

**I Congreso Nacional de Derecho de la Discapacidad
15, 16 y 17 de Noviembre de 2017. Elche**

COMUNICACIÓN

**LA FIGURA DEL CUIDADOR INFORMAL: MEDIDAS DESDE EL DERECHO
PARA SU APOYO Y RECONOCIMIENTO**

**Julia María Díaz Calvarro
Universidad de Extremadura
jdcalvarro@unex.es**

I. INTRODUCCIÓN: LA FIGURA DEL CUIDADOR INFORMAL, HOY

La esperanza de vida, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo de la medicina ha incrementado la población dependiente. Es un grupo heterogéneo conformado por personas de la tercera y cuarta edad, enfermos crónicos, personas con discapacidad y víctimas de accidentes con limitaciones motoras, sensoriales o emocionales. El índice de dependencia¹ en 2008 fue del 24,4% y las estimaciones es que llegará a un 34,3% en 2030 y a un 59,1% en 2060².

La dependencia es “un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal”³, sobre esa necesidad de ayuda de una tercera persona para las actividades cotidianas incide el Consejo Europeo⁴.

Tradicionalmente, las necesidades de este colectivo no traspasaban el ámbito privado por tres motivos:

- Falta de infraestructuras y servicios públicos y privados
- La propia preferencia del dependiente y de su familia, derivado en parte, de la cultura de cuidados de los países mediterráneos frente a otros modelos profesionalizados, más propios de los países nórdicos. En nuestro país y en los países de nuestro entorno, son los familiares los que se encargan de cubrir las necesidades, normalmente son mujeres, madres, esposas, hijas y hermanas. Según las estadísticas son un 80% de mujeres cuidadoras frente a un 20% de hombres.

¹ Ratio entre el total de población mayor de 65 años y el total de población activa en edad de trabajar de 15 a 64 años

² CASTRO GARCÍA, C. y MEDIALDEA GARCÍA, B.; “La desigualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones en España; *Instituto de Estudios Fiscales*; p.1

³ CAMACHO BALLESTA, J.A., RUIZ PEÑALVER, S. y MINGUELA RECOVER, M.A.; “La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempo de crisis: el caso español”; *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol.33, nº1; 2015; p. 173

⁴ Recomendación nº (98) 9 del Consejo de Europa, 1998; p. 51

- Un modelo de bienestar universal pero con excesiva dependencia al asistencialismo y al apoyo informal y familiar, especialmente en el ámbito de los servicios sociales⁵.

En la práctica y hasta la promulgación de la Ley de Dependencia lo comúnmente aceptado era que la cobertura de las necesidades de la tercera edad y de los dependientes se tradujese en “dar prioridad a los servicios prestados en el domicilio de las personas, evitando o demorando, por una parte, la institucionalización de la personas dependientes y, por otra, sobrecargar a las familias, ayudándolas para que las personas adultas que la componen puedan combinar sus responsabilidades familiares con las profesionales”⁶.

Los familiares, mujeres en su mayor parte, asisten a los dependientes de la casa, sin más formación en muchos casos que la intuición, el amor y el compromiso con la familia. El perfil del cuidador es una mujer de cincuenta años con hijos, estudios primarios, sin ocupación laboral permanente, que ha aprendido a cuidar por intuición y sin ayuda. Sus motivaciones siguen siendo razones morales, la abnegación, la gratitud e incluso el miedo a la censura. No tienen formación (reglada), no perciben ninguna remuneración, asumen un gran compromiso, es una atención extensiva en el tiempo y cuentan como valor añadido con amor, seguridad y apoyo.

Este perfil está en mutación por los cambios estructurales y casi revolucionarios que se han producido en los últimos veinte años en la sociedad, en las familias y en el papel de la mujer. La incorporación de la mujer al mundo laboral, la aparición de nuevos modelos de familia distintos de la tradicional familia nuclear, el envejecimiento de los cuidadores⁷ y la no incorporación de los hombres a la esfera privada, entre otras causas, han causado la llamada

⁵ MORENO, S., RECIO, C., BORRÁS, V. y TORNOS, T.; “El trabajo de cuidados en los regímenes de bienestar: ¿más dependencia y menos profesionalidad?”; 2013; p.11 [http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel3/CAROLINA%20RECIO%20CACERES\(carolina.recio@uab.cat\)/TCMoreno_Recio_Borras_Torns_REPS2013.pdf](http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel3/CAROLINA%20RECIO%20CACERES(carolina.recio@uab.cat)/TCMoreno_Recio_Borras_Torns_REPS2013.pdf)

⁶ DELGADO GARCÍA, A.M., OLIVER CUELLO, R., BELTRÁN DE HEREDIA CRUZ, I.; *Vejez, discapacidad y dependencia. Aspectos fiscales y de protección social*; BOSCH FISCALIDAD; 2010; p.93

⁷ El 60% tienen más de sesenta y cinco años

crisis de los cuidados informales⁸ y la necesidad de buscar otras respuestas entre las que se encuentra desarrollar un modelo más profesionalizado o mixto.

En la actualidad, el papel de la mujer como cuidadora tiene una serie de aspectos que la identifican y que se traduce en la duplicidad de tareas porque deben compaginar el trabajo profesional con las labores del hogar y cuando esto es imposible, renuncian a su esfera profesional, o al menos, reducen su horario de trabajo, con los costes de oportunidad que supone, por ser una tarea intensiva en trabajo y en tiempo que se extiende durante largos periodos⁹. Su vida familiar y personal se ve resentida porque su labor de cuidadora ocupa tanto tiempo que no puede realizar un trabajo por cuenta ajena y debe sacrificar una parte importante de sus proyectos vitales¹⁰. Aunque las diferencias se vayan suavizando, la realidad es que las tareas de cuidados son asumidas abrumadoramente por mujeres, sin que haya se perciban en la actualidad cambios apreciables en ese aspecto¹¹.

La persona dependiente es el elemento alrededor del cual gira toda la convivencia y tiene consecuencias para su cuidador como el abandono de proyectos propios y una modificación de las relaciones personales, especialmente en la convivencia de la pareja. Los cuidadores familiares se encuentran cansados, deprimidos, tienen diversos problemas de salud, reducen al mínimo su tiempo de ocio. Pueden tener problemas de sobrecarga que se transluce en consecuencias negativas físicas y psíquicas, sentimientos de culpa y otra serie de problemas; son los síntomas del Síndrome del cuidador quemado.

⁸ Se define como “el complejo proceso de desestabilización de un modelo previo de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida que conlleva una redistribución de las mismas y una reorganización de los trabajos de cuidados”. PÉREZ, A.; “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”; *Revista de Economía Crítica*; Valladolid; 2006; p.8

⁹ Es un modelo intensivo en horas semanales, una media de cuarenta horas y extensivo en el tiempo, 6,15 años de media

¹⁰ MERINO, I.; “Estado del bienestar y políticas familiares”; *La fiscalidad al servicio de la igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado del bienestar en el País Vasco*; Universidad del País Vasco; San Sebastián; 2011; p.27

¹¹ MUÑOZ GONZÁLEZ, B. y LÓPEZ RAMOS, V.; “Género y Estado del Bienestar: La feminización de la atención a la dependencia”; *Personas mayores en Extremadura. Un estudio de la dependencia en entornos rurales*; Fundación Caser; 2011; p. 1333

En estas páginas se va a desarrollar un breve estudio de la regulación de la figura del cuidador informal o familiar en la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, proponiéndose algunas medidas para mejorar su situación y en su reconocimiento social y jurídico, poniendo especial énfasis en las mujeres cuidadoras, ya que es una realidad su asunción mayoritaria en las labores de cuidado y desde una perspectiva de género.

II. EL CUIDADOR INFORMAL Y LA LEY DE DEPENDENCIA

La *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, nació con el objetivo de regular la situación de las personas dependientes creando un sistema de apoyo integral a aquellos que estaban en esa situación con la coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local. Se intentaba cubrir un notorio déficit, ampliando y complementando la acción protectora del Sistema de Seguridad Social y creando el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como el cuarto pilar del Estado del Bienestar.

A partir de su entrada en vigor, el cuidado de las personas mayores dependientes se configura como un derecho subjetivo en nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley de Dependencia de 2006 supuso un punto de inflexión porque planteó la adopción de un modelo profesionalizado, con la creación de un Sistema de Atención a la Dependencia con una carta de servicios públicos similar al modelo profesional de los países nórdicos pero que tenía que coexistir con el apoyo informal, con la diferencia de que los cuidadores familiares o informales a partir de la promulgación de la ley, tienen el apoyo del Sistema de Atención a la Dependencia.

El cuidador se puede definir como “una persona que puede proporcionar una cantidad de cuidado a otra persona con regularidad”¹², distinguiendo en la

¹² STALKER K.; *Reconceptualising Work with Carers: New directions for policy and practice*; Londres; Jessica Kingsley Publishers; 2003; p.181

ley dos categorías, cuidadores profesionales o cuidadores informales, estos últimos, normalmente, gozan de una relación familiar con el dependiente, aunque excepcionalmente, puede ser ajena a la familia¹³.

El Sistema de Atención a la Dependencia, con respecto a los cuidadores informales, en especial, con respecto a las mujeres cuidadoras, promueve dos grandes retos, por una parte, la conciliación entre la vida laboral y personal, con la finalidad de que las mujeres no sean exclusivamente las encargadas del cuidado del dependiente y los hombres se corresponsabilicen con las labores de cuidados y, por otra parte, la dinamización de la vida pública través de una mayor tasa de actividad, con la finalidad de la incorporación femenina al mundo laboral y la aparición de nuevas fuentes de empleo, consecuencia del envejecimiento de la población¹⁴, por lo que se intenta fomentar el ámbito público e institucional de este nuevo modelo.

Fue, por tanto, la primera norma que dio cobertura jurídica a la figura del cuidador informal, definiendo la noción y dispensándole una tímida pero inicial tutela jurídica porque:

- Se otorga una prestación económica que tiene como referencia al cuidador informal
- Se les incluye por primera vez en el Sistema de Seguridad Social

La prestación económica para cuidados no profesionales se configuró con un carácter excepcional, sólo atribuible cuando no se puede reconocer a la persona dependiente el suministro directo del servicio, ni la prestación vinculada a la adquisición del servicio. Pero la situación de partida era y es un bajo nivel de cobertura de servicios sociales, a pesar del importante crecimiento de los últimos años, sobre todo en atención y rehabilitación

¹³ Artículo 14 Ley 39/2006. Prestaciones de atención a la dependencia

4. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención

¹⁴ GARCÍA TRASCASAS, M., REGUERO CELADA, J.; "La Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia y de sus primeras normas de actuación"; *Cuestiones sobre la dependencia*; Comares; Granada; 2008; p.100

domiciliaria, de tal forma que las prestaciones monetarias, desde el principio, han supuesto un peso importante frente a los servicios profesionales. Muy crítica con esta prestación, María Pazos considera que es “una ayuda económica por “cuidados en el entorno familiar” hasta el punto de que los medios de comunicación frecuentemente identifican la aplicación de la ley con el número de estas prestaciones concedidas”¹⁵.

Al convertirse la excepción en la regla general, los cuidadores informales, sobre todo mujeres, se siguen manteniendo en el entorno doméstico. Se destaca a las mujeres porque están en una situación aún más vulnerable que los cuidadores hombres. El papel de cuidadora se convierte en una prolongación de su papel de género e impiden su acceso al mercado laboral en la mayoría de los casos. Cuando finaliza el cuidado a su familiar dependiente, la mujer, por edad o por falta de formación, tiene muchas dificultades para conseguir un empleo remunerado y además, como no ha cotizado por su trabajo, no tiene derecho a pensión. Para Castro y Medialdea, “la autonomía económica de las mujeres presente y futura se ve comprometida, la presente porque el importe de la prestación no supera los quinientos veinte euros y la futura, como ya hemos comentado, es un trabajo que le reporta beneficios a efectos de pensiones, por ejemplo”¹⁶.

El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, regulaba el Convenio al que debían acogerse los cuidadores no profesionales para acceder a la protección del sistema de la Seguridad Social, en tanto se perciba la prestación económica regulada en el artículo 18. Su objetivo era establecer la inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales para paliar los costes económicos indirectos que conlleva la atención de la dependencia por parte de los familiares traducido en mayores tasas de absentismo laboral e incluso en el abandono del trabajo. A partir de 2012, con el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento

¹⁵ DÍAZ VALERO, P.; “La ley de dependencia: el posible reforzamiento del papel de las mujeres como cuidadoras en el ámbito familiar, a través de la figura del cuidador no profesional”; 2008; pp. 8-9

https://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/.../documentos/.../Pau_Diaz.pdf

¹⁶ CASTRO GARCÍA, C. y MEDIALDEA GARCÍA, B.; “La (des)igualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones en España”; *Fiscalidad y equidad de género*; IEF y Fundación Carolina; pp.115 y 116

de la competitividad¹⁷, asumió carácter voluntario, siendo suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social. Posteriormente fue derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

La enorme desviación de la ley hacia los cuidados prestados por familiares no está de acuerdo con el espíritu de la misma e impide el desarrollo de un sector económico que genera demanda. La prestación económica que nació como excepción se ha convertido en la regla general. En el documento más importante sobre la dependencia e imprescindible para la elaboración de la ley, el Libro Blanco de la dependencia, los cálculos previstos eran de 263.000 empleos adicionales que, de manera progresiva se irían creando mientras se fuera implementando la ley. Estas previsiones no solo no se han cumplido sino que la brecha entre el empleo necesario y el empleo existente es todavía muy grande¹⁸.

Después de once años, la valoración del Sistema de Ayuda y Atención a la Dependencia ha sido parcial, por varias razones: en primer lugar, nació casi al mismo tiempo que una crisis económica que afectó sobre todo al Estado del Bienestar y al desarrollo de los servicios sociales; segundo, una memoria económica muy optimista, ya que independientemente de la crisis económica, no tenía en cuenta los déficits de partida como la falta de infraestructuras y tercero, la falta de coordinación y cooperación entre las AAPP.

¹⁷ Disposición adicional octava Real Decreto Ley 20/2012. Régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia:

1. A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, tendrá, para los cuidadores no profesionales, carácter voluntario y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social.
2. Las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial indicado en el apartado anterior serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo.
3. Estos convenios especiales surtirán efectos desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial.

¹⁸ MUÑOZ GONZÁLEZ, B.; FONDÓN LUCEÑO, A.; “La gestión municipal de la dependencia I: discursos de la política”; *Personas mayores en Extremadura. Un estudio de la dependencia en entornos rurales*; Amarú; Salamanca; 2012; p. 185

Hoy, la población dependiente se queja de la falta de ayudas o de la insuficiencia de las mismas, de procedimientos de reconocimientos que se eternizan o la imposibilidad de entrar en el Sistema de Atención a la Dependencia de su Comunidad Autónoma. Hoy, los cuidadores informales siguen siendo mayoritariamente los que se ocupan de la población dependiente.

La ley de dependencia fue un avance importante pero siguen existiendo retos pendientes que deben ser resueltos, toda vez que la población dependiente no deja de crecer. Hay dos aspectos contrapuestos, por una parte, las personas dependientes deben recibir la ayuda social y sanitaria a través de servicios de alta calidad¹⁹ y, por otra parte, es necesario que no aumente el gasto sanitario y asistencial mediante la optimización de los recursos y la individualización de los itinerarios mediante los Programas Individuales de Atención.

Con respecto a los cuidadores informales, se ha producido una dignificación de su labor, pero por la parcial aplicación de la ley, no ha existido un cambio palpable a un modelo profesional por lo que las familias siguen teniendo un peso específico dentro del mundo de la dependencia. Además, se destaca por parte de algunos autores “la existencia de unas resistencias socioculturales”²⁰ que dificultan la profesionalización de los cuidados al dependiente. Por el contrario, hay opiniones que niegan que se esté facilitando la incorporación al mercado laboral formal sino que se están reforzando, en el caso de las mujeres su papel como cuidadora y ama de casa²¹.

Es un colectivo que sigue necesitando apoyo y medidas que los ayuden a elegir, primero, a conseguir un trabajo y a conciliar las dos esferas, la laboral y la doméstica o segundo, a desarrollar su labor de cuidados con apoyo y en las mejores condiciones posibles.

¹⁹ GARCÉS, J., RÓDENAS, F. y SANJOSÉ, V.; “El futuro de la atención a la dependencia: sostenibilidad y prospectiva”; *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*; 2007; p. 326

²⁰ MORENO, S., RECIO, C., BORRÁS, V. y TORNOS, T.; “El trabajo de cuidados en los regímenes de bienestar”; ob.cit.; p.2

²¹ DÍAZ VALERO, P.; “La ley de dependencia: el posible reforzamiento del papel de las mujeres”; ob.cit.; p. 20

III. PROPUESTAS PARA SU APOYO Y RECONOCIMIENTO. ESPECIAL ATENCIÓN AL ÁMBITO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

En nuestro país, por su idiosincrasia, no se considera la respuesta más adecuada favorecer sin matices el modelo público y profesional de protección y cuidado de las personas dependientes en detrimento del modelo informal y no profesional. Por tanto, se prevé que el cuidador no profesional va a tener una presencia vital en el sistema de cuidados que rige en nuestro país, aunque la norma lo regula con un marcado carácter de excepcionalidad.

La solución más equilibrada es el modelo mixto, en el que se combina el cuidado profesional con el familiar, donde coexistan y uno prevalezca sobre el otro según las circunstancias específicas del caso.

Es un hecho objetivo que la mayoría de los cuidadores informales son mujeres y también es un hecho objetivo que esta circunstancia afecta, o más bien limita, su incorporación al mercado de trabajo e implica una renuncia personal que condiciona su vida e implica una complicada conciliación familiar y también personal que muchas veces no se da.

A veces cuidar del familiar dependiente es una decisión personal pero otras veces se deriva de la asunción de dos ideas que están muy enraizadas en el imaginario colectivo; primero, las mujeres están más capacitadas para cuidar de los dependientes y segundo, por tradición y costumbre ya que es el papel femenino y la perpetuación de ciertos estereotipos que condenan a la mujer al ámbito doméstico.

Esta última situación es la que socialmente se debe denunciar y cambiar pero, independientemente de la elección más o menos voluntaria, es necesario que se oferten alternativas, ayudas y apoyo a las cuidadoras y, en general a todo el colectivo de cuidadores informales.

Hay que implantar medidas que establezcan un modelo integral de apoyo a los cuidadores informales que debe tener varios ejes: primero, formación; segundo, acceso al mercado laboral, tercero, medidas de conciliación de la vida laboral y personal; cuarto, apoyo sociosanitario y una

adecuada red de estructuras de cuidados²² y quinto, medidas fiscales de apoyo. Se prestará especial atención a la formación y acceso al empleo y a las medidas fiscales como ejes de un mayor apoyo a la situación de dependencia desde el punto de vista del cuidador.

Es fundamental la formación del cuidador informal como herramienta para conseguir, posteriormente insertarse en el ámbito laboral. En este sentido, sería muy positivo que se reconociesen los años de experiencia de los cuidadores informales en orden a conseguir una certificación que les ayude en la búsqueda posterior de empleo, pero siempre bajo unos estándares de calidad y como un paso hacia la valoración social del trabajo de cuidados. Sobre todo, teniendo en cuenta que los servicios a los dependientes y a las personas mayores son un sector en expansión y un yacimiento de empleo que debe desarrollarse, ya que el aumento de la población dependiente va a tener como consecuencia directa la centralización del mercado en la satisfacción de sus necesidades. Aunque las proyecciones de empleo no se hayan cumplido, porque están fuertemente condicionados por las partidas presupuestarias que aún hoy, después de la crisis no se han estabilizado y, muchos menos incrementado, son actividades generadoras de empleo incluso en tiempo de crisis porque cubren necesidades sociales desatendidas o parcialmente atendidas²³.

Es un sector fuertemente feminizado y muy relacionado con la figura del cuidador familiar cuya asunción es mayoritariamente por mujeres, lo que les “ha permitido desarrollar una serie de aprendizajes, habilidades y competencias que resultan muy útiles para el ejercicio de una actividad profesional remunerada de los cuidados a personas dependientes”²⁴ y supone además una

²² OBSERVATORIO EXTREMEÑO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EMPLEABILIDAD; *Recursos de atención a la dependencia: infancia, mayores y personas discapacitadas*; Fundación Eloísa; 2010; p.5

²³ GARCÉS, J., RÓDENAS, F. y SANJOSÉ, V.; “El futuro de la atención a la dependencia”; *ob.cit.*; p. 178

²⁴ JIMÉNEZ LARA, A.; “Haciendo de la necesidad una virtud: la atención a las personas en situación de dependencia como vector del crecimiento del empleo”; *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, vol.71; 2011; p.140

forma de salir del modelo familiar basado en la división sexual del trabajo²⁵. Sin embargo para algunos autores, la feminización del sector de los cuidados lo que hace es perpetuar roles de género y supone una precarización del trabajo porque no se aboga por un modelo estable y profesional sino por el cuidado mediante la contratación de mujeres inmigrantes, sin cualificación, en su mayoría con pésimas condiciones de trabajo. Se están desarrollando servicios de proximidad como una forma de integración laboral femenina, que es un colectivo con especiales dificultades de inserción pero con un marcado carácter asistencialista²⁶. No se considera positivo este desarrollo laboral del sector de cuidados porque puede condicionar el proceso de profesionalización del sector y además, reforzar estereotipos de género y la división sexual del trabajo, aunque se debe valorar que facilita el acceso a una situación laboral más regularizada²⁷.

En el ámbito fiscal y teniendo en cuenta que la mayoría de los cuidadores informales son mujeres, se van a establecer propuestas desde la perspectiva de género, por eso es importante tener en cuenta que nuestro sistema financiero no es neutral, tiene sesgos de género y, en consecuencia, existen determinadas medidas que aunque persiguen que las mujeres estén en igualdad de oportunidades con los hombres, en realidad, las “protegen”, reconocen su vulnerabilidad y valoran el trabajo domestico, concepción que implica la ralentización del avance de las mujeres, por dos razones fundamentales²⁸, primero, porque subyace un tratamiento a las mujeres en función de estándares inferiores a los que se consideran aceptables para las personas en general, o dicho de otra manera, ante la “nada”, “algo” se ve como positivo y, segundo, porque implican la permanencia del colectivo femenino en el hogar. El problema es que al establecer medidas desde la perspectiva de

²⁵ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P.; “El apoyo informal a las personas mayores en España y la protección social a la dependencia. Del familismo a los derechos de ciudadanía”; *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, Vol.20, nº2; 2005; p.5

²⁶ DÍAZ VALERO, P.; “La ley de dependencia: el posible reforzamiento del papel de las mujeres”; ob.cit.; p. 4

²⁷ DÍAZ VALERO, P.; “La ley de dependencia: el posible reforzamiento del papel de las mujeres”; ob.cit.; p. 16

²⁸ PAZOS MORAN, M.; “Introducción”; *Fiscalidad y Equidad de Género*. Fundación Carolina; 2010 p. 8

género, tal y como está diseñado el sistema fiscal, normalmente llevan aparejado un sesgo o distorsión.

Es especialmente relevante para diseñar las medidas fiscales el principio de capacidad económica y el principio de igualdad, no hay que olvidar la función recaudatoria de los tributos para el sostenimiento de los gastos públicos, pero tampoco se puede obviar que los tributos son una importante herramienta para instrumentalizar las políticas sociales y económicas, estableciendo determinados fines extrafiscales²⁹.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, como piedra angular del sistema tributario español y figura tributaria que tiene en cuenta las circunstancias personales del contribuyente así como las circunstancias familiares; en este sentido se pueden mencionar el mínimo por descendiente, mínimo por ascendiente o la deducción por maternidad, entre otras. Son medidas que tienen como objeto la protección de las familias y una compensación de los gastos que se derivan de la propia estructura familiar, prioritariamente cuando existen menores y mayores a cargo del contribuyente, pero estaba prevista ninguna que tuviera en cuenta la situación de dependencia o la existencia de un dependiente en el hogar. Esta carencia se ha subsanado con la deducción vinculada a circunstancias familiares³⁰ que

²⁹ La Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2012, de 15 de febrero advierte en este sentido: "...como hemos tenido ocasión de señalar desde muy antiguo, "el tributo no puede ser sólo una fuente de ingresos, una manera de allegar medios económicos a los entes territoriales para satisfacer sus necesidades financieras (fin fiscal), sino que también puede responder a políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria (fin extrafiscal)" (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 6; 194/2000, de 19 de julio, FJ 7; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3).

El legislador puede configurar el tributo, no sólo para atender a su finalidad recaudatoria o redistributiva, sino que también puede tener en cuenta consideraciones extrafiscales (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 6; 194/2000, de 19 de julio, FJ 8; y 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 6).

³⁰ Artículo 81 bis Deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo:

1. Los contribuyentes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad podrán minorar la cuota diferencial del impuesto en las siguientes deducciones:

a) Por cada descendiente con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta Ley, hasta 1.200 euros anuales.

b) Por cada ascendiente con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por ascendientes previsto en el artículo 59 de esta Ley, hasta 1.200 euros anuales.

recoge la actual redacción de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (en adelante LIRPF). Implica una reducción en la cuota del impuesto, que opera de una forma muy parecida a la deducción por maternidad, siendo además compatible con ella. Una de sus modalidades es su aplicación a aquellos contribuyentes que tengan ascendientes o descendientes con una discapacidad reconocida del 33% o más a su cargo. El importe de la reducción en cómputo anual puede ser de hasta mil doscientos euros.

Aunque el texto no menciona expresamente la dependencia, podemos entender que en esa modalidad pueden incluirse aquellos contribuyentes que tienen dependientes a su cargo. Desde ese punto de vista es una medida positiva; sin embargo, se critica esta deducción por varios motivos: en primer lugar, su escaso importe, que apenas compensa los gastos que tiene que asumir una familia con una persona dependiente a cargo; en segundo lugar, la obligación de estar dado de alta en la Seguridad Social, es decir, tener la condición de trabajador por cuenta propia o ajena. La realidad es que dejan de ser beneficiarias precisamente aquellas familias que tienen más dificultad para asumir los gastos derivados del cuidado del dependiente, bien porque no trabajan, bien porque se encuentran en la desprotección de las economías sumergidas³¹. No parece muy coherente con el objetivo de dar una especial atención a los colectivos más desfavorecidos; en tercer lugar, no se tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente y, en cuarto lugar, no se reconoce al cuidador informal, porque en el supuesto de un matrimonio, donde él trabaja y ella cuida de la persona dependiente; realizan la declaración

c) Por ser un ascendiente, o un hermano huérfano de padre y madre, que forme parte de una familia numerosa conforme a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre (LA LEY 1736/2003), de Protección a las Familias Numerosas, o por ser un ascendiente separado legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos y por los que tenga derecho a la totalidad del mínimo previsto en el artículo 58 de esta Ley, hasta 1.200 euros anuales.

En caso de familias numerosas de categoría especial, esta deducción se incrementará en un 100 por ciento. Este incremento no se tendrá en cuenta a efectos del límite a que se refiere el apartado 2 de este artículo.

³¹ ROVIRA FERRER, I.; "Las nuevas deducciones en el IRPF para las familias numerosas, los familiares a cargo de personas con discapacidad y determinadas monoparentales"; *Quincena fiscal nº10/2015*; p.4

conjunta; en este caso la deducción tiene un sesgo de género e implícitamente desincentiva la búsqueda de trabajo fuera del hogar de la mujer cuidadora.

El principal problema a nivel fiscal es que no se puede actuar sobre los no obligados o los no sujetos que precisamente son los que más problemas tienen que asumir determinados gastos y, en este caso concreto, no se pueden establecer medidas que beneficien a los cuidadores informales si no tienen capacidad económica. Y es que, como señaló en su día el Consejo Económico y Social³², “las políticas dirigidas a fomentar la natalidad, a conciliar la vida laboral y familiar, a apoyar a los colectivos discapacitados y a aliviar las cargas familiares derivados de situación de dependencia, no deberían instrumentarse única y principalmente a través del IRPF porque las personas y los hogares con ingresos más bajos y, por lo tanto, más necesitados de este tipo de ayudas, no pueden beneficiarse de estas medidas por estar exentos de la obligación de declarar o por tener bases o cuotas insuficientes”. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que el IRPF grava la renta universal de los contribuyentes, por tanto, la ayuda para los que no tienen rentas o no están sujetos al impuesto, debe transitar por otros caminos.

Ahora bien, sería interesante que en función de la menor capacidad económica y determinadas circunstancias como ser dependiente o atender a un dependiente, se articulasen medidas que lo contemplasen, a través de la regulación autonómica del IRPF. Su fundamento estaría en el art.46 Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias³³, que señala la

³² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL; “Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF y otras normas tributarias”, de 29 de mayo de 2002; p.17

³³ Art. 46 Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

1. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

c) Deducciones en la cuota íntegra autonómica por:

acción normativa de las CCAA en el IRPF. Además de modificar el mínimo personal y familiar para el cálculo del gravamen autonómico, la fórmula más interesante es establecer una deducción en la cuota íntegra autonómica específica para las familias y/o contribuyentes con dependiente a su cuidado, enfatizando la situación de cuidado informal y en función de la renta del contribuyente de tal forma que favorezca a los que tengan rentas por debajo del umbral que se establezca. Se podría añadir como requisito para modular la deducción ser mujer cuidadora, ahora bien, aunque a primera vista es positivo, incluiría un sesgo de género e implícitamente perpetuaría la idea de la mujer como cuidadora en el ámbito doméstico; otra cuestión sería, de forma equivalente a como se diseña en la deducción por maternidad, exigir que la mujer trabaje fuera del hogar pero entonces descartamos a la parte más débil y numerosa del colectivo.

Los incentivos fiscales deben ser creados explícitamente para el objetivo que persiguen, en este caso, podrían ser dos; por una parte, el apoyo a los cuidadores informales y por otro, el objetivo de fomentar el trabajo profesional para los cuidadores, centrándose en que la mayor parte de ellos son mujeres que tienen aún más problemas para acceder al mercado laboral. En este caso, sería un complemento al Sistema de Atención a la Dependencia en cuanto busca un modelo más profesional.

Todas estas medidas no van a tener una efectividad plena si no hay una serie de cambios en la sociedad que incentiven la corresponsabilidad del varón

Circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

En relación a las deducciones señaladas en esta letra c), las competencias normativas de las Comunidades Autónomas abarcarán también la determinación de:

La justificación exigible para poder practicarlas.

Los límites de deducción.

Su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial.

Las reglas especiales que, en su caso, deban tenerse en cuenta en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar. Si la Comunidad Autónoma no regulara alguna de estas materias se aplicarán las normas previstas a estos efectos en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre (LA LEY 11503/2006), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

en las tareas domesticas, idea desarrollada en el Informe de la Comisión de la Unión Europea sobre la Igualdad de hombres y mujeres³⁴: “Un reto importante consiste en centrarse en políticas e incentivos para alentar a los hombres a que asuman más responsabilidades familiares y de cuidados y facilitar el que puedan hacerlo. Asimismo, las políticas deben tener en cuenta el creciente número de hogares monoparentales generalmente a cargo de la mujer”.

Destaca además este documento que “el éxito de las políticas dirigidas a aumentar las tasas de empleo dependerá de que tanto las mujeres como los hombres puedan encontrar un equilibrio entre sus carreras profesionales y su vida familiar. La política dedicada a la conciliación de estos dos aspectos no debe considerarse un “asunto de mujeres” ni una política que solo les beneficiará a ellas. Uno de los principales retos consiste en aplicar políticas que animen a los hombres a asumir sus responsabilidades familiares”

Esta reflexión no es nueva ni innovadora porque como en su momento demostró teóricamente John Stuart Mill y posteriormente, en la práctica, el movimiento feminista: “la plena e igual de participación de las mujeres en la vida pública es imposible sin que se produzcan cambios en la esfera pública”³⁵. Para la visibilidad de la mujer en la esfera pública, los hombres han de compartir por igual el cuidado de los dependientes a su cargo y las tareas domésticas.

4. REFLEXIONES FINALES

Se necesita una reforma que recoja el espíritu de la actual ley pero en un marco estable de financiación sostenible y con unos objetivos realistas que gradualmente vaya construyendo un sistema profesionalizado, donde el cuidador informal redefina sus roles y coexista y asuma la carga del

³⁴ Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones. Igualdad entre mujeres y hombres (Bruselas 18.12.2009) COM (2009)694 final; p.9

³⁵ PATEMAN, C.; “Críticas feministas a la dicotomía publico/ privado”; *El género en el derecho*; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador; 2009; p.54

dependiente no en soledad, sino con un accesible sistema público de servicios sociales³⁶.

Esta idea de coexistencia es desarrollada por Noboa Fiallo³⁷ al afirmar que el apoyo social-emocional es necesario conservarlo para garantizar la vida y el bienestar y la forma de mantenerlo es a través de “los sistemas de protección social y de la intervención social desde la óptica de la convergencia y colaboración y no de la sustitución con el apoyo informal”.

El principal reto es cambiar el concepto. Todavía existe la idea de que el dinero empleado en el mundo de la discapacidad es un gasto a fondo perdido. Pero no es un gasto, es una inversión de futuro: es mucho más eficaz, sostenible y rentable porque da mayor calidad de vida a las personas, un mayor grado de integración y un menor gasto del sistema sanitario, promueven el desarrollo económico de un territorio porque el desarrollo de actividades de cuidado, a su vez implica el desarrollo de actividades afines y complementarias. Desde el punto de vista social, promueve la cohesión y sienta las bases sobre la solidaridad intergeneracional³⁸.

Los cuidadores informales son necesarios, indispensables en la dependencia, pero deben poder elegir y sobre todo, deben realizar su importante labor con el reconocimiento jurídico y social y con el apoyo de los poderes públicos mediante el diseño de políticas que los sitúen en el centro de atención.

5. BIBLIOGRAFÍA

CAMACHO BALLESTA, J.A., RUIZ PEÑALVER, S. y MINGUELA RECOVER, M.A.; “La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempo de crisis: el caso español”; *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol.33, nº1; 2015

³⁶ DÍAZ CALVARRO, J.; *La ley de dependencia y su aplicación en Extremadura: intenciones y realidades*; Manuales UEX; Servicios de Publicaciones UEX; 2015; pp.60-61

³⁷ NOBOA FIALLO, M.; “Los prolegómenos de la ley de dependencia”; *Cuestiones sobre dependencia*; Comares; Granada; 2007; p. 57

³⁸ GARCÉS, J., RÓDENAS, F. y SANJOSÉ, V.; “El futuro de la atención a la dependencia”; ob.cit.; p. 184

CASTRO GARCÍA, C. y MEDIALDEA GARCÍA, B.; “La desigualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones en España; *Instituto de Estudios Fiscales*

CASTRO GARCÍA, C. y MEDIALDEA GARCÍA, B.; “La (des)igualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones en España”; *Fiscalidad y equidad de género*; IEF y Fundación Carolina

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL; “Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF y otras normas tributarias, de 29 de mayo de 2002

DELGADO GARCÍA, A.M., OLIVER CUELLO, R., BELTRÁN DE HEREDIA CRUZ, I.; *Vejez, discapacidad y dependencia. Aspectos fiscales y de protección social*; BOSCH FISCALIDAD; 2010

DÍAZ CALVARRO, J.; *La ley de dependencia y su aplicación en Extremadura: intenciones y realidades*; Manuales UEX; Servicios de Publicaciones UEX; 2015

DÍAZ VALERO, P.; “La ley de dependencia: el posible reforzamiento del papel de las mujeres como cuidadoras en el ámbito familiar, a través de la figura del cuidador no profesional”
https://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/.../documentos/.../Pau_Diaz.pdf

GARCÉS, J., RÓDENAS, F. y SANJOSÉ, V.; “El futuro de la atención a la dependencia: sostenibilidad y prospectiva”; *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*

GARCÍA TRASCASAS, M., REGUERO CELADA, J.; “La Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia y de sus primeras normas de actuación”; *Cuestiones sobre la dependencia*; Comares; Granada; 2008

JIMÉNEZ LARA, A.; “Haciendo de la necesidad una virtud: la atención a las personas en situación de dependencia como vector del crecimiento del empleo”; *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, vol.71; 2011

MERINO, I.; “Estado del bienestar y políticas familiares”; *La fiscalidad al servicio de la igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado del bienestar en el País Vasco*; Universidad del País Vasco; San Sebastián; 2011

MORENO, S., RECIO, C., BORRÁS, V. y TORNS, T.; “El trabajo de cuidados en los regímenes de bienestar: ¿más dependencia y menos profesionalidad?”; 2013

[http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel3/CAROLINA%20RECIO%20CACERES\(carolina.recio@uab.cat\)/TCMoreno_Recio_Borras_Torns_REP_S2013.pdf](http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel3/CAROLINA%20RECIO%20CACERES(carolina.recio@uab.cat)/TCMoreno_Recio_Borras_Torns_REP_S2013.pdf)

MUÑOZ GONZÁLEZ, B.; FONDÓN LUCEÑO, A.; “La gestión municipal de la dependencia I: discursos de la política”; *Personas mayores en Extremadura. Un estudio de la dependencia en entornos rurales*; Amarú; Salamanca; 2012

MUÑOZ GONZÁLEZ, B. y LÓPEZ RAMOS, V.; “Género y Estado del Bienestar: La feminización de la atención a la dependencia”; *Personas mayores en Extremadura. Un estudio de la dependencia en entornos rurales*; Fundación Caser; 2011

NOBOA FIALLO, M.; “Los prolegómenos de la ley de dependencia”; *Cuestiones sobre dependencia*; Comares; Granada; 2007

OBSERVATORIO EXTREMEÑO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EMPLEABILIDAD; *Recursos de atención a la dependencia: infancia, mayores y personas discapacitadas*; Fundación Eloísa; 2010

PATEMAN, C.; “Críticas feministas a la dicotomía público/ privado”; *El género en el derecho*; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador; 2009

PAZOS MORAN, M.; “Introducción”; *Fiscalidad y Equidad de Género*. Fundación Carolina; 2010

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P.; “El apoyo informal a las personas mayores en España y la protección social a la dependencia. Del familismo a los derechos de ciudadanía”; *Revista Española de Geriatría y Gerontología, Vol.20, nº2*; 2005

ROVIRA FERRER, I.; “Las nuevas deducciones en el IRPF para las familias numerosas, los familiares a cargo de personas con discapacidad y determinadas monoparentales”; *Quincena fiscal nº10/2015*

STALKER K.; *Reconceptualising Work with Carers: New directions for policy and practice*; Londres; Jessica Kingsley Publishers; 2003

UNIÓN EUROPEA; Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones. Igualdad entre mujeres y hombres (Bruselas 18.12.2009) COM (2009)694 final