto de vista- que no es la única posible explicación de la conducta legislativa. También puede fundamentarse esta medida encuadrándola en el marco de una política de empleo específica para las personas con discapacidad. En la actualidad hay una cierta preocupación por procurar incentivos desde los poderes públicos -muy especialmente a través de la legislación tributaria-<sup>54</sup> para la búsqueda activa de empleo y para prolongar la vida laboral más allá de los 65 años, por lo que podría deducirse que el objetivo de la exclusión que establece la LIRPF para los trabajadores activos discapacitados tiene como fin:

- 1.º Motivar que los trabajadores discapacitados mayores de 65 años no soliciten la pensión de jubilación al cumplir esa edad y que las personas discapacitadas que estén cobrando pensiones de viudedad tengan un incentivo para seguir trabajando o para no dejar de trabajar, ofreciéndoles esta considerable reducción en sus rendimientos del trabajo sujetos al IRPF. Sin embargo, de ser así, no se entiende por qué dicha medida no se ha ampliado también a las personas sin discapacidad que no sean trabajadores activos y perciban rendimientos del trabajo, a través de una penalización en la reducción que con carácter general (entre 375.000 y 500.000 ptas.) se prevé en el párrafo primero del artículo 18.1 LIRPF.
- 2.º Motivar a los discapacitados menores de 65 años y que perciben prestaciones económicas de la Seguridad Social por causa de su incapacidad o minusvalía para que no busquen únicamente su inserción social a través de las pensiones, animándolos con esta medida de política fiscal para que mantengan o busquen la inserción en el mercado de trabajo, máxime si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos la realización de un trabajo retribuido no supone la pérdida del derecho al percibo de la pensión<sup>55</sup>. Esta fundamentación es quizá la que desde el punto de vista de la política de empleo tenga más solidez, dado que una gran parte de las personas menores de 65 años que perciben pensiones en razón de su minusvalía o incapacidad para el trabajo pueden de hecho seguir trabajando, con lo cual a través de esta medida tributaria se estaría intentando equilibrar el incentivo que supone dejar de trabajar, derivado del cobro de una pensión pública, con el incentivo para seguir trabajando, que fomenta el IRPF<sup>56</sup>. Ante esta tesis se podrán encontrar en 1999 alrededor de 1.000.000 de personas que perciben pensiones por incapacidad permanente (ver **Cuadro 8**).

<sup>54</sup> En este sentido, la Comisión de Expertos señala que «desde hace muchos años se viene reconociendo un destacado papel a la imposición sobre la renta personal en las decisiones individuales de trabajar, ahorrar y asumir riesgos económicos. Al mismo tiempo, se han ido perfilando los requisitos que se consideran indispensables para que un impuesto sobre la renta de las personas físicas incida lo menos negativamente posible en las decisiones señaladas. Sin embargo, como se analiza más adelante al exponer los principios de la reforma, nuestro actual IRPF no cumple adecuadamente esos requisitos, por lo que tal incumplimiento constituye una de las razones fundamentales para su reforma» (Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Presidente Lagares Calvo, M.): «Informe ...», *op. cit.*, pág. 36).

<sup>55</sup> La pensión por Incapacidad Permanente Total es compatible con la realización de un trabajo (art. 141.1 TRLGSS) y asimismo las pensiones por Incapacidad Permanente Absoluta y Gran Invalidez «no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión» (art. 141.2 TRLGSS). No ocurre lo mismo con la pensión de invalidez no contributiva cuya percepción se suspende si el beneficiario comienza a trabajar, aunque se recupera automáticamente una vez se deja de desarrollar la actividad laboral (art. 144.1 TRLGSS).

<sup>56</sup> Es razonable pensar que se intenta paliar el efecto negativo que supone sobre la oferta de trabajo el establecimiento desde los poderes públicos de este tipo de pensiones (efecto renta) procurando con esta contramedida que la cantidad de consumo (renta) al que se ha de renunciar sea mayor y, en consecuencia, que el pensionista decida presentarse como oferente en el mercado de trabajo (efecto sustitución) o al menos que no decida dejar de trabajar.

Cualquiera que sea la razón que se busque en esta medida (fuesen fines recaudatorios, de política de empleo o una combinación de ambas), lo cierto es que no satisface el criterio de neutralidad que tanto en el Informe de la Comisión de Expertos <sup>57</sup> como en la Exposición de motivos de la Ley 40/1998 se establecía como fin a alcanzar en la nueva normativa. Lo que en principio no tendría por qué ser criticable dado que entre los objetivos o principios de cualquier Hacienda Pública se encuentran el de la suficiencia de ingresos y el de la asignación de recursos, por lo que el hecho de que en general se busque una neutralidad impositiva no quiere decir que en materias específicas no se pueda sacrificar dicha neutralidad y entrar a incentivar determinados comportamientos económicos a través del impuesto, en pos de la consecución de otros objetivos que el legislador observa como prioritarios. Pero lo que es más difícil de entender es que estos objetivos prioritarios, sobre todo si se trata de objetivos en política de empleo (no recaudatorios), se hagan bascular exclusivamente en la población discapacitada (y, en particular, dentro de esa población, en los pensionistas de jubilación o los de viudedad que no trabajen), la cual *a priori* goza de una especial atención por parte de los poderes públicos (arts. 49 y 50). Así, no se entiende muy bien -volvemos a insistir- por qué en el artículo 18 LIRPF la población inactiva discapacitada tiene una penalización impositiva respecto a la población activa discapacitada y, por el contrario, los inactivos no discapacitados carezcan de ella con respecto a los activos no discapacitados, salvo que ello se justifique desde una óptica meramente recaudatoria.

De otro lado, el legislador, guiado por su amplia libertad normativa, podría incluso no haber contemplado ninguna reducción especial por rendimientos del trabajo para las personas con discapacidad, pero una vez que se decidió por establecer estas reducciones especiales entendemos que las encaminadas a regular incentivos en materia de política de empleo para minusválidos deberían haber sido incluidas como deducción en la cuota por su asimilación al concepto de subvención, y que en todo caso es evidente que fue muy restrictivo con las personas mayores discapacitadas en este ítem concreto del impuesto. Y ello tanto en relación con las reducciones concedidas a otras personas discapacitadas como en relación con la anterior Ley 18/1991.

Sin embargo, dentro de la tónica negativa para la población minusválida (tomada en su conjunto) de estas nuevas reducciones especiales, al menos en términos cuantitativos de base imponible, hay que señalar una medida que nos parece positiva y es que en la nueva ley se discrimine a los discapacitados en función del grado de minusvalía y de la necesidad o no de ayuda de tercera persona o movilidad reducida. Parecida discriminación se establece en las cuantías del mínimo personal y familiar, lo que sin duda alguna supone una mejora en la justicia tributaria dentro de la propia población con discapacidad y cuya falta señalamos en su día como deficiencia de la anterior legislación del IRPF <sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Presidente Lagares Calvo, M.): «Informe ...», *op. cit.*, pág. 45.

<sup>58</sup> *Vid.* RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D.: *La discapacidad en el sistema...*, *op. cit.*, pág. 225. En concreto, señalaba que al legislador de la Ley 18/1991 «se le podría hacer una objeción o sugerencia (aparte del límite porcentual y cuantitativo que siempre es mejorable) y es la de no discriminar a las personas con minusvalía en función del grado acreditado, cuestión que podría haber matizado una aplicación más justa de estos gastos. Pensamos que para las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, así como para las que acrediten un grado igual o superior al 75 por 100, y además, en este último caso, necesiten de la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, comer o análogos, se deberían haber establecido otros límites cuantitativos alternativos, evidentemente al alza».

## VIII. MÍNIMO PERSONAL Y MÍNIMO FAMILIAR (ARTÍCULO 40 LIRPF)

### 1. Consideraciones preliminares.

El mínimo personal y familiar es la primera consecuencia de la novedad teórico-conceptual que introduce la Ley 40/1998 consistente en considerar como capacidad económica gravable en el impuesto únicamente la renta disponible o discrecional (art. 1.2 LIRPF). No obstante, se trata de una novedad relativa, sólo en la medida de que es la primera ley española del IRPF que afirma tal postulado ya que en el Derecho comparado, al que tiene la aspiración la Ley 40/1998 de homologarse, esa concepción del impuesto estaba recogida en varias legislaciones.

Por lo atinente al mínimo personal y familiar, su novedad <sup>59</sup> estriba en que se positiviza expresamente por primera vez en la legislación del IRPF, ya que el «mínimo vital», «mínimo exento» o «mínimo existencial», que todos esos nombres se le han dado -y alguno más-, es estudiado y preconizado de forma unánime por la práctica totalidad de la doctrina jurídica y económica <sup>60</sup> - nacional e internacional- desde hace varias décadas y, además, su concepto fue tenido en cuenta implícitamente por las legislaciones anteriores del IRPF. En particular, en la Ley 18/1991, tuvo su reflejo en el tipo cero del primer tramo de la base liquidable y en algunas de las deducciones en la cuota.

Considerar como capacidad económica gravable exclusivamente a la renta disponible es una opción que en la nueva ley ha tomado el legislador, tan justificable, entendemos, como la que se tomó en las anteriores normativas del IRPF, aunque efectivamente quizás sea más plausible la actuación del último legislador desde un punto de vista lógico-conceptual, porque parece más coherente excluir ya desde la definición del objeto del impuesto aquella renta que no va a manifestar una capacidad económica que incluirla para posteriormente dejarla sin gravamen por no manifestar tal capacidad, como entendieron los legisladores de las anteriores normativas del IRPF.

<sup>59</sup> En 1990, con motivo de la reforma del IRPF, ya se hablaba de un «mínimo existencial» que se hacía corresponder con una imposición más moderna (*vid.* Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la Renta y el Patrimonio (denominado Libro Blanco), Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 69, 71 y 88).

<sup>60</sup> Así, entre otros, en GIARDINA, E: *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Ed. Giuffrè, Milano, 1961, pág. 437. DUE, J.F.: *Análisis económico de los impuestos*. Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1961; CARTER, M.K.: «Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la fiscalidad», Canadá, Ed. Institutos de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, pág. 19 (conocido como Informe Carter, es sabido que se tuvo muy en cuenta cuando se elaboró la Ley del IRPF de 1978); BUCHANAN J. M. y FLOWERS, M.R.: *Introducción a la ciencia de la Hacienda Pública*, Ed. Edersa, Madrid, 1982, pág. 324; MUSGRAVE R.A.: «Hacienda Pública teórica y aplicada», Ed. McGraw-Hill, Madrid 1992, pág. 435; SAINZ DE BUJANDA, F.: «Reflexiones sobre un sistema de Derecho Tributario Español», Ed. Instituto de Estudios Fiscales, en *Hacienda y Derecho*, Vol. III, Madrid, 1963, págs. 207 y 240; MARTÍN DELGADO, J.M.: «Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978», *HPE*, n.º 60, 1979, pág. 69. Y más recientemente, MARÍN BARNUEVO-FABO, D.: *La protección del mínimo existencial en el ámbito del IRPF*, Ed. Colex, Madrid, 1996, pág. 25.

Lo que en cualquier caso se ha tenido muy presente en las sucesivas legislaciones del IRPF, incluida la actualmente vigente, es que todo ciudadano debía ser exonerado efectivamente de gravamen por aquella parte de la renta que destinase obligatoriamente a cubrir sus necesidades básicas y las de las personas que de él dependen dado que por dicha parte no hay capacidad económica, tributaria o de pago.

Otra cuestión es la técnica tributaria con que se plasma en la práctica ese postulado, que desde luego no es normalmente ajena al concepto de renta gravable del que se parte. En líneas generales dos son las posibles formas: la exención en la base y la exención en la cuota (o una combinación de ambas). Las Leyes 44/1978 y 18/1991 optaron básicamente por la primera, la Ley 40/1998 por la segunda. Ambas tienen y han tenido sus apólogos y sus detractores. Para unos, los que defienden la nueva concepción del impuesto, constituye un avance de coherencia en la técnica tributaria, de acuerdo con el principio de capacidad económica y sin menoscabo del principio de igualdad, el introducir el mínimo exento y la subjetividad del impuesto en la determinación de la base imponible <sup>61</sup>, mientras que para otros, los que inciden en el principio de igualdad más que en la coherencia con el principio de capacidad económica, las reducciones en la base deben restringirse al máximo en el entendimiento que ello perjudica la equidad y progresividad del impuesto, ya que aducen que de esa manera no *vale* lo mismo en términos de contribución económica el mínimo personal o familiar para las rentas bajas, medias y altas. Desde nuestro punto de vista, tan legítimo es un sistema como el otro sin que la utilización indistinta de cualesquiera de ellos asegure *per se* mayores o menores niveles de progresividad real o de equidad tributaria <sup>62</sup>. La elección, como cualquier otra en el ámbito legislativo, depende en último extremo de los juicios de valor, condicionados sin duda por el momento histórico, el «espíritu de los tiempos» o lo que se ha denominado en nuestro ámbito el «estilo tributario europeo» <sup>63</sup>. Sirvan de ejemplo de relatividad en este sentido dos de los informes más recientes

<sup>61</sup> Entre los que han abogado por esta concepción, podemos señalar a MARÍN BARNUEVO-FABO, D.: «La protección del mínimo...», *op. cit.*, pág. 81; SIMÓN ACOSTA, E.: «La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Familia y cargas familiares» en la obra *Presente y futuro de la imposición directa en España*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1997, pág. 126.; HERRERA MOLINA, P.M.: *Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del Derecho Alemán*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 292 y 323

<sup>62</sup> Como ha señalado FALCÓN Y TELLA, R. «al igual que las rentas superiores al mínimo personal y familiar se gravan, en la nueva Ley del Impuesto, a un tipo del 18 por 100 en el tramo inmediatamente siguiente al mínimo exento, al mismo resultado podría haberse llegado eliminando dicho mínimo para las rentas que lo superan y aplicando tipos más bajos en los tramos inferiores de la escala (...); lo que en modo alguno quiere decir que la instrumentación del mínimo exento a través de una reducción en la base con carácter general, cualquiera que sea el nivel de renta, pueda considerarse regresiva, pues la mayor desgravación que una reducción en la base efectivamente supone para las rentas más altas no es más que el reflejo de la progresividad de la tarifa ante una menor capacidad económica, al igual que sucede con cualquier otro gasto deducible» («El nuevo IRPF y la capacidad contributiva (I): mínimo personal y familiar e individualización de rentas». *Quincena Fiscal* n.º 1, enero 1999, pág.6)  
No obstante, entendemos con SOLER ROCH, M.T. («La subjetividad tributaria en el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Revista Práctica Mensual* n.º 41, Ed. Francis Lefevre, mayo 1999), que «la cuestión es desde luego, opinable y, sin duda, habrá de tenerse en cuenta, en su momento, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre este tema (por providencia de 23 de marzo de 1999, publicada en el BOE de 6 de abril, ha sido admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad 1.048/1999, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 40/1998, entre ellos, el art. 15.1 y el art. 40 en su totalidad)» (pág. 41).

<sup>63</sup> Al *estilo tributario europeo* se refiere FUENTES QUINTANA y otros: «La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública», *op. cit.*, pág. 141.

tes redactados en parte por los mismos insignes doctores en la materia jurídica o económica, cuya distancia temporal no va más allá de ocho años y en los cuales se llegan a conclusiones diametralmente opuestas en este tema. El denominado Libro Verde <sup>64</sup> de 1990 propuesto por un equipo de numerosos expertos, dirigido por el profesor FUENTES QUINTANA, en nada se opone sobre este particular a la actuación del legislador de 1978 y ninguna iniciativa toma para instar al legislador de 1991 a variar el concepto de renta imponible o la forma de subjetivizar el impuesto. Nada más ocho años después, en 1998, otra comisión de expertos presidida por el profesor LAGARES CALVO <sup>65</sup>, aunque menos numerosa que la anterior, de los cuales alguno había participado en la redacción del Libro Verde, llega a conclusiones perfectamente incompatibles con las que se mantuvieron en las dos leyes anteriores del IRPF, proponiendo un nuevo concepto de renta imponible y la personalización del impuesto a través de reducciones en la base.

Una vez señalada la problemática respecto al *locus* de las reducciones, surge otra cuestión cual es la definición de los gastos para satisfacer las necesidades vitales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de configurar el mínimo personal y familiar. Se han señalado <sup>66</sup> tres teorías básicas al respecto: la que se fundamenta en la retribución del capital humano, que incluye los gastos de formación de los hijos; la que se basa en la satisfacción de las necesidades elementales de la persona, que incluiría los gastos inevitables como los de alimentación, vivienda, enfermedad, etc., pero no los gastos derivados del *status* social de la persona; y, por último, la que se fundamenta en que sólo debe ser objeto de gravamen la renta disponible, que incluiría los gastos que fueran exigibles según el *status* social, conforme al Código Civil (art. 146). En el caso de las personas con discapacidad, cualquiera que sea la fundamentación que se busque, es ciertamente obvio que los gastos que en general requieren para satisfacer las necesidades más elementales son mayores que los que debe realizar el resto de la población, lo que deviene en una menor capacidad contributiva y en que se justifique desde un punto de vista de la equidad vertical (trato desigual a los desiguales) que los importes de la reducción sean superiores. Y, además, que se justifique desde ese mismo principio de equidad vertical que la cuantía de la reducción no sea la misma para las personas con discapacidad leve que para las que están afectadas por una discapacidad grave o muy grave. Éste último es un aspecto en el que las anteriores leyes del IRPF no habían reparado y pensamos que, en materia de discapacidad, es una de las grandes novedades y avances que desde un punto de vista del principio de justicia contributiva aporta la vigente legislación.

<sup>64</sup> FUENTES QUINTANA y otros: «La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública», *op. cit.*, págs. 59 y 91-94. Nada se dice sobre la posibilidad de subjetivizar el impuesto de forma distinta a como se venía recogiendo en la Ley 44/1978, pero sobre el concepto de renta se señala que «parece, por tanto, que los problemas de la base imponible del IRPF no radican tanto en el concepto de renta fiscal recogido en la normativa del impuesto como en la fuerte desviación entre el concepto de renta fiscal y la renta efectivamente gravada».

<sup>65</sup> Comisión para la reforma del IRPF, presidida por LAGARES CALVO, M.: «Informe para la reforma ...», *op. cit.* Ya se apunta al poco de comenzar el informe que en la estructura del impuesto en otros países de nuestro entorno se advierte entre las tendencias que pueden observarse en la evolución del IRPF en los últimos veinte años la de «incluir mínimos exentos o mínimos vitales ajustados a la dimensión familiar. Como regla general estos mínimos se deducen de la base imponible y no de la cuota, al objeto de determinar la renta gravable» (págs. 26-27), para en páginas posteriores decantarse claramente por subjetivizar el impuesto a través de reducciones en la base, lo que finalmente se ha plasmado con total fidelidad en la Ley 40/1998.

<sup>66</sup> *Vid.*, MARÍN BARNUEVO-FABO, D.: *La protección...*, *op. cit.*

Con lo cual hemos llegado a la última cuestión que suscita el mínimo exento, que es la forma de determinar su cuantía. En este aspecto el legislador tiene plena libertad, aunque, como se ha señalado por algún autor, debe entenderse limitada constitucionalmente por la «necesidad mínima reconocida por la comunidad jurídica», según jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, bien sea, en el caso español, a través de las prestaciones no contributivas o de los salarios mínimos de inserción (más bajos que las anteriores) <sup>67</sup>. Como señala el Informe de la Comisión para la Reforma del IRPF <sup>68</sup>, hay dos formas básicas de cálculo del mínimo exento, según se parta de los ingresos (a través de las prestaciones citadas o del salario mínimo interprofesional, etc.) o de los gastos (gastos medios según encuestas oficiales, Contabilidad Nacional, etc.). En dicho Informe se opta por esta última vía, acudiendo a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares que elabora trimestralmente el INE y propone que el mínimo personal se establezca de acuerdo con el presupuesto familiar equivalente de las personas que se sitúen en la mitad de la mediana de la distribución de renta de la población en cada momento. Por lo que respecta al mínimo familiar, en el citado Informe se acude con ciertas matizaciones a la «Escala de Oxford», que pondera las necesidades vitales de los individuos partiendo de que el primer miembro cuenta 1 punto, cada miembro adulto adicional 0,7 puntos y cada niño 0,5 puntos.

Para la cuantificación del mínimo vital en el caso de las personas con discapacidad, de lo que nada se establece en el Informe susodicho, nos encontramos con que por la vía del gasto es difícil llegar a una estimación siquiera aproximada de lo que pudiera corresponder por este concepto a las personas con discapacidad, ya que no se dispone de estadísticas que reflejen suficientemente este dato. Por la vía de los ingresos, sin embargo, tenemos como referencia las pensiones no contributivas de invalidez e hijo a cargo y los subsidios de la LISMI, pero aun así se debe de reconocer la mayor imprecisión *a priori* de los datos para calcular estos importes. Prueba de ello fue que en el trámite parlamentario hubo tantas o más discrepancias sobre las cuantías de los mínimos personal y familiar para las personas con discapacidad que sobre las aplicables con carácter general <sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Vid. en este sentido, en comentario a diversas sentencias del Tribunal Constitucional alemán, que es la jurisprudencia que más ha profundizado en esta materia, a FALCÓN Y TELLA, R.: «El nuevo IRPF y la capacidad contributiva ...», *op. cit.*, pág. 7.

<sup>68</sup> Tanto para el cálculo del mínimo personal como el mínimo familiar, *vid.* Comisión para la reforma del IRPF, presidida por LAGARES CALVO, M.: «Informe para la reforma ...», *op. cit.*, págs. 80-84.

<sup>69</sup> Aunque en el Proyecto de Ley se establecían las cuantías de 850.000 ptas. y 1.000.000 ptas., el grado de minusvalía a partir del cual se tendría derecho a una u otra reducción no se regulaba y se remitía a un posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo, el propio Grupo Popular consideró conveniente, que el grado de minusvalía que daba derecho a esos mínimos fuese especificado en el mismo texto legal. El Grupo de Izquierda Unida presentó una enmienda también en este sentido, aunque además proponía que se elevase el mínimo para personas discapacitadas mayores de 65 años entre 1.200.000-1.500.000, lo que fue rechazado. Por su parte el Grupo Catalán, a través de la enmienda n.º 261 propuso que el mínimo personal de 1.000.000 se elevase a 1.150.000 ptas. y que el mínimo familiar por descendiente discapacitado, cuando éste tuviese un grado de minusvalía elevado, pasase desde las 450.000 que establecía el Proyecto de Ley hasta las 600.000 ptas., propuestas ambas que finalmente fueron aprobadas e incorporadas al texto legal definitivo. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, n.º 505, págs. 14.544 y 14.573-74).



Finalmente decir que algún autor ha puesto de relevancia que el artículo 40 de la ley supone en algunos aspectos una cierta desvirtuación del concepto de mínimo vital, calcando en buena medida los requisitos que se establecían en el anterior artículo 78 de la Ley 18/1991, así como la falta de simplicidad del precepto. En relación con esta última apreciación, se pone de manifiesto la excesiva complejidad que supone discriminar a las personas con discapacidad en función de su grado de minusvalía <sup>70</sup>.

## 2. Normas comunes a ambos mínimos.

Ambos mínimos reducen, en primer lugar, la parte general de la base imponible y, si se agotase ésta, la parte especial de la base imponible, no pudiendo ser negativas ninguna de las dos partes como consecuencia de esta reducción (art. 40.1 LIRPF).

Los requisitos (edad, grado de minusvalía, convivencia, etc.) que se precisan para poder aplicar cualesquiera de estas reducciones basta con que se cumplan en la fecha de devengo del impuesto, es decir a 31 de diciembre salvo fallecimiento en fecha distinta. No obstante, en el caso del mínimo familiar por ascendiente, éste debe haber convivido, al menos, la mitad del periodo impositivo con el contribuyente que pretende la reducción (art. 40.4 LIRPF).

## 3. Mínimo personal.

En la Ley 18/1991 existía de hecho, aunque no denominado como tal, este mínimo personal, que se articulaba a través de un tipo cero en el primer tramo de la tarifa. Así, la última escala de gravamen de 1998 cifró los primeros tramos exentos en 467.000 ptas. si la modalidad de tributación era individual y 901.000 ptas. en tributación conjunta.

La LIRPF presenta, como uno de los ejes de la reforma, este concepto de mínimo personal y establece las siguientes reducciones:

---

<sup>70</sup> Vid. RUIZ TOLEDANO, J.I.: «La tributación de la familia en la vigente Ley 18/1991 y en el Proyecto de Ley del IRPF», *Quincena Fiscal* n.º 16, septiembre 1998, pág. 20. Este autor apunta como aspectos negativos «en primer lugar, la excesiva casuística que lleva a la fijación de numerosas cuantías, lo que introduce una notable complejidad en la norma que provocará las subsiguientes dificultades de gestión (...). Ahora bien, cabe distinguir aquellas cuantías que suponen una menor capacidad económica del contribuyente pero que deberían evitarse por suponer una excesiva complejidad, por ejemplo las que se refieren a diversos grados de discapacidad, de aquellas otras que no redundan en tal minoración. Por ejemplo, resulta muy discutible que la cuantía correspondiente al tercer hijo (o descendiente) sea mayor que la de los dos primeros, ya que desde el punto de vista económico parece evidente que las cargas correspondientes al tercer hijo y sucesivos resultan menores que las de los dos anteriores. Se trata de una medida que favorece la natalidad y, por tanto, debería instrumentarse como deducción en la cuota (...). Parece, por tanto, que se ha trasladado y aumentado el esquema de las deducciones familiares de la Ley 18/1991 sin la debida reflexión y deformando el sentido del mínimo vital»

- 550.000 ptas. para personas sin minusvalía.
- 650.000 ptas. para personas sin minusvalía > 65 años.
- 850.000 ptas. para minusválidos con grado < 65 por 100.
- 1.150.000 ptas. para minusválidos con grado igual ó > 65 por 100.

La diferencia es que el actual mínimo personal reduce el tramo de base imponible al tipo marginal mientras que con la anterior legislación se limitaba a dejar sin tributar el primer tramo de base liquidable, no el último como ahora.

Antes, por tanto, no se discriminaba en la base imponible en función del estado o no de minusvalía del contribuyente, sino que tal discriminación se realizaba en la cuota a través principalmente de la deducción por minusvalía y de la deducción por gastos de enfermedad.

Respecto a la tributación conjunta (art. 70 LIRPF), existen las siguientes particularidades:

A) En la modalidad de familia matrimonial, cada uno de los cónyuges puede aplicarse la misma reducción que le correspondería si hubiese optado por la tributación individual. Ésta es, al menos, la interpretación que entendemos se le puede dar a la expresión del artículo 70.2.2.º LIRPF «con el mínimo conjunto de 1.100.000 ptas.», en el sentido de que la cantidad mínima a computar por ambos cónyuges sea de 1.100.000 ptas., no de que limite a esa cuantía el total aplicado por aquéllos cuando tengan derecho por razón de edad (más de 65 años) o discapacidad a las reducciones especiales, lo que podría ser una segunda opción interpretativa <sup>71</sup>.

B) En la modalidad de familia monoparental, el progenitor debe aplicar unos límites distintos de reducción que los que se establecen con carácter general, que son los siguientes:

- 900.000 ptas. (progenitor sin minusvalía).
- 1.000.000 ptas. (progenitor sin minusvalía > 65 años).
- 1.200.000 ptas. (progenitor con minusvalía > 65%).
- 1.500.000 ptas. (progenitor con minusvalía = ó > 65%).

<sup>71</sup> Esta segunda opción interpretativa, parece mantenerla, aunque siendo crítico con ella, MARTÍNEZ GÁLVEZ, J.P. («El mínimo exento en la nueva regulación del IRPF», *Impuestos* n.º 7, abril 1999, pág. 35).



Una de las dudas que pueden surgir en esta modalidad monoparental es la relativa a la interpretación del artículo 68.1.2.<sup>a</sup> LIRPF. En él se dice que, en los casos de separación legal o de inexistencia de vínculo matrimonial, constituye unidad familiar, y en consecuencia pueden tributar conjuntamente, «la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro». Del tenor literal de este precepto, puede derivarse una interpretación según la cual se permitiera tributar conjuntamente, y presentar dos declaraciones, por tanto, al padre con un hijo y a la madre con el otro <sup>72</sup>.

Sin embargo, la expresión «y todos los hijos», que no existía en la anterior normativa, parece dar a entender precisamente lo contrario, es decir, que sólo uno de los progenitores con todos los hijos puede formar unidad familiar y tributar conjuntamente, mientras que el otro se vería obligado a tributar de forma individual <sup>73</sup>. Esta interpretación sería, desde luego, mucho menos favorable para las familias monoparentales que la primera, puesto que los progenitores que no convivan juntos no podrían duplicar su reducción por el mínimo personal (900.000 ptas. cada uno) mientras que según la anterior interpretación sí que lo podrían hacer.

Finalmente, apuntar que cualquiera que sea la modalidad de tributación conjunta, en ningún caso procede aplicar el mínimo personal por los hijos (art. 70.2.4.º).

#### 4. Mínimo familiar.

Con la anterior ley las cargas familiares se tenían en cuenta a través de las deducciones en la cuota, todas ellas hoy inexistentes: deducción por ascendientes, deducción por descendientes, deducción por minusvalía y deducción por gastos de enfermedad.

Las familias que tengan ascendientes o descendientes con discapacidad (incluidos dentro de estos últimos los sujetos sometidos a tutela o acogimiento), además de las reducciones que con carácter general les corresponda, en su caso, por ascendientes o descendientes, podrán reducir complementariamente de su base imponible 350.000 ptas. ó 600.000 ptas. según se trate de personas con minusvalía inferior o no al 65 por 100 respectivamente. Los requisitos que tienen que cumplir las personas por las que se pretende esta reducción complementaria, además del que se refiere a la acreditación del grado de minusvalía, son:

- a) Que convivan con el contribuyente y, además, sólo para los ascendientes, que dependan de él.

<sup>72</sup> Esta situación se entendía permisible por la doctrina administrativa (DGT 17 de mayo de 1995) con la anterior normativa de la Ley 18/1991 IRPF.

Asimismo, con la nueva Ley del IRPF, interpretan este precepto en ese sentido, entre otros, MARTÍNEZ GALVEZ, J.P. «El mínimo exento ...», *op. cit.*, pág. 39; CHICO DE LA CÁMARA, P.: « Un apunte sobre la reforma del IRPF», *Quincena Fiscal* n.º 98, diciembre 1998, pág. 85; SOLER ROCH, M.T.: «La subjetividad tributaria ...», *op. cit.*, pág. 30.

<sup>73</sup> Esta interpretación es la que mantiene RUIZ TOLEDANO, J.I.: «La tributación de la familia...», *op. cit.*, pág. 20. Asimismo, esta es la conclusión a la que llega la AEAT, en consulta del nuevo IRPF n.º 93.

- b) Que sean solteros (sólo para los descendientes).
- c) Que no tengan rentas anuales, incluidas las exentas, superiores a 1.000.000 ptas. (art. 48 RIRPF).
- d) Que no presenten declaración por este impuesto o la comunicación a que se refiere el artículo 81 de la LIRPF.

Estos mismos requisitos son los que se exigen para la reducción general por ascendiente (100.000 ptas.) o descendiente (200.000 ptas. por el primer y segundo, y 300.000 ptas. por el tercero y siguientes), con pocas diferencias. Así, entre éstas podemos citar que en el caso de ascendientes o descendientes no discapacitados se exige que las rentas anuales, incluidas las exentas, no sean superiores al Salario Mínimo Interprofesional.

Por otra parte, las condiciones que se exigen para acceder a la reducción general por ascendientes, descendientes y a la reducción especial por minusvalía son similares a las que se establecieron en la Ley 18/1991 para las deducciones homónimas, con estas únicas diferencias reseñables, todas ellas más restrictivas con la nueva legislación:

- En la reducción por minusvalía.
  - a) En principio, de la literalidad del precepto parece desprenderse que mientras los ascendientes y descendientes minusválidos generan el derecho a la reducción especial, cualquiera que sea su edad, no lo generan, por el contrario, cuando se trata de la reducción general ya que en este caso se exige que el descendiente sea menor de 25 años y el ascendiente mayor de 65.

Sin embargo, dado que las condiciones que se establecen para el acceso a estas reducciones son prácticamente una reproducción de las que se disponían en el derogado artículo 78.Uno de la Ley 18/1991, podría interpretarse -bien que de forma muy laxa- que la reducción general es aplicable a los descendientes o ascendientes minusválidos cualquiera que sea su edad, al igual que se establecía expresamente en el citado artículo derogado. A la postre, esta interpretación, realmente muy extensiva con los términos literales del artículo 40.3.1.º c) LIRPF, es la que ha adoptado la doctrina administrativa, amparándose en los antecedentes legislativos mencionados y en la finalidad de la norma, que se entiende diferente en el caso de las personas con discapacidad, ya que si el mínimo general por descendientes se limita a que éstos tengan menos de 25 años es «en el convencimiento de que a partir de una edad estos hijos pueden independizarse de los padres»<sup>74</sup>, mientras que en el caso de los discapacitados «esa potencial independencia

<sup>74</sup> En relación con una enmienda al Proyecto de Ley para fijar el tope por encima de los 25 años el diputado Martínez-Pujalte (Grupo Popular), en el trámite parlamentario hacía las siguientes consideraciones: «Unión Valenciana plantea una enmienda sobre la edad de los hijos para tener derecho a la deducción de las 200 ó 300.000 pesetas, que me parece

se hace en la práctica mucho más difícil, de manera que la propia Ley viene exceptuando del requisito de edad a estas personas, precisamente, debe entenderse, porque aquí la circunstancia decisiva es la incapacidad y no la edad. Por ello sería incoherente que la Ley exceptuara el requisito de la edad porque es intrascendente frente a la circunstancia de la minusvalía en estos casos»<sup>75</sup>. Nos parece muy razonable este argumento en pro de las personas con discapacidad que aduce la doctrina administrativa, aunque para el trámite parlamentario, no como interpretación de la ley una vez promulgada. Lo que no dice la doctrina administrativa es cuál es la finalidad de que en la nueva ley se limite la reducción general por ascendientes no minusválidos a aquellos que tengan más de 65 años, límite que no se establecía en la legislación anterior del IRPF. Aunque la dicción literal entendemos que es suficientemente clara en ambos casos, quizá con los mismos argumentos teleológicos que trae a colación para la excepción de la edad en descendientes discapacitados, se podría «derogar» por extensión de la interpretación administrativa el límite general de edad para los ascendientes no minusválidos.

- b) De la dicción literal del artículo 40.3.1.º c) LIRPF, parece entenderse que los ascendientes discapacitados deben reunir el doble requisito de convivencia y dependencia y los descendientes discapacitados el de convivencia para que generen el derecho a cualesquiera de las reducciones, sea la general o la especial. Con la anterior normativa, empero, en la deducción por ascendientes y descendientes sólo se exigía la convivencia y en la deducción por ascendientes o descendientes minusválidos sólo el de dependencia. Sin embargo, aquí la doctrina administrativa parece no querer hacer concesiones que vayan más allá de la literalidad de la norma y, en este caso, entiende que lo dice la ley es lo que parece decir<sup>76</sup>. Y eso que en este caso la argumentación a contrario pudiera ser más sólida, dado que en el propio Proyecto de Ley se decía que los descendientes, fuesen minusválidos o no, al igual que los ascendientes minusválidos, sólo tenían que reunir el requisito de dependencia. ¿Qué sentido tiene exigir la convivencia en el caso de ascendientes o descendientes discapacitados que no pueden convivir con sus padres o hijos y deben de ser internados en un centro residencial porque la propia familia verdaderamente no puede soportar esa carga, aunque sí sufragar los gastos que del internamiento se derivan? Desde nuestro punto de vista ninguno, ni siquiera el recaudatorio, dada la exigua mengua que para los ingresos públicos supondría exigir únicamente el requisito de dependencia, como así se establecía en la legislación anterior.

---

que abre una reflexión sobre el tema. Deben ser 25, deben ser 30 años. Nosotros ponemos en el proyecto 25 años. Sabemos que es una decisión difícil, una decisión que se ha tomado y que nosotros entendemos justa, sobre todo en un escenario donde se está facilitando la incorporación de los jóvenes al mercado laboral» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, n.º 505, pág. 14.576).

<sup>75</sup> Informe DGT 22 de marzo de 2000.

<sup>76</sup> *Ibidem*. En concreto el informe citado dice que la expresión del artículo 40.3.1.º c) LIRPF «además de las anteriores si proceden» debe entenderse «que se refiere de forma expresa a los requisitos de convivencia y dependencia, que no se encuentran en la letra c) del artículo 40.3.1.º de la Ley del Impuesto».

En último extremo, todo va a subordinarse a lo que se entienda por «convivencia» y por «dependencia», aunque en cualquier caso la doctrina viene admitiendo que el primer requisito citado es más restrictivo que el segundo, y esa misma finalidad parece tener la diferenciación de ambos conceptos en el LIRPF ya que de otro modo aquélla carecería de sentido.

El requisito de la convivencia se puede interpretar de forma amplia, entendiéndose que debe relacionarse con el criterio de dependencia económica <sup>77</sup> o bien, en su aspecto espiritual, con la inexistencia de una voluntad de romper el vínculo <sup>78</sup>, pero también puede interpretarse de forma restrictiva con el significado de vivir en compañía o habitar bajo el mismo techo, lo que hace necesario la cohabitación o convivencia física <sup>79</sup>.

Por su parte, el requisito de dependencia normalmente se ha entendido en el sentido económico, como aquella situación en que una persona sufraga o se hace cargo de los gastos de otra <sup>80</sup>.

<sup>77</sup> En este sentido, SÁNCHEZ GALIANA, J.A. en AA.VV.: «Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la del Impuesto sobre el Patrimonio», Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, pág. 1.029 y AA.VV.: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Impuesto sobre el Patrimonio* (Coordinador Cordón Izquierdo, T.), Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995, pág. 658.

También el TEAR de Cataluña, en Resolución 1 de octubre de 1997, con criterio amplio establece que «el concepto de convivencia debe establecerse en función de la finalidad perseguida por el legislador al establecer la deducción, que no es otra que compensar el hecho de que un sujeto pasivo dedique una parte de la renta gravada por el impuesto a sufragar las cargas ocasionadas por sus ascendientes».

<sup>78</sup> Esta concepción es la que mantuvo la Dirección General de Tributos, según señala CARBAJO VASCO, D. «la DGT ha venido entendiéndose por convivencia algo que va más allá de la cohabitación: no se trata sólo de vivir bajo el mismo techo, sino de que no exista voluntad de romper definitivamente la convivencia (por ejemplo: estudios, internamiento por enfermedad, traslados profesionales del padre...)» *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio*, Ed. Praxis, Barcelona, 1993, pág. 462.

<sup>79</sup> Esta doctrina la sostienen, entre otros, CAZORLA PRIETO, L.: «Lecciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», UCM, 1993, pág. 230; HERRERO DE MADARIAGA, J., RANCAÑO MARTÍN, A. y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, G.: «Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Normativa básica y doctrina administrativa concordada», Ed. Comares, Granada, 1994, pág. 337; MARTÍNEZ GÁLVEZ, J.P.: «El mínimo exento ...», *op. cit.*, pág. 23. En parecido sentido la AEAT, en consulta n.º 2565 del IRPF anterior, señalaba que «se entenderá que existe convivencia cuando las personas que originan el derecho a la deducción tienen la misma residencia habitual que el contribuyente, con independencia de las ausencias que no impliquen cambio de domicilio habitual de cualesquiera de ellos. Por el contrario, no existe convivencia cuando se habita ocasionalmente en la misma vivienda sin intención de fijar en ella la residencia habitual».

<sup>80</sup> En algún tratado se ha señalado que «la dependencia no exige la convivencia, aunque sí que el sujeto pasivo se haga cargo de esos gastos» (AA.VV.: «Manual ...» (coordinador Cordón Ezquerro, T.), *op. cit.*, pág. 661), o se ha tomado la definición de la Real Academia de la Lengua Española, según el cual «depender» quiere decir «vivir de la protección de uno o estar atendido a un recurso sólo» (Cfr. HERNANI LACASA SALAS, J. y DEL PASO BENGEOA, J.M.: «Comentarios al nuevo Reglamento del IRPF», *Gaceta Fiscal*, Madrid, 1992, pág. 312, y GORDILLO, M., JIMÉNEZ, E., LÉRIDA, T. y NÚÑEZ, I.: «Las nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio», Ed. Arthur Andersen, Madrid, 1991. También interpretan el concepto de dependencia en su sentido económico CARBAJO VASCO, D.: «Manual ...», *op. cit.*, pág. 467; SÁNCHEZ GALIANA, J.A. en AA.VV. «Comentarios ...», *op. cit.*, pág. 1.032; BANACLOCHE PÉREZ, J.: «Guía del nuevo Impuesto sobre la Renta», Ed. CISS, Valencia, 1991, pág. 199.

La AEAT también entiende la dependencia en su sentido económico, que se predica de las personas que, «aunque no convivan, estén de hecho a cargo del contribuyente» (consulta del anterior IRPF n.º 2052).

Si tenemos en cuenta que la propia existencia legal de las reducciones por ascendientes y descendientes deriva precisamente del reconocimiento de una menor capacidad económica del contribuyente que satisface las cargas, lo lógico sería que en la nueva ley dichas reducciones girasen entorno al concepto de dependencia económica y menos en el de convivencia entendida en su sentido restrictivo <sup>81</sup>. De esta manera se evitaría que situaciones duraderas de dependencia económica fueran tratadas de forma no acorde con el principio de capacidad económica o de igualdad, como por ejemplo, que se niegue el derecho a estas reducciones cuando un ascendiente o descendiente discapacitado está internado en un centro asistencial, pero depende económicamente de un familiar <sup>82</sup>.

- En la reducción general por descendientes:

Se ha puesto como tope los 25 años de edad, es decir, que los descendientes no tengan cumplidos los 25 años. Anteriormente se extendía hasta los 30 años (que no tuviesen cumplidos los 30 años).

- En la reducción general por ascendientes:

a) Se ha fijado como límite que los ascendientes sean mayores de 65 años, es decir, que tengan al menos 65 años cumplidos. En la legislación derogada no existía límite de edad.

b) Anteriormente se establecía una mayor deducción por los ascendientes de edad igual o superior a 75 años. Con la nueva legislación no se establece una mayor reducción por este motivo.

Finalmente, señalar que la ley establece que no procederá la aplicación de los mínimos familiares cuando las personas que generan el derecho a los mismos presenten declaración o la comunicación a que se refiere el artículo 81 del la Ley (art. 40.3.2.º y 3.º LIRPF) y que cuando dos o más contribuyentes tengan derecho a la aplicación de los mínimos familiares, su importe se prorrateará entre ellos por partes iguales.

<sup>81</sup> En este sentido se expresan ORÓN MORATAL, G.: «Deducción por hijos en el IRPF en caso de separación y divorcio», *Tribuna Fiscal*, CISS, n.º 90, abril 1998, pág. 75; MARTÍNEZ GÁLVEZ, J.P.: «El mínimo exento...», *op. cit.*, pág. 24.

<sup>82</sup> Así entendió el requisito de la convivencia la AEAT en consulta n.º 1471 del anterior IRPF, negando la deducción general por descendiente a una hija minusválida sin ingresos e internada en un centro especial.

## IX. PLANES DE PENSIONES (DISPOSICIÓN ADICIONAL 17.ª LIRPF)

Las mejoras fiscales en este producto financiero de ahorro a largo plazo han sido muy importantes para las personas con discapacidad. Tanto es así que se puede afirmar con total rotundidad que esta es la novedad fundamental introducida por la nueva LIRPF en materia de discapacidad.

Aunque en el Proyecto de Ley no venía recogido nada en este sentido, en el debate parlamentario se introdujo una enmienda en la que se proponía añadir una nueva letra en el artículo 7 (rentas exentas) que exonerase de gravamen las prestaciones percibidas por beneficiarios de Planes de Pensiones o de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social. Finalmente, se estimó oportuno introducir en el texto definitivo de la ley un instrumento de previsión social complementaria para discapacitados de alto grado que ayudase por vía de los incentivos fiscales a las familias con personas en esta situación a asegurar su futuro <sup>83</sup>.

Para contribuyentes con minusvalía igual o superior al 65 por 100 o que tengan parientes con igual grado de minusvalía, puede ser la forma más atractiva de invertir sin riesgo su dinero a largo plazo. Creemos que en este caso el legislador ha sido sensible a la problemática de estas personas y ha arbitrado una buena medida de protección social que, al menos en parte, viene a aliviar la preocupación añadida sobre el futuro que tanto estas personas como sus progenitores deben soportar.

Hay que reseñar que este régimen especial sólo beneficia a las personas con minusvalía igual o superior al 65 por 100, que se refiere tanto a los planes de pensiones como a las mutualidades de previsión social y que sólo es aplicable (tanto en lo que se refiere al régimen de aportaciones como al régimen de rescate) a partir de la entrada en vigor de la LIRPF, esto es, a partir del 1 de enero de 1999.

<sup>83</sup> En concreto, el Grupo Catalán presentó la enmienda n.º 245, que fue defendida por el diputado Homs I Ferret con los siguientes argumentos: «tampoco creemos que deberían estar sometidas al gravamen del impuesto aquellas prestaciones percibidas por aquellos beneficiarios de planes de pensiones o de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social que sean discapacitados en el grado que quisiéramos determinar reglamentariamente. Mediante esta enmienda, mi grupo parlamentario propone a la Cámara que aquellas rentas que se perciban, procedentes de un ahorro instrumentado en un plan de pensiones, en un contrato de seguro o en una mutualidad, cuyo ahorro tenga como destino complementar las rentas de un ciudadano con discapacidad de alto grado, también sean declaradas exentas. Se trata de estimular por este procedimiento la constitución de instrumentos de ahorro que puedan permitir complementar rentas a estas personas con elevados grados de discapacidad, que básicamente pueden ser personas con disminución psíquica. Creemos que ésta podría ser una vía para favorecer la complementariedad de sus rentas mediante el procedimiento de no someter a fiscalidad estas prestaciones complementarias». Por su parte, el diputado Martínez-Pujalte López (Grupo Popular) contestó al anterior de la siguiente forma: «queremos seguir avanzando en el tratamiento de los discapacitados y quiero decir al señor Homs, que tiene una enmienda viva, la 245, y que ha hablado de un tema muy interesante, que es el establecimiento de un sistema de previsión social complementaria para discapacitados de alto grado, que mi grupo quiere dar un tratamiento especial a un sistema específico para previsión social complementaria de discapacitados de alto grado. Entendemos que las familias que tienen en su seno discapacitados de alto grado, psíquicos o no, pero de muy alto grado, tienen un problema y es bueno que creemos un marco jurídico y fiscal para que esas familias puedan asegurar un futuro mejor a esos miembros de la unidad familiar. Ahí, señor Homs, vamos a llegar a un acuerdo en el Pleno, usted lo sabe, porque entendemos que es bueno. No votaremos la enmienda aquí, porque estamos trabajando con otros grupos parlamentarios y con el sector para determinar cuál debe ser ese instrumento de previsión social para discapacitados». (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, 1998, n.º 503, págs. 14.491 y 14.496).

## 1. Régimen de aportaciones.

De la siguiente manera se pueden resumir las novedades de este régimen especial de aportaciones a Planes de Pensiones o Mutualidades de Previsión Social:

- a) Los contribuyentes sin minusvalía o con grado de minusvalía inferior al 65 por 100, además de las aportaciones que realicen para sí mismos (con los límites de carácter general establecidos en el artículo 46.1.4.º de la LIRPF), pueden realizar aportaciones hasta un límite de 1.100.000 ptas., y reducirlas de su base imponible, a favor de parientes (hasta el tercer grado en línea directa o colateral) con minusvalía igual o superior al 65 por 100, siempre que les nombren como beneficiarios únicos y de forma irrevocable.
- b) Los contribuyentes con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 pueden realizar aportaciones para sí mismos beneficiándose de la reducción de la base imponible siempre que no superen, como límite único, las 2.200.000 ptas., que supone el doble del límite anual máximo fijado por la ley con carácter general. Esos mismos contribuyentes ha de entenderse que pueden realizar aportaciones en favor de parientes, hasta el tercer grado en línea directa o colateral, con minusvalía igual o superior al 65 por 100, siempre que no superen el límite de 1.100.000 ptas. y que el conjunto de las aportaciones realizadas a favor de esas personas y para sí mismos no supere 2.200.000 ptas.

En el caso de concurrencia de aportaciones para un mismo minusválido, la ley dispone que las reducciones en la base imponible practicadas por todas las personas que realicen esas aportaciones no puede exceder de 2.200.000 ptas. Si hay concurrencia habrán de ser objeto de reducción, en primer lugar, si las hubiere, las aportaciones realizadas por el propio minusválido y, en segundo lugar, por el importe del resto de las aportaciones que no superen esos 2.200.000 ptas., los aportantes reducirán proporcionalmente de la base imponible la cantidad que les corresponda en función de la cuantía de su aportación.

En tributación conjunta a nuestro juicio la cuestión no queda suficientemente aclarada. La disposición adicional 17.ª de la LIRPF, en su apartado primero, dice que las aportaciones a favor de minusválidos con un grado del 65 por 100 seguirán el régimen fiscal general de los planes de pensiones, pero con las especialidades que se establecen en dicha disposición adicional. Hasta ahí de acuerdo.

Pero el problema surge al incardinar ese régimen general en lo no contemplado expresamente por el régimen especial. Y éste es el caso de la tributación conjunta. Así el artículo 70.2.1.º de la LIRPF dispone que el límite de 1.100.000 ptas. se aplicará independientemente a cada uno de los cónyuges (por cierto, que tenga constancia, no se ha corregido la errata en este artículo, que debería haber hecho la remisión al art. 46.1.4.º b) y no al 46.1.b) ¿Esto es igualmente aplicable por extensión al régimen especial de la disposición adicional 17.ª de la LIRPF o, por el contrario, ha de entenderse que este último no permite ninguna particularidad en tributación conjunta? ¿Qué ocurre, por ejemplo, si los dos cónyuges son minusválidos con grado superior al 65 por 100, han aportado cada uno 2.200.000 ptas. y optan por la tributación conjunta?

En resumen, esta nueva regulación beneficia sólo a las personas con minusvalía igual o superior al 65 por 100 y básicamente lo que ha supuesto es doblar el límite que con carácter general pueden aplicar el resto de personas, así como eliminar el otro límite, también aplicable con carácter general, del 20 por 100 de los rendimientos netos que establece el artículo 46.1.4.º a) de la LIRPF.

## 2. Régimen de rescate de las aportaciones.

El rescate de las aportaciones en este régimen especial normalmente deberá realizarse en forma de renta y excepcionalmente en forma de capital.

Si el rescate se realiza en forma de renta, el importe correspondiente al doble del salario mínimo interprofesional (es decir, 1.939.560 ptas. en 1999) no tributa en el IRPF. Esta es una novedad radical en la LIRPF y, para observar la magnitud de este beneficio, baste decir que en el régimen general se tributa desde la primera peseta. En materia de discapacidad, es, sin duda, el mayor beneficio surgido *ex novo* con la LIRPF.

Si el rescate se produce en forma de capital, el beneficio en este régimen especial es menor y supone una reducción de los rendimientos obtenidos en un 50 por 100 frente a la reducción del 40 por 100 que se establece en el régimen general [art. 17.2.b) de la LIRPF].

## X. LA DEDUCCIÓN POR OBRAS E INSTALACIONES DE ADECUACIÓN EN LA VIVIENDA HABITUAL (ARTÍCULO 55.1.4.º LIRPF)

Esta deducción de la cuota íntegra es otra de las novedades de la LIRPF a la que pueden acogerse todos aquellos contribuyentes minusválidos que disfruten de una vivienda habitual, sea a título de propietario, arrendatario, subarrendatario o usufructuario, y realicen inversiones que tengan como finalidad paliar esa dificultad añadida tanto en el acceso a la vivienda como en el adecuado desenvolvimiento dentro de ella.

Posteriormente, con la modificación introducida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (art. 1.4 y disp. trans. 11.ª), se amplió el ámbito subjetivo de esta deducción con efectos retroactivos desde 1 de enero de 1999, permitiendo beneficiarse de ella también a aquellos contribuyentes no minusválidos que satisfagan cantidades por este concepto en razón de la minusvalía de su cónyuge, ascendientes o descendientes que convivan con él <sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Con esta ampliación del ámbito subjetivo de la deducción, aparte de resultar más coherente con la finalidad que la norma persigue, se logra la unificación de criterios con la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, que dispone en su artículo 2.1 que serán beneficiarios de las medidas previstas en dicha ley «los titulares de fincas urbanas en calidad de propietarios, arrendatarios, subarrendatarios o usufructuarios, o sean usuarios de las mismas» considerando seguidamente como usuarios «al cónyuge, a la persona que conviva con el titular de forma permanente en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual, y a los familiares que con él convivan».



La supresión de barreras físicas en fincas urbanas para las personas con discapacidad tiene su fundamento en los artículos 47 y 49 CE y, en particular, en el Título IX, Sección 1.ª, de la LISMI. A partir de esta última norma se han adoptado una serie de medidas tendentes a esa finalidad.

Por lo que respecta a la eliminación de barreras arquitectónicas en los elementos comunes del edificio, la norma básica es la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, que establece el derecho de esta personas a realizar obras de adecuación en aquellos elementos del edificio y que entiende por obras de adecuación (art. 1.2) lo mismo que el artículo 55.1 del RIRPF, ya que éste en este aspecto no es más que una reproducción de aquél. Asimismo en la Ley 49/1960 de Propiedad Horizontal, en lo referente a los elementos comunes del edificio, ha ido flexibilizando el régimen de mayorías en la toma de acuerdos por las juntas de propietarios sobre la supresión de barreras arquitectónicas para personas con minusvalía, dado que si bien en la redacción original de dicha ley se disponía la necesidad de unanimidad de todos los propietarios, por afectar al título constitutivo, posteriormente se ha modificado el texto legal en dos ocasiones, pasando a reducir el requisito de unanimidad al del voto favorable de las tres quintas partes de los propietarios (Ley 3/1990, de 21 de junio), para actualmente considerar necesario sólo el voto de la mayoría de propietarios (Ley 8/1999, de 6 de abril).

Por lo atinente a las obras de adecuación en el interior de la vivienda, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, prevé en su artículo 24.1 el derecho del arrendatario a realizar las obras necesarias para adecuar la vivienda «a su condición de minusválido o la de su cónyuge o de la persona con quien conviva de forma permanente en análoga relación de afectividad<sup>85</sup>, con independencia de su orientación sexual, o a la de los familiares que con él convivan». Tal vez la LIRPF podría haber ido un poco más allá permitiendo la deducción por los gastos derivados de la reposición de la vivienda a su estado anterior ya que a ello viene obligado el arrendatario si el propietario así se lo exige (art. 24.2 Ley 29/1994).

El porcentaje de deducción aplicable sobre el importe de las obras e instalaciones de adecuación que realice el contribuyente asciende al 15 por 100, siendo el límite máximo de base de deducción de 2.000.000 ptas. No obstante, cuando en la inversión se utilice financiación ajena, siempre que se cumplan las condiciones que establece el artículo 53.2.º del RIRPF<sup>86</sup>, el primer millón de pesetas satisfecho en el periodo impositivo para hacer frente al préstamo disfrutará durante los dos años siguientes a la realización de las obras de una deducción del 25 por 100, y del 20 por 100 a partir de esos dos años. Al segundo millón de pesetas satisfecho le será de aplicación el porcentaje del 15 por 100.

<sup>85</sup> Nótese que tanto la Ley de Arrendamientos Urbanos como la Ley 15/1995 articulan los mismos derechos para los cónyuges que para los que convivan en análoga relación de afectividad. La LIRPF, sin embargo, no contempla esta situación en la deducción analizada. Tampoco en el precepto fundamental de la LIRPF en esa materia, el artículo 68, que regula la tributación conjunta, determina las uniones de hecho como supuesto de unidad familiar (*vid.* en relación con esto último, SOLER ROCH, M.T.: «La subjetividad ...», *op. cit.*, pág. 30).

<sup>86</sup> Se ha de tener en cuenta que según STS de 1 de marzo de 2000 ha quedado anulada la letra b), del número 1.º, del artículo 53 del RIRPF y que, aunque ese tribunal no ha anulado expresamente la letra b), del número 2.º, del artículo 53 RIRPF, su camino debe ser el mismo, al considerar que la selección de fuentes de financiación carece igualmente de cobertura legal.

Por otra parte, la acreditación de la idoneidad de las obras para el desenvolvimiento digno y adecuado del minusválido, de acuerdo con el artículo 55 del RIRPF, deberá ser certificado por el IMSERSO u órgano competente de las Comunidades Autónomas.

Aunque esta medida de política social emprendida por la LIRPF es aplicable a todo aquel contribuyente que tenga o con el que convivan personas con un grado de minusvalía como mínimo del 33 por 100 (art. 67.1 RIRPF), lo cierto es que las personas que necesitan este tipo de inversiones van a ser, en su mayoría, aquéllas que posean un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, por lo que en la práctica éste será el grupo destinatario de la deducción. Aun así, hay que valorar la sensibilidad del legislador ante estas situaciones, sensibilidad que, sin embargo, no ha tenido para las personas mayores de 70 años a las cuales la Ley 15/1995, de 30 de mayo, antes citada, exime de acreditar su condición de minusválido cuando quieran y sea necesario modificar los elementos comunes del edificio que impidan o dificulten el acceso o movilidad.

## XI. CONSIDERACIONES FINALES

1. Según las fuentes estadísticas sobre personas con discapacidad estudiadas, puede interpretarse que la población con discapacidad destinataria de los beneficios establecidos en el mínimo personal y familiar, sobre todo, tiene un potencial de crecimiento relativamente elevado a través de las personas mayores de 65 años, cuya tasa de discapacidad en relación con el total de la población española en ese tramo de edad se sitúa aproximadamente en el 56 por 100.

2. La vigente ley del IRPF, en la mayor parte de los artículos que afectan a la discapacidad, se ha limitado a traducir a la nueva concepción del impuesto lo establecido en la Ley 18/1991. No obstante, aporta dos ítems que no estaban recogidos en la Ley 18/1991 y que, por orden de importancia, son: el régimen especial de rescate y aportaciones a los Planes de Pensiones, y la deducción por obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual.

3. En su aspecto positivo, además de la mejoras introducidas *ex novo* y del aumento en general de las cuantías a reducir en la base o en la cuota (más importantes, sobre todo, para las personas con minusvalía en grado igual o superior al 65%), es de reseñar que en la LIRPF se han discriminado por vez primera en la historia legislativa de este impuesto los beneficios dados a las personas con discapacidad en función de su grado de minusvalía, estableciendo generalmente dos grupos de minusválidos diferenciados a los que no se trata por igual: aquéllos que tienen reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, y, por otro lado, los que tienen reconocido un grado de minusvalía inferior al 65 por 100, pero igual o superior al 33 por 100. Esto, entendemos, es altamente positivo desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad tributaria (art. 31.1 CE) y de los dos criterios en que se ha acostumbrado a concretar su aplicación: equidad horizontal (trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias) y equidad vertical (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas).

También, aunque todavía es en algunos puntos mejorable, en la nueva LIRPF, con respecto a la anterior ley, se constata un mayor entendimiento y ajuste por parte del legislador tributario con los conceptos que de minusvalía, discapacidad e incapacidad ofrece el TRLGSS y la LISMI, y sus respectivas normas de desarrollo. Esta mayor comprensión ha supuesto una mejor coordinación entre ambas legislaciones, lo que desde nuestro punto de vista siempre contribuye a la necesaria coherencia del sistema normativo y de la seguridad jurídica del contribuyente discapacitado.

4. En el aspecto negativo, al menos en términos económicos de base imponible, resalta la restricción impuesta en la reducción especial por rendimientos netos del trabajo, a la que con la nueva ley sólo pueden acogerse los «trabajadores activos discapacitados». Se niega esta reducción a un número muy importante de personas, que tenían la condición de beneficiarios con la anterior ley, en una presumible medida favorecedora de la inserción laboral de los discapacitados que beneficia a un grupo relativamente minoritario de éstos y que, a nuestro entender, no queda suficientemente justificada si tenemos en cuenta la ausencia de tal medida restrictiva en el caso de los que no son ni discapacitados ni trabajadores activos, pero perciben rendimientos del trabajo sometidos al impuesto.

A pesar de ello, consideramos que los aspectos positivos superan con mucho a los negativos y que en materia de discapacidad es la ley del IRPF la que en general más beneficios y en mayor cuantía ha establecido para las personas con discapacidad, con total independencia de que pueda estimarse, lo cual es ciertamente opinable, que la integración económica y laboral de estas personas deba realizarse más a través del gasto público que por la vía de los ingresos.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Impuesto sobre el Patrimonio* (Coordinador CORDÓN IZQUIERDO, T.), Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

ALONSO SECO, J.M.» y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Ed. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1997.

ARANDA, J. y otros: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías. Un primer comentario de los resultados*. Ed. INE, Madrid 1987.

BANACLOCHE PÉREZ, J.: *Guía del nuevo Impuesto sobre la Renta*, Ed. CISS, Valencia, 1991.

BLASCO LAHOZ, J.F. y LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.A.: *Curso de Seguridad Social*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1994.

- BUCHANAN J. M. y FLOWERS, M.R.: *Introducción a la ciencia de la Hacienda Pública*, Ed. Edersa, Madrid, 1982.
- CARBAJO VASCO, D.: *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio*, Ed. Praxis, Barcelona, 1993.
- CARTER, M.K.: *Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la fiscalidad, Canadá* (conocido como Informe Carter), Ed. Institutos de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.
- CASADO D. En ÁLVAREZ y otros: *Discapacidad e información*. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Madrid, 1992.
- CASADO, D. y JIMÉNEZ LARA, A.: «Curso sobre prevención de deficiencias». *Documentos 33/99*. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Madrid, 1999.
- CAZORLA PRIETO, L.: *Lecciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, UCM, 1993.
- CHICO DE LA CÁMARA, P.: «Un apunte sobre la reforma del IRPF», *Quincena Fiscal* n.º 98, diciembre 1998.
- DÍEZ PICAZO L. y GULLÓN A. (*Sistema de Derecho Civil*. Vol. I. Ed. Tecnos. Madrid 1995).
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS: *Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1988-1998)*. Ed. DGT, diciembre de 1999.
- DUE, J.F.: *Análisis económico de los impuestos*. Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1961.
- FALCÓN Y TELLA, R.: «El nuevo IRPF y la capacidad contributiva (I): mínimo personal y familiar e individualización de rentas». *Revista Quincena Fiscal* n.º 1, enero 1999.
- FUENTES QUINTANA, E. y otros: *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española* (conocido como el Libro Blanco). Ed. Civitas. Madrid, 1990.
- GIARDINA, E.: *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Ed. Giuffrè, Milano, 1961.
- GORDILLO, M., JIMÉNEZ, E., LÉRIDA, T. y NÚÑEZ, I.: *Las nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio*, Ed. Arthur Andersen, Madrid, 1991.
- HERNANI LACASA SALAS, J. y DEL PASO BENGOA, J.M.: *Comentarios al nuevo Reglamento del IRPF*, Ed. Gaceta Fiscal, Madrid, 1992.
- HERRERA MOLINA, P.M.: *Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del Derecho Alemán*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- HERRERO DE MADARIAGA, J., RANCAÑO MARTÍN, A. y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, G.: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Normativa básica y doctrina administrativa concordada*, Ed. Comares, Granada, 1994.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías*. Ed. INE, Madrid 1987 (2 volúmenes).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 1998. Ed. INE. Madrid, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. Año 1999. Metodología de los trabajos de campo*. Ed. INE, Madrid, 1999.
- MARÍN BARNUEVO-FABO, D.: *La protección del mínimo existencial en el ámbito del IRPF*, Ed. Colex, Madrid, 1996.
- MARTÍN DELGADO, J.M.: «Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978», *HPE*, n.º 60, 1979.
- MARTÍNEZ GÁLVEZ, J.P.: «El mínimo exento en la nueva regulación del IRPF», *Impuestos* n.º 7, abril 1999.
- MENKEN, W.J. en AA.VV: *Actas del Congreso de Viena. Legislación para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad*. Ed. INSERSO. Madrid, 1988.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA; COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (Presidente LAGARES CALVO, M.): *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio* (denominado Libro Blanco), 1990.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998*. Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1999; y *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997*. Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1998.
- MUSGRAVE, R.A.: *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid 1992.
- ONU: *Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad*. Ed. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 2.ª edición. Madrid, 1996.
- OMS: *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*. Ed. INSERSO. Madrid, 1994.
- ORÓN MORATAL, G.: «Deducción por hijos en el IRPF en caso de separación y divorcio», *Tribuna Fiscal*, CISS, n.º 90, abril 1998.
- PEREDA, C. y otros: *Discapacidad y trabajo en España*. Ed. IMSERSO. Madrid, 1998.

REAL PATRONATO DE PREVENCIÓN Y DE ATENCIÓN A PERSONAS CON MINUSVALÍA: «Discapacidad y medios de información». Madrid, 1989.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D.: *La discapacidad en el sistema tributario español*. Ed. Escuela Libre Editorial. Madrid, 1997.

RUIZ TOLEDANO, J.I.: «La tributación de la familia en la vigente Ley 18/1991 y en el Proyecto de Ley del IRPF», *Revista Quincena Fiscal* n.º 16, septiembre 1998.

SAINZ DE BUJANDA, F.: «Reflexiones sobre un sistema de Derecho Tributario Español», Ed. Instituto de Estudios Fiscales, en *Hacienda y Derecho*, Vol. III, Madrid, 1963.

SÁNCHEZ GALIANA, J.A. en AA.VV.: *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la del Impuesto sobre el Patrimonio*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995.

SIMÓN ACOSTA, E.: «La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Familia y cargas familiares» en la obra *Presente y futuro de la imposición directa en España*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1997.

SOLER ROCH, M.T.: » La subjetividad tributaria en el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Revista Práctica Mensual* n.º 41, Ed. Francis Lefevre, mayo 1999.

STIGLITZ, J.E.: *Economía*, Ed. Ariel, Barcelona, 1995.