

# LUCES Y SOMBRAS DEL COPAGO EN EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA \*

BRIGHT AND GREY AREAS IN THE CO-PAYMENT OF THE SYSTEM FOR PERSONAL AUTONOMY AND CARE FOR DEPENDENT PEOPLE

EDUARDO AYALA GONZÁLEZ\*\*

**Resumen:** Los servicios públicos esenciales, tradicionalmente, han sido financiados a través de impuestos. Sin embargo, en los últimos años, un nuevo concepto tributario ha surgido en nuestro país: el copago. La crisis del Estado de bienestar ha hecho que el gobierno saliera en busca de nuevos mecanismos de financiación para tratar de mantener los Presupuestos Generales equilibrados con graves consecuencias para aquellos que son más vulnerables: las personas dependientes. Este trabajo tiene el objetivo de estudiar los problemas que desde un punto de vista jurídico ha suscitado el establecimiento del copago en los servicios de Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

**Palabras clave:** SAAD, copago, tasa, principio de equivalencia, capacidad económica.

**Abstract:** Welfare services were traditionally funded by taxes. However, a new tax concept have risen in our country in the last years: co-payment. The welfare state crisis has provoked for a need for governments to look for new ways to balance the government budget with negative effects in those who are most vulnerable: dependent people. The aim of this paper is to study the legal problems created by the establishment of a co-payment in the System for Personal Autonomy and Care for Dependent People (SAAD).

**Keywords:** SAAD, co-payment, tax, principle of equivalence, economic capacity.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. ANÁLISIS DISPOSITIVO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD); 1. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (LAPAD); 2. Los criterios de participación económica del beneficiario a través del Acuerdo de 2012 del Consejo Territorial del SAAD, para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia; III. NATURALEZA JURÍDICA DEL

\* Fecha de recepción: 31 de enero de 2018.

Fecha de aceptación: 24 de marzo de 2018.

\*\* Finalista en la modalidad de Derecho público y Filosofía jurídica del VII Premio Jóvenes Investigadores. Estudiante de Derecho y Administración y Dirección de Empresas en la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: eduardo.ayala@estudiante.uam.es.

Este artículo tiene su origen en el trabajo de investigación presentado al Premio. El trabajo, desde entonces, ha sufrido una reelaboración para su publicación en esta Revista, en la que se han tenido en cuenta las sugerencias formuladas en su día por el Jurado del premio en el acto de su defensa pública. Agradezco al Prof. Andrés García Martínez por la supervisión y el apoyo recibido durante la realización de la investigación.

COPAGO; 1. La contraprestación económica debida a la Administración Pública Territorial; 2. La contraprestación debida a los entes en régimen de Derecho privado. La modificación de la Ley de Contratos del Sector Público; IV. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGULACIÓN ACTUAL; 1. ¿Es la descentralización del copago en el SAAD un problema para la igualdad? La respuesta de la STC 27/2017 al debate competencial del copago; 2. La renta y el patrimonio como medida de la capacidad económica; 3. ¿Son los límites del copago regresivos?; V. UN CAMBIO DE RUMBO. LA PROPOSICIÓN DE LEY QUE MODIFICARÁ LA LAPAD EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN EN EL COSTE DE LAS PRESTACIONES; VI. ¿ES NECESARIO ESTABLECER EL COPAGO EN EL SAAD? RESPUESTAS A LOS SUPUESTOS BENEFICIOS DEL COPAGO; VII. CONCLUSIONES Y BREVE REFLEXIÓN; VIII. BIBLIOGRAFÍA; IX. LISTA DE RESOLUCIONES CITADAS.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores retos de la política social de nuestro país es la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal, recogido en nuestra Constitución (CE) en los artículos 49 y 50. Manifestaciones del Estado Social que consagra el artículo 1 de nuestra Carta Magna, dichos artículos prevén la creación de un sistema de servicios sociales que amplíe la acción protectora «potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales»<sup>1</sup>.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (LAPAD), que incluye un sistema de servicios personales y prestaciones económicas, materializa el cuarto pilar del Estado de Bienestar que había estado ausente en nuestro sistema.

El modelo de financiación de este sistema se corresponde con un modelo mixto. Por un lado, las prestaciones económicas y parte de los servicios públicos asistenciales serán financiados a través de los impuestos cobrados a los contribuyentes en función de su capacidad económica por las distintas Administraciones Públicas implicadas, y a tres niveles. En el primero de ellos, se establece un «nivel mínimo de protección», determinado por la Administración General del Estado (AGE) para cada beneficiario del sistema como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, financiado íntegramente por el Estado y gestionado por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se prevé un «nivel acordado» de protección entre la AGE y cada Comunidad Autónoma, que incrementa el nivel mínimo fijado por el Estado, a través de los convenios de colaboración que se firmen en desarrollo del marco de cooperación interadministrativa concertado en el Consejo Territorial del SAAD. Por último, el denominado «nivel adicional» de protección lo establecen las Comunidades Autónomas, que será sufragado a través de sus presupuestos.

<sup>1</sup> STSJ de Castilla y León, de 27 de octubre de 2015, (rec. n.º 137/2007).

Sin embargo, debido al volumen de gastos que se derivan de las prestaciones y del número de destinatarios<sup>2</sup>, el legislador entendió que era necesario que los beneficiarios aportasen parte de sus ingresos para financiar el sistema. Es decir, el legislador estableció el sistema conocido popularmente como copago<sup>3</sup> en el SAAD.

Con el fin de responsabilizar al prestatario del coste del servicio y reducir el gasto público, mediante el copago, se introduce el principio de beneficio o equivalencia en el sistema de financiación de los servicios sociales: es el beneficiario del servicio, y no el resto de los contribuyentes a través de sus impuestos, quien paga todo o parte del coste imputable.

La introducción de este sistema de financiación individual y no redistributiva plantea cuestiones de índole jurídica. Será objeto del presente estudio el análisis del copago desde el punto de vista del Derecho Financiero y Tributario en el SAAD. Primero, se hará un estudio de las normas que regulan el sistema; en un segundo apartado, se analizará la naturaleza jurídica de estos pagos, diferenciando cuando el pago es debido a los entes públicos territoriales y cuando el pago es debido a los entes en régimen de derecho privado; acto seguido, se realizará un análisis crítico de la legislación actual y de las dudas que ha suscitado en su aplicación; además, se expondrá y analizará la proposición de ley que podrá modificar la regulación actual del copago a nivel estatal; en un penúltimo apartado, se responderá a los supuestos beneficios que expone la rama económica para justificar la necesidad del copago; y, por último, junto a las conclusiones se hará una breve reflexión sobre la verdadera necesidad del copago en una prestación tan básica como el SAAD.

## II. ANÁLISIS DISPOSITIVO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

### 1. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (LAPAD)

Como hemos adelantado, el SAAD se regula en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia

---

<sup>2</sup> A día 31 de enero de 2018, la cifra de personas beneficiarias con prestación es de 957.864, el número de beneficiarios con prestación más elevado desde la entrada en vigor de la LAPAD. Datos recogidos a través del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD en «Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia». Disponible en: <[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad\\_compl20180131.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad_compl20180131.pdf)> [Consultado: 16 de marzo de 2018].

<sup>3</sup> Sin embargo, algunos autores como Acosta Gallo defienden que el término más exacto sería «reparo», ya que el servicio público es pagado dos veces, al tratarse de un gasto satisfecho por todos los ciudadanos a través de impuestos y a través de la tasa que debe pagar el usuario. Vid. ACOSTA GALLO, P., «Restricciones de Gasto, gestión privada y copago en el Servicio Público de Salud», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012, p. 72.

(LAPAD). Mediante esta ley, tal y como establece Ramos Gallarín<sup>4</sup>, «se procura reforzar y racionalizar el conjunto de recursos disponibles, dentro del ineludible respeto a las reglas de funcionamiento del propio sistema de bienestar».

La propia exposición de motivos como el art. 3.b) de la ley establecen que se reconoce un derecho subjetivo para las personas en situación de dependencia de acceso de carácter universal, en condiciones de igualdad y no discriminación.

La LAPAD define un catálogo de prestaciones personales y económicas aunque indicando una preferencia expresa por las personales pues las segundas deben ser una vía alternativa cuando la oferta sea insuficiente o concurren circunstancias particulares que lo aconsejen (art. 17.1). Estos servicios incluyen desde la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (art. 18) a servicios de atención residencial (art. 25.1)<sup>5</sup>.

Pero son dos los artículos a destacar: el 33 y 14. El artículo 33.1 LAPAD prevé la obligatoria participación económica del beneficiario dependiendo del tipo y coste del servicio. Así, el apartado segundo dispone la necesidad del respeto a la capacidad económica del individuo a la hora de calcular la prestación. No obstante, el límite más importante es el impuesto por el apartado cuarto, y es que ningún ciudadano podrá quedar excluido por carecer de recursos suficientes para satisfacer el servicio, lo que enfatiza su carácter de servicio esencial.

Por tanto, el artículo 33 LAPAD insta el deber de contribuir de los usuarios a través del copago, pero con una serie de límites. En el caso de las prestaciones económicas, el copago se obtiene mediante unas retenciones en la prestación, mientras que en las prestaciones de servicios se realiza aplicando un gravamen a la renta de dichas personas.

En conexión con el artículo 33, se encuentra el artículo 14 LAPAD cuyo apartado séptimo prevé que sea un órgano independiente, el Consejo Territorial del SAAD, quien a través de acuerdos, proponga los criterios de capacidad económica para su determinación reglamentaria.

---

<sup>4</sup> RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, núm. 3, 2010 p. 198.

<sup>5</sup> En concreto, el SAAD incluye las siguientes prestaciones de servicios: servicios de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal (art.21); servicios de teleasistencia (art. 22.1); servicios de ayuda a domicilio con el fin de atender a sus necesidades de la vida diaria (art. 23), que son las atenciones a las necesidades del hogar y cuidados personales; servicios de Centro de Día y de Noche (art. 24.1); y, servicios de atención residencial (art. 25.1). Además existen cuatro modalidades de prestación económica: prestaciones económicas vinculadas al servicio cuyo fin es la adquisición de servicios de atención en aquellos casos en que no sea posible acceder al servicio público que se dará en función de su grado y nivel de dependencia (art. 17); prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (art. 18); prestaciones económicas de asistencia personal cuya finalidad es la contratación de un profesional para mejorar el grado de autonomía de las personas con gran dependencia (art. 19); y, ayudas económicas para facilitar la autonomía personal, consistentes en subvenciones destinadas tanto a la adquisición de instrumentos o ayudas técnicas que faciliten la autonomía personal como a la realización de obras o reformas en el hogar que mejoren la accesibilidad del mismo (disposición adicional tercera).

## **2. Los criterios de participación económica del beneficiario a través del Acuerdo de 2012 del Consejo Territorial del SAAD, para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia**

El Acuerdo de 2012 establece que la capacidad económica personal de los beneficiarios se determinará en atención a su renta y patrimonio. Más concretamente, la capacidad económica del beneficiario será la correspondiente a la renta, incrementada en un 5 por ciento de su patrimonio neto a partir de los 65 años de edad, en un 3 por ciento de los 35 a los 65 y un 1 por ciento a los menores de 35 años.

Para el cálculo de la renta, este Acuerdo considera los ingresos del beneficiario, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos. Para ello se atenderá a las normas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), las leyes aplicables del Impuesto sobre Sociedades (IS), así como la del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR) y al Impuesto sobre el Patrimonio (IP). En el caso de que una persona sea beneficiaria con cónyuge en régimen de gananciales o participación de bienes, o cuando se presente una declaración conjunta en el IRPF, la renta será la mitad de la suma de los ingresos de ambos miembros de la pareja. No se incluyen las ayudas para protección contra la violencia de género.

Por su parte, considera patrimonio del beneficiario el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder. El Acuerdo establece que solo se computará la vivienda habitual cuando la persona beneficiaria reciba el servicio de atención residencial o la prestación económica vinculada a tal servicio y no tenga personas a su cargo que residan en la vivienda, computándose como valor el catastral y, en su defecto, el escriturado.

En cuanto al tiempo, el periodo a computar para determinar la capacidad económica será el correspondiente al último ejercicio fiscal cuyo periodo de presentación de la declaración haya vencido a la fecha de presentación de la solicitud.

Establece igualmente que existe un mínimo exento de participación económica de la persona beneficiaria debido a su escasa capacidad económica<sup>6</sup>. Viene referenciado a la cuantía mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)<sup>7</sup>. Es decir, aquellos que tengan unos ingresos iguales o inferiores al IPREM, no tendrán que realizar

---

<sup>6</sup> En palabras textuales de la STSJ de Galicia, de 20 de julio de 2016, (rec. n.º 271/2015), cuando hace una interpretación de la normativa autonómica en materia de dependencia, «se deduce que en determinadas circunstancias los usuarios del servicio se ven beneficiados por la gratuidad o han de contribuir al copago en función de su capacidad económica, por lo que ello ha de tener reflejo en los precios del servicio».

<sup>7</sup> Es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Se publica anualmente en la Ley de Presupuestos. Todas las Comunidades Autónomas utilizan dicho indicador excepto Cataluña que utiliza el IRSC que es un indicador de renta de suficiencia.

aportaciones económicas para recibir los servicios. Pero este límite no se aplica a la atención residencial. El fin de la norma es que la renta y el patrimonio del beneficiario no se destinen en su totalidad al copago, salvaguardando unos ingresos mínimos para su vida diaria.

La aportación de estos al coste se determina de forma progresiva hasta un máximo del 90% del coste del servicio. El coste del servicio se realizará a partir de indicadores de referencia para el coste de los distintos servicios y prestaciones contenidos en el catálogo de la LAPAD. Este límite del 90%, ha sido defendido por los propios tribunales afirmando que son acordes con la Constitución y la naturaleza de la prestación. Así para la STSJ de Cantabria, del 15 de diciembre de 2015, (rec. n.º 235/2015), «Los principios constitucionales, (...) la finalidad de la normativa y preceptos legales que aluden a la capacidad económica y a los deberes programáticos de la Administración, no permiten concluir la ilegalidad del concreto porcentaje fijado normativamente para el copago, no discutido este en cuanto legal, si se parte del hecho de que siempre se requiere la capacidad económica de la beneficiaria del servicio hasta unos límites»<sup>8</sup>.

Estos principios se aplican para el cálculo de la capacidad económica en cada tipo de servicios que ofrece el SAAD. En cada servicio, el cálculo es distinto.

Pero estas disposiciones son solo unas normas base. Las Comunidades Autónomas pueden establecer medidas complementarias que aumenten la aportación del usuario cuando así lo regulen en su normativa<sup>9</sup>. En el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma vaya a utilizar un indicador de mínimos exentos de capacidad económica diferente al acordado, que suponga una condición más ventajosa para los beneficiarios de la misma, el Acuerdo establece que será financiado con cargo al «nivel adicional».

Aunque el centro del estudio serán la normativa estatal y la autonómica hay que resaltar que los Entes Locales también pueden intervenir en los servicios de atención a la dependencia, siempre supeditados al marco legislativo establecido por la correspondiente Comunidad Autónoma donde se sitúen.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DEL COPAGO EN EL SAAD

Uno de los primeros problemas que se pueden encontrar en la LAPAD es que no define la naturaleza jurídica del copago. Determinar su naturaleza jurídica no es cuestión menor, pues si consideramos que tiene naturaleza tributaria y, por tanto, que es una tasa, le

---

<sup>8</sup> En esta sentencia el recurrente invocaba la nulidad de las resoluciones del Instituto Cántabro de Servicios Sociales en cuanto que incrementaba la aportación económica para su estancia en un centro residencial. Entre otros, se alegaba en contra de tener que pagar unos porcentajes tan altos en las prestaciones.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, al contrario que en el resto de las Comunidades Autónomas, en la Región de Murcia el beneficiario puede llegar a aportar el 100% del coste de referencia. Un ejemplo contrario al expuesto sería el de las Islas Baleares al imponer un límite máximo del 65% del coste de referencia, exceptuando el servicio residencial, que no podrá ser superior al 90% del coste.

asistirán al usuario las garantías dispuestas en nuestra Constitución (principio de reserva de ley y capacidad económica) y los requisitos que establecen las distintas leyes tributarias (en especial, el límite de no pagar más que el coste del servicio). Para resolver la cuestión diferenciaremos entre el pago realizado a los entes públicos territoriales y el pago realizado a los entes privados.

## 1. La contraprestación económica debida a la Administración Pública Territorial

La indefinición en la ley ha sido aprovechada por el legislador, tanto estatal como autonómico, para dar al copago una denominación lejos del ámbito tributario utilizando términos como aportación, contribución, canon, precio público<sup>10</sup>. Ello puede deberse a que las Administraciones Públicas, tal y como apunta Lucas Durán<sup>11</sup>, pretenden «elegir la figura que menos les vincule desde el punto de vista de su regulación jurídica, lo cual tiene como contrapunto que sea la figura que menos garantías reconozcan al ciudadano».

Sin embargo, no podemos obviar que el artículo 31 de nuestra Constitución crea un concepto constitucional de tributo al establecer unos principios aplicables a ellos, por lo que tendrá naturaleza tributaria toda prestación que responda a dicho concepto, no siendo vinculante la denominación del legislador<sup>12</sup>. Por tanto, no siendo relevante el *nomen iuris* utilizado sino la naturaleza de la prestación, atenderemos a la sentencia en la cual se basa nuestro Tribunal Constitucional para distinguir entre precio público y tasa, la STC 185/1995, de 14 de diciembre<sup>13</sup>. Según la visión de nuestro Alto Tribunal tendrá carácter tributario el pago a una Administración Pública siempre que exista una nota de no voluntariedad o coactividad, por ser imprescindible para la vida privada o social del solicitante, y/o no se presten o realicen por el sector privado. Además, el pago debe contribuir al sostenimiento

<sup>10</sup> Véase, a modo de ejemplo, el Decreto 144/2010, de 24 de noviembre, por el que se establecen los precios públicos correspondientes a determinados servicios sociales especializados del Principado de Asturias; o, Decreto 33/2012, de 26 de junio, por el que se regulan los precios públicos de las prestaciones y servicios del instituto cántabro de servicios sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>11</sup> LUCAS DURÁN, M., «Colaboración público-privada y sistema de dependencia: participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones», en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privado y gasto público*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2016, p. 405. No es una visión única ya que Navarro García dice que «el establecimiento de un precio público es más beneficioso económicamente para las Administraciones ya que pueden obtener beneficios y además no deben cumplir los mismos principios que sí que deben respetar los ingresos tributarios» vid. en NAVARRO GARCÍA, A., «El copago como mecanismo de financiación de los servicios de atención a la dependencia», *Tributos Locales*, num. 103, 2012, p. 31.

<sup>12</sup> ZORNOZA PÉREZ, J. y ORTIZ CALLE, E., «Las tasas», en *Los Tributos Locales*, 2ª ed., Cizur Menor (Civitas-Thomson Reuters), 2010, p. 810; DELGADO PACHECO, A., «Los tributos sectoriales desde un punto de vista constitucional», *Desafíos de la Hacienda Pública Española*, núm. 10, 2012, p. 31.

<sup>13</sup> En esta sentencia el Tribunal Constitucional declara inconstitucional determinados preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, por entender que, en determinados supuestos, estos precios públicos se inscriben en el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público para las que el art. 31.3 C.E. exige la reserva de ley en la determinación de sus elementos esenciales.

del gasto público sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica<sup>14</sup>.

Al poder ser prestados tanto por entes privados como públicos y al contribuir tanto directa como indirectamente a las arcas públicas, el problema se centra en la obligatoriedad del pago. Al ser estas prestaciones indispensables para la vida de los usuarios, al ser necesarias para su salud y autonomía personal<sup>15</sup>, parece ser que las contribuciones al SAAD están más próximas a las tasas que a los otros conceptos no tributarios<sup>16</sup>. Y es que no podemos olvidar que existe una obligación de los poderes públicos, en virtud de los artículos 49 y 50 CE, de proporcionar estos servicios, siendo difícil considerar que sean servicios de recepción voluntaria al ser necesario para el desarrollo de una vida digna reconocida en el artículo 10 de nuestra Carta Magna. Por tanto, estos copagos deben estar protegidos por todas las garantías reconocidas en el ordenamiento a este tipo de prestaciones patrimoniales.

La idea de que el copago en el SAAD es una tasa y no un precio público también ha sido amparada por los tribunales. Por ejemplo, así lo entendió la STSJ de la Comunidad Valenciana en su sentencia, del 1 de octubre de 2014, (rec. n.º 2711/2013)<sup>17</sup>. El Tribunal entendió que al ser los destinatarios de las prestaciones personas mayores y personas con discapacidad, es decir, personas en situación de especial vulnerabilidad, y al tratarse de prestaciones de servicios que para estas personas son primarios e imprescindibles, no deberían considerarse dichos copagos como precios públicos, sino como tasas y deberían ampararles todas las garantías que para ellas establecen la Constitución y las normas tributarias<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Este último criterio fue añadido y confirmado por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores como en la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15 o la STC 102/2005, de 20 de abril, FJ 6. Esta es la doctrina que ha seguido nuestro Alto Tribunal desde entonces para definir la naturaleza jurídica de las tasas, véase, a modo de ejemplo, la STC 233/1999, de 16 de diciembre; la STC 63/2003, de 27 de marzo; la STC 84/2014, de 29 de mayo; o, la STC 62/2015, de 22 de mayo.

<sup>15</sup> MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., «La financiación del Sistema Nacional de Dependencia», *Quincena Fiscal*, núm. 12, 2006, p. 37.

<sup>16</sup> Su carácter de obligatorio por ser indispensable para la vida viene señalado incluso en el preámbulo de la LAPAD cuando establece que «El reto no es otro que atender a las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de la ciudadanía».

<sup>17</sup> Recurso interpuesto contra el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en ámbito de los servicios sociales. La conclusión a la que llega esta sentencia fue utilizada en posteriores resoluciones como la STSJ de Valencia, de 20 de noviembre de 2014, (rec. n.º 2426/2013).

<sup>18</sup> No obstante, esta línea jurisprudencial autonómica no ha sido unánime. Una opinión contraria sería la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su sentencia del 27 de octubre de 2015, (rec. n.º 137/2015), frente al recurso interpuesto contra el Decreto 77/2011 que establece precios públicos en los servicios del SAAD. Este tribunal autonómico se ampara en que, al ser posible su prestación a través del sector privado, cuyo origen se encuentra en la propia solicitud con la financiación propia del beneficiario de los mismos y pudiéndose financiar por el mismo, nos encontraríamos ante un precio público y no una tasa.



## 2. La contraprestación debida a los entes en régimen de Derecho privado. La modificación de la Ley de Contratos del Sector Público

Por otra parte, el que este tipo de prestaciones puedan llegar a realizarse a través de entes en régimen de Derecho privado genera una duda adicional ¿El pago que se realiza a un ente privado puede considerarse tasa?

Hasta el momento, podíamos encontrar distintas posiciones doctrinales. Para autores como Lucas Durán<sup>19</sup> o Lozano Serrano<sup>20</sup>, estos pagos debidos a entes privados no pueden llegar a considerarse tasas, pero sí pueden entenderse como una prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.3 CE y, por tanto, deberían gozar de las garantías previstas por los tributos. Sin embargo, para autores como Ruiz Garijo<sup>21</sup> o Navarro García<sup>22</sup>, esta contribución económica es una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza tributaria y, por tanto, una tasa, defendiendo que lo esencial es el carácter de servicio público y no el concreto prestador del servicio. Me encuentro más de acuerdo con esta segunda tesis, al considerar que debe primar el carácter del servicio sobre el propio prestador del servicio para así evitar que la naturaleza jurídica de las contraprestaciones debidas en el SAAD, así como en el resto de los servicios públicos, y las garantías que a ellas se vinculan, queden al mero arbitrio de la interposición o no de un ente privado.

Sin embargo, el legislador ha querido incidir en este debate mediante la modificación de la Ley de Contratos del Sector Público mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Así, su artículo 289.2 como sus disposiciones finales novena, décima y duodécima por las que se modifican la Ley de Tasas y Precios Públicos, la Ley General Tributaria y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales han querido establecer qué debemos entender por «prestación patrimonial de carácter pública de naturaleza no tributaria». En concreto, la disposición final décima, por la cual se modifica la disposición adicional primera de la Ley General Tributaria, establece que «se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión

<sup>19</sup> LUCAS DURÁN, M., «Colaboración público-privada y sistema de dependencia: participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones», cit., p. 411.

<sup>20</sup> LOZANO SERRANO, C., «Artículo 158: Límites al Recorte y Copago de Servicios Fundamentales», en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, 1ª ed., Pamplona (Thomson Reuters-Aranzadi), 2014, p. 193.

<sup>21</sup> RUIZ GARIJO, M., «Potestad tarifaria y fórmulas de copago en la financiación privada de los servicios públicos», en *Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas LI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, 1ª ed., Madrid (Instituto de Estudios Financieros), 2008, p. 141.

<sup>22</sup> NAVARRO GARCÍA, A., *Los riesgos del copago y su polémica expansión: análisis jurídico*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, p. 258.

indirecta. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado». Por otra parte, podemos encontrar que en su artículo 289, cuando regula la contraprestación de los usuarios en el contrato de concesión de servicios, llama a dicha prestación patrimonial, tarifa.

El legislador ha querido cerrar el debate en torno a la naturaleza de las contraprestaciones por la prestación de servicios públicos, fuera cual fuese el modo de gestión del servicio, estableciendo que aun cuando el servicio sea coactivo, por ser indispensable para la vida del beneficiario como establecía la doctrina constitucional, y la prestación se lleve a través de una fórmula de Derecho privado, será una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria y, en concreto, una tarifa, también denominado precio privado.

Aplicado al objeto de estudio, parece ser que cuando el prestador de los servicios en atención a la dependencia sea un ente privado, en virtud de cualquier fórmula de Derecho privado, y se le abone a este directamente el copago que debe prestar el usuario, no se le podrá considerar una tasa, como habíamos definido anteriormente, y, por tanto, no estará amparado por el principio de capacidad económica del artículo 31.1 CE o por el límite legal de no pagar más precio que el coste del servicio. Al contrario, el legislador ha establecido que en estos supuestos deberá entenderse que es una prestación patrimonial de carácter público no tributario, en concreto, una tarifa, quedando sometido solamente al principio de reserva de ley que establece el artículo 31.3 CE<sup>23</sup>.

Así, esta regulación ha querido cerrar el debate en torno a la naturaleza jurídica de los pagos en los servicios públicos prestados por el régimen privado, que de ser así tendría como consecuencia la desvinculación en estos pagos de las garantías constitucionales reconocidas a los tributos. No obstante, creo que el debate dista mucho de estar cerrado. Aunque en distintos servicios este debate puede que se haya cerrado, no será así en los servicios públicos esenciales, en los cuales estas normas no podrán ser aplicables. En el caso de las prestaciones del SAAD conllevaría la eliminación de la garantía de no poder pagar más que el coste del servicio, pudiéndose adquirir beneficios de un servicio que es indispensable para personas especialmente vulnerables y en situación de necesidad, y llevándose a cabo una relegación del reconocimiento constitucional de la capacidad económica hacia uno

---

<sup>23</sup> Nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 83/2014, de 29 de mayo, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos, establece que «No hay que olvidar que los principios que la Constitución consagra en el apartado 1 de su art. 31 operan como criterios inspiradores del sistema tributario siendo exigibles, aunque con diferente intensidad, respecto de las prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria, y no, en consecuencia, de cualquier prestación patrimonial que, careciendo de naturaleza tributaria, queda sometida al principio de reserva de ley previsto en el apartado 3 de ese mismo precepto constitucional».

meramente legal cuando sea prestado por entes en régimen de Derecho privado, haciendo que dicho principio sea más voluble e inestable.

Y es que de ser así, sería contrario a la reiterada doctrina constitucional sobre la naturaleza jurídica de las tasas. No podemos olvidar que el concepto de tributo no es un concepto legal sino constitucional y, por tanto, no está en manos del legislador elegir cuando una contraprestación es o no un tributo. Aunque el *nomen iuris* sea distinto, las prestaciones en el SAAD cuando sean realizadas por un ente en régimen privado seguirán siendo coactivas, por ser indispensables para los usuarios para conllevar una vida digna, continuarán siendo prestadas por el sector público y privado y, además, no dejarán de contribuir al sostenimiento del gasto público. Aunque se le quiera llamar «tarifa» su naturaleza jurídica seguirá siendo tributaria, en concreto, una tasa, y le deberán amparar todas las garantías recogidas en la Constitución.

#### IV. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGULACIÓN ACTUAL

##### 1. ¿Es la descentralización del copago en el SAAD un problema para la igualdad? La respuesta de la STC 27/2017 al debate competencial del copago

Desde un punto de vista competencial, en virtud del 148.1.20<sup>a</sup> CE las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en el ámbito de la asistencia social, algo que ha sido recogido por todos los estatutos<sup>24</sup>. A su vez, el Estado puede establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos a lo largo del territorio en virtud del 149.1.1<sup>a</sup> CE. Este artículo fue el invocado por el Estado como título competencial para la articulación del sistema de protección de la dependencia a través de la LAPAD<sup>25</sup>.

Por tanto, parece claro que son los distintos territorios autonómicos los competentes para desarrollar la normativa del SAAD, aunque deban estar coordinados y armonizados por las normas del Estado. En palabras textuales de Ramos Gallarín<sup>26</sup>, «las Comunidades Autónomas ejercen un claro liderazgo competencial en la materia. El diseño del SAAD les

<sup>24</sup> Véase, a modo de ejemplo, el artículo 27.23 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia; el artículo 26.1.23 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; o el artículo 49.24 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>25</sup> Autores como Navarro García entienden que el Estado se ha extralimitado en sus funciones y ha invadido la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, debido a que el alcance del 149.1<sup>a</sup> CE es restringido según la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional vid. en NAVARRO GARCÍA, A., «El copago como mecanismo de financiación de los servicios de atención a la dependencia», cit., p. 23.

<sup>26</sup> RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», cit., p. 209.

reconoce papeles fundamentales en la planificación, organización y gestión de los servicios y prestaciones».

En lo que respecta al copago, la LAPAD y el Acuerdo del Consejo Territorial de 2012 otorgan la competencia para la determinación del modelo del copago a las Comunidades Autónomas. Por tanto, serán las Comunidades Autónomas quienes regulen las tarifas de gravamen, las exenciones, deducciones, tramos de rentas, etc., a través de sus distintas normas.

Esta falta de obligatoriedad de normativa común sobre el copago hace que las distintas autonomías puedan optar entre replicar el régimen dispuesto en el Acuerdo o establecer un régimen jurídico diferente. Por ello, parte de la doctrina piensa que existe una cierta desigualdad territorial<sup>27</sup>. La prestación económica de un beneficiario en la misma situación va a variar sustancialmente dependiendo de en qué Comunidad Autónoma resida<sup>28</sup>. Así, para Montserrat Codorniu<sup>29</sup>, la existencia de una gran diversidad de copagos provoca «una sensación de inequidad entre los usuarios ya que es difícil entender que por el mismo servicio su “copago” sea diferente en un territorio o en otro».

Además, la dispersión normativa generada por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales a través de leyes, decretos y ordenanzas puede producir una situación de inseguridad jurídica para el ciudadano al no establecer de forma clara cuál es la norma aplicable<sup>30</sup>. Debido a la indefensión generada, estos autores exigen un contenido mínimo regulado a nivel estatal, en virtud del 149.1.1ª CE, para evitar una discriminación negativa dependiendo del lugar de residencia.

No obstante, el Tribunal Constitucional parece que ha querido dar luz al debate que hemos expuesto en la STC 27/2017, del 2 de febrero<sup>31</sup>. Pero a su vez responde a un problema de vital importancia para la dependencia ¿son las Comunidades Autónomas competentes para el establecimiento y regulación de nuevos copagos?

---

<sup>27</sup> Véase, a modo de ejemplo, DURÁN BERNARDINO, M., «El copago en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia», *Temas laborales*, núm. 126, 2014; o MONTSERRAT CODORNIU, J., «La “tercera vía de financiación”: la contribución económica del usuario», *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 56, 2009.

<sup>28</sup> Las diferencias en las prestaciones pagadas por los usuarios puede deberse a diversos factores como el límite exento de copago, la cantidad reservada a gastos personales, el máximo de participación o incluso las fórmulas matemáticas utilizadas para determinar la contribución económica del beneficiario. Para un análisis más extenso sobre las posibles diferencias entre las normativas autonómicas véase DE ARAOZ SÁNCHEZ DÓPICO, I., *Informe sobre la regulación de la participación económica del beneficiario en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*, FEAPS, 2013.

<sup>29</sup> MONTSERRAT CODORNIU, J., «La “tercera vía de financiación”: la contribución económica del usuario», ob. cit., pp. 136 a 137.

<sup>30</sup> DE ARAOZ SÁNCHEZ DÓPICO, I., *Informe sobre la regulación de la participación económica del beneficiario en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*, cit., pp. 4-5.

<sup>31</sup> Fue un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que establecían normas para determinar el copago, al entender que violaban los principios de justicia financiera, capacidad económica y el de igualdad.

Para el Alto Tribunal, no hay ningún impedimento en que el legislador pueda regular, en virtud del 149.1.1ª CE, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento del deber de contribuir de los usuarios dependientes en el SAAD a través de copagos. No obstante, para el Tribunal es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas relacionadas con ese derecho, pues la obligación del 149.1.1ª CE no debe ser entendida como una prohibición de divergencia autonómica.

Es más, entiende que el Estado ya ha cumplido al establecer las condiciones básicas para garantizar la igualdad mediante la LAPAD. En otras palabras, que la Ley 39/2006 establezca el deber de los usuarios de participar económicamente en la financiación del sistema, con las garantías y criterios del artículo 33, pero sin establecer de una manera definida el copago concreto, no supone un impedimento para su desarrollo por las distintas Comunidades Autónomas. Por tanto, el Tribunal Constitucional acaba llegando a la conclusión de que las Comunidades Autónomas pueden regular las tasas por prestación de servicios de atención social en el ámbito del SAAD sin invadir la competencia estatal del art. 149.1.1ª CE, en virtud del art. 148.1.20ª CE, pues la Ley 39/2006 y, en concreto, el art. 33, ya establece unas condiciones básicas uniformes que garantizan la igualdad en todo el territorio. Además, aplicando la doctrina de que «la tasa sigue al servicio», si la Comunidad Autónoma es competente para crear las tasas en el SAAD también lo será para concretar la capacidad económica del usuario dependiente que va a configurarse como elemento de cuantificación de las mismas.

En mi opinión, las Comunidades Autónomas deben tener las competencias administrativas y financieras para llevar a cabo sus políticas, debiendo garantizar el Estado un nivel homogéneo de servicios públicos fundamentales en todo el territorio. En el caso concreto, las Comunidades Autónomas, siempre que respeten los límites del 33 LAPAD, en especial, el principio de universalidad así como los límites de su naturaleza jurídica (el principio de capacidad económica, el principio de reserva de ley y el límite del coste del servicio) podrán regular, en virtud del 148.1.20ª CE, la cuantía a exigir y la creación de nuevos copagos.

## **2. La renta y el patrimonio como medida de la capacidad económica**

La capacidad económica del beneficiario se determina a través de la renta y el patrimonio (art. 33 LAPAD). Para el cálculo de la renta, se consideran los ingresos del beneficiario, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.

Que el legislador no utilice para determinar la capacidad económica todas las rentas es algo que no se puede dejar de mencionar por las desigualdades que de ello puede derivar. Por poner un ejemplo rápido, imaginemos que una persona jubilada recibe 700 euros de pensión (considerado renta del trabajo), mientras que otra persona jubilada recibe 600 euros

y ese mismo año recibe un ingreso de 60.000 euros derivado de la ganancia patrimonial que supone la venta de un inmueble de su propiedad. Al no tomar en consideración la renta total del contribuyente, el primer jubilado deberá pagar más que el segundo teniendo una renta inferior.

A ello hay que sumarle que no todos los individuos están obligados a presentar declaración de IRPF, o que incluso algunos obligados no la hacen.

Otro problema que no ha suscitado pocas críticas entre los autores es el uso del patrimonio para cuantificar la capacidad económica<sup>32</sup>. Para la determinación del patrimonio, el Acuerdo de 2012 del Consejo Territorial se remite a la normativa sobre el IP.

En el IP sólo se exige el pago del mismo a los patrimonios que sean superiores a 700.000 euros más otros 300.000 euros de vivienda habitual, es decir, más de un millón de euros netos. Además, en algunas Comunidades Autónomas (entre ellas, Madrid) existe una bonificación por su totalidad, de modo que aunque exista obligación de declarar, la sanción por incumplimiento es tan insignificante que lo normal será que no se declare.

Pero no es solo eso. Como señala Montserrat Codorniu<sup>33</sup>, aunque se declare, la remisión al IP hace que la normativa aplicable sea muy confusa, pues no existe un documento fiable para reunir los datos patrimoniales de los contribuyentes, además de los problemas relativos a su identificación y su valoración. Afirma que la inexistencia de declaraciones fiscales y la dificultad de detectar ciertos patrimonios (por ejemplo, obras artísticas de gran valor) implican que la determinación del patrimonio se realiza según declaración del individuo y, por tanto, la ocultación de bienes puede llegar a suponer un problema para la equidad perjudicando a los patrimonios más bajos.

Además, el incremento de la capacidad económica a través del patrimonio parece una medida regresiva. Debido a la existencia de límites en la aportación del coste del servicio, quien de verdad sufre este incremento de la capacidad económica son las rentas medias y bajas pues las rentas altas ya habrán alcanzado el importe máximo permitido a través de su renta sin incluir su patrimonio<sup>34</sup>.

Por otra parte, no podemos olvidar que el patrimonio es una renta no monetaria y que, por tanto, no genera liquidez, lo que puede llegar a suponer un problema para el beneficiario.

---

<sup>32</sup> Son muchos los autores que señalan los problemas de considerar el patrimonio un factor para determinar la capacidad económica. Véase, a modo de ejemplo, LUCAS DURÁN, M., «Colaboración público-privada y sistema de dependencia: participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones», cit., p. 420; MONTERRAT CODORNIU, J., «La “tercera vía de financiación”: la contribución económica del usuario», cit., p. 134.

<sup>33</sup> MONTERRAT CODORNIU, J., «La “tercera vía de financiación”: la contribución económica del usuario», cit., p. 134.

<sup>34</sup> MONTERRAT CODORNIU, J., «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: costes e impacto en las rentas de los usuarios», *Papeles de Economía*, núm. 129, 2011, p. 201.

Para aquellas personas que poseen un gran patrimonio pero una renta baja puede derivar a situaciones de dificultad de pago, pudiendo llegar a la situación extrema de tener que vender su patrimonio para hacer frente al pago<sup>35</sup>. Pero no solo es un perjuicio para el beneficiario sino que también lo es para la Administración. Como señalan Montserrat Codorniu y Montejo Sarrias<sup>36</sup>, en estos casos la Administración Pública pasa a ser «acreedora» del usuario generando unos costes administrativos derivados del control y gestiones de la deuda cuando el usuario venda el patrimonio o fallezca.

Por tanto, es fácil llegar a la conclusión de que el sistema está bastante lejos de ser perfecto. Una posible solución entiendo que sería incluir todas las rentas-tipo del IRPF y, debido a la confusión que se genera por la dispersión normativa así como el perjuicio a las rentas medias y bajas, eliminar el concepto de patrimonio<sup>37</sup>.

### 3. ¿Son los límites del copago regresivos?

El Acuerdo de 2012 del Consejo Territorial establece límites sobre el precio de referencia de los servicios, en virtud del principio de capacidad económica. Concretamente, el precio máximo a pagar, por regla general, es el 90% del servicio. Dicho de otra manera, el usuario debe pagar la totalidad del coste del servicio pero su cuota será bonificada en función de su capacidad económica.

Ahora bien, establecer un tope que no llegue a la totalidad del servicio parece para algunos autores una medida regresiva. Así, para Montserrat Codorniu y Montejo Sarrias<sup>38</sup>, aunque la idea es que en virtud de la capacidad económica se pague de manera progresiva, el límite dispuesto del 90% del precio de referencia hace que deje de ser progresivo pues a partir de ese punto la participación del usuario va decreciendo a medida que aumenta la renta. Los tramos altos se benefician de un descuento que no tienen el resto de las rentas. Esto es igual en los casos de copagos mínimos o fijos a aportar que pueden comportar un esfuerzo económico para aquellas personas en situaciones precarias, mientras que a medida que aumenta la renta el esfuerzo económico se va reduciendo.

<sup>35</sup> NAVARRO GARCÍA, A., *Los riesgos del copago y su polémica expansión: análisis jurídico*, cit., p. 159.

<sup>36</sup> MONTSERRAT CODORNIU J. y MONTEJO SARRIAS, I., «El Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Análisis de las medidas introducidas en la Resolución de 13/7/2012», *Actas de la Dependencia*, núm. 6, 2012, p. 81.

<sup>37</sup> Así, para Montserrat Codorniu la determinación de la contribución económica a través del patrimonio es una forma encubierta de reactivar el IP gravando únicamente a las personas en situación de dependencia, siendo más efectivo y solidario si se aplicase un impuesto general sobre todos los ciudadanos. Vid en MONTSERRAT CODORNIU, J., «La política redistributiva de las prestaciones de la dependencia: Análisis del impacto del copago en las rentas de los usuarios», *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2010, p. 11.

<sup>38</sup> MONTSERRAT CODORNIU J. y MONTEJO SARRIAS, I., «El Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Análisis de las medidas introducidas en la Resolución de 13/7/2012», cit., pp. 79 y 83.

En otro de sus trabajos pero siguiendo la misma línea, Montserrat Codorniu<sup>39</sup> argumenta que el establecimiento de bonificaciones en la cuota, en vez de establecer una escala progresiva en función de la renta, penaliza a las rentas más bajas pues el único tope del que disfrutarían el resto de rentas sería el límite del mínimo exento de participación económica de la persona beneficiaria, el cual puede ser insuficiente para hacer frente al resto de gastos personales no cubiertos por el sistema.

Para estos autores se quiebra el principio de solidaridad contemplado en la Ley en cuanto que los beneficiarios deben pagar de acuerdo con su capacidad económica.

Una idea para conseguir una mayor progresividad en una política de copagos es, sin olvidar el límite de no pagar más que el precio del servicio<sup>40</sup>, la exclusión de los usuarios con rentas altas de las bonificaciones aplicables al resto de los individuos, de forma que estos, sin quedar excluidos del SAAD, contribuyan a su financiación pagando el precio del servicio correspondiente. Este criterio también podría aplicarse en el caso de las prestaciones económicas, lo cual equivaldría a excluir de la prestación por cuidados en el entorno familiar a aquellos individuos que cuentan con la capacidad económica suficiente para financiarse esos servicios<sup>41</sup>.

El pago de la totalidad del servicio lo han dispuesto algunas normativas autonómicas, como puede ser el ejemplo de la Región de Murcia. Que en un momento de crisis económica y de recortes, aquellos que más dispongan puedan pagar hasta el total del precio de referencia del servicio parece acorde con el principio de capacidad económica. Sin embargo, lo que no parece acorde con los criterios de capacidad económica es lo que recogen algunas disposiciones autonómicas. Autonomías como Aragón y Cantabria<sup>42</sup>, acorde con el

<sup>39</sup> MONTSERRAT CODORNIU, J., «El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 2014, p. 13.

<sup>40</sup> Y subrayamos este límite pues se podría dar el supuesto hipotético, como ya sucede en otros servicios, que las tasas traten de financiar la totalidad del coste del servicio. Cuando esto sucede, el límite de la cuantificación de las tasas sería el coste global del servicio, tal y como dispone la doctrina del Tribunal Supremo –por ejemplo, la STS, de 3 de diciembre de 2009, (rec. nº 6302/2008), o la STS, de 19 de abril de 2005, (rec. nº 1092/1999)– y no el importe individualizado de cada contribuyente. Aunque hay autores que avalan esta interpretación, como Zornoza Pérez y Ortiz Calle, otros autores, como Báez Moreno, la critican porque, en el caso de las rentas superiores a la media, se pagará un importe más elevado que el coste que le corresponde, comportándose, en realidad, como un impuesto encubierto, desligándose de la igualdad tributaria y la capacidad económica. Vid. en BÁEZ MORENO, A., «Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pp. 961-967 y ZORNOZA PÉREZ, J. y ORTIZ CALLE, E., «Las tasas», cit., pp. 864-879.

<sup>41</sup> MONTSERRAT CODORNIU, J., «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: costes e impacto en las rentas de los usuarios», ob. cit., p. 202.

<sup>42</sup> El artículo 77.2 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón y el artículo 53.3 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de Cantabria señalan los caracteres de esta deuda en cuanto disponen que tendrán carácter de ingreso de derecho público y se exigirá por los procedimientos establecidos en las normas tributarias y de recaudación, incluyendo la vía de apremio.



7.6 del Acuerdo de 2012 han establecido que cuando no se tuviera la capacidad económica suficiente para pagar el servicio se generará una deuda con la Administración. Que en un servicio esencial al que acceden personas de especial vulnerabilidad, por no tener los recursos económicos suficientes, se pueda generar una deuda, no solo no parece acorde con los criterios de capacidad económica, por el cual se debería otorgar una exención por la parte que no puede pagar, sino que esta manifestación del principio de equivalencia parece que iría en contra de la propia cláusula Estado social de nuestra Constitución que, en palabras de Barquero Estevan<sup>43</sup>, está «dirigida a la disminución de las desigualdades de renta y riqueza o a garantizar a los ciudadanos una serie de prestaciones básica con independencia de su capacidad de gasto».

## V. UN CAMBIO DE RUMBO. LA PROPOSICIÓN DE LEY QUE MODIFICARÁ LA LAPAD EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN EN EL COSTE DE LAS PRESTACIONES

Actualmente se está tramitando en nuestras cámaras parlamentarias una iniciativa legislativa popular<sup>44</sup> para modificar la LAPAD, en concreto, los artículos que regulan el copago, los artículos 14 y 33.

En virtud del título competencial estatal del artículo 149.1.1ª CE, se pretende «reorientar y fortalecer este dispositivo de protección social, dotándolo de mayor equidad y apertura, y contrarrestando los efectos perversos evidenciados» tal y como establece su exposición de motivos.

Así, se modifica el artículo 14 en su apartado séptimo estableciendo que será objeto de reglamento no sólo la capacidad económica sino también la regulación de la participación en el coste de las prestaciones. Además se amplían los factores de renta y patrimonio para añadir la edad de aparición de la situación de dependencia y su mayor o menor prolongación a lo largo de la vida de la persona beneficiaria.

En lo que respecta al artículo 33 el apartado primero es modificado para incidir en que para el cálculo de la participación del beneficiario se atenderá exclusivamente a su capacidad económica personal. También establece una serie de topes y garantías que antes estaban en el Acuerdo de 2012, dándoles así una protección legal. Primero, la norma establece que quedarán exentos de participación en el coste aquellos cuya capacidad económica personal no supere en 2.5 veces el IPREM. Segundo, en ningún caso

<sup>43</sup> BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, 1ª ed, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2002, p. 141.

<sup>44</sup> Número de expediente: 120/00001 de la XI Legislatura. Iniciativa presentada por Luis Cayo Pérez Bueno, presidente del CERMI, y aprobada para ser tomada en consideración con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios, exceptuando al Grupo Parlamentario Vasco. Actualmente se encuentra en el plazo de enmiendas. Texto íntegro en: <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-2-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-2-1.PDF)> [Consultado: 18 de enero 2018].

la participación superará el 60 por ciento del precio de referencia del coste del servicio. Finalmente, establece que la cantidad mínima para gastos personales será del 40 por ciento del IPREM correspondiente.

Aunque la nueva LAPAD debe ser acogida como una buena noticia, pues, aun faltando las posibles modificaciones que pueda sufrir por las enmiendas presentadas, aumentará la protección de las rentas más bajas estableciendo unos límites con rango legal más beneficiosos para estas, no por ello habrá que dejar de señalar ciertas cautelas y realizar alguna que otra pequeña crítica.

Lo primero que podemos resaltar, es que la ley no ha querido señalar la naturaleza jurídica del copago, dejando el debate otra vez abierto y dejándolo al albedrío de las Comunidades Autónomas. Posiblemente el legislador lo haya hecho siendo consciente del riesgo que supondría una invasión de las competencias autonómicas al ser estas las competentes para crear y regular sus propios ingresos fiscales para ejecutar sus competencias materiales del artículo 148 CE<sup>45</sup>.

Que los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios estén previstos en un nuevo Acuerdo puede suscitar dudas sobre su validez. No debemos olvidar el copago en los servicios del SAAD, ya sea prestado por entes públicos o privados, son prestaciones patrimoniales de carácter público y, por tanto, están amparados por el principio de reserva de ley del artículo 31.3 de nuestra Carta Magna. Por tanto, tal y como establece la STC 185/1995, la creación de estas prestaciones y sus elementos esenciales deben estar recogidas en una norma de carácter legal, pero pudiendo remitirse a una norma de carácter reglamentario cuando sea indispensable por motivos técnicos y se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad.

Esto ya sucedió cuando los criterios de cuantificación de la capacidad económica del Acuerdo de 2008 fueron anulados por la Sentencia de la Audiencia de Nacional, del 25 de febrero de 2011, (rec. n.º 90/2009), y confirmado por el Tribunal Supremo mediante Auto, de fecha 3 de noviembre de 2011, (rec. n.º 2056/2011), al entender que dichos criterios deberían estar recogidos en una norma de carácter general. Sin embargo, la principal diferencia que tendrá el futuro Acuerdo del Consejo Territorial respecto del de 2008 y, por la que opino que no deberá considerarse nulo, es que la norma de carácter legal ya habrá establecido los máximos y mínimos que el reglamento debe respetar, no dejando la regulación *ex novo* a esta norma.

Por otra parte, habrá que ver como es acogida esta normativa por las distintas Comunidades Autónomas, pues podría resultar una invasión de sus competencias al ser ellas las que deben determinar el modelo del copago ex artículo 148.1.20ª CE. El establecimiento

---

<sup>45</sup> LÓPEZ TERRADA, E. y SALA GALVÁN, G., «La financiación del sistema y la aportación del beneficiario» en *La Situación de Dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2009, p. 572.

de unos límites tan marcados por una ley estatal, puede llegar a entenderse como una reducción del margen de maniobra que tienen las Comunidades Autónomas en una competencia que se considera exclusivas para ellas. Así, Comunidades Autónomas como la Región de Murcia, tendrán que modificar el límite del coste del precio de referencia de su totalidad al 60 por ciento.

La nueva normativa sigue adoleciendo el mismo vicio de incluir el patrimonio como criterio de participación económica. Más allá de los problemas de liquidez o la posible manipulación de su declaración expuesta en apartados anteriores, el que se haya reducido el precio a pagar al 60 por ciento puede ser considerado regresivo si seguimos incluyendo el patrimonio como criterio para calcular la capacidad económica. Pues aunque bien es cierto que ahora se beneficiarían más usuarios de este tope impuesto, la inclusión del patrimonio como criterio de capacidad económica afectará a las rentas más bajas, que no se verán beneficiadas por dicho límite. El siguiente paso que debería dar la normativa, es la eliminación del concepto de patrimonio como criterio de capacidad económica.

## **VI. ¿ES NECESARIO ESTABLECER EL COPAGO EN EL SAAD? RESPUESTAS A LOS SUPUESTOS BENEFICIOS DEL COPAGO**

Las finalidades del establecimiento de un copago en los servicios públicos atienden a causas económicas. Autores como Puig Junoy<sup>46</sup> han establecido que el copago atiende a tres finalidades básicas: maximizar la eficiencia a través de la racionalización del consumo, conseguir una mayor recaudación y proporcionar información sobre las preferencias individuales de los ciudadanos. Estas finalidades no son excluyentes entre sí y pueden ser buscadas de manera simultánea. Sin embargo, que estas finalidades actúen también en el ámbito de las prestaciones del SAAD puede llegar a cuestionarse.

La primera finalidad atiende a que la ausencia de un precio puede llegar a producir un consumo mayor, incluso excesivo, del que se produciría si los usuarios pagaran un precio. Al establecer este precio se reduciría la demanda, pues solo se solicitaría cuando este fuera necesario o, a usar medios alternativos de menor coste. Así, se pretende evitar el uso innecesario teniendo como beneficio que se reduzca de manera indirecta el gasto público excesivo llegando a reducir la presión fiscal sobre los contribuyentes. Es más, en aquellos casos en los que la prestación sea escasa, al reducir los consumos innecesarios se atiende la demanda de aquellos consumidores que realmente necesiten aquellos servicios.

Sin embargo, estas afirmaciones no pueden llegar a considerarse como absolutas, y menos en los servicios en atención a la dependencia. Como bien hemos venido estableciendo hasta ahora, las prestaciones del SAAD son indispensables para los beneficiarios, personas de gran vulnerabilidad, para su salud y la posibilidad de conllevar una vida digna. La nece-

---

<sup>46</sup> PUIG JUNOY, J., «Los mecanismos de copago: precios, tasas y tiques moderadores», en *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, 1ª ed., Barcelona (La Caixa), 2003, p. 58.

sidad de recibir estas prestaciones y la falta de servicios alternativos de menor coste a los que acudir hace que la demanda sea inelástica<sup>47</sup> y, por tanto, aun estableciendo un copago, la demanda seguiría siendo prácticamente la misma solo teniendo el efecto perverso de expulsar a aquellos beneficiarios que en realidad no pueden permitírselo.

Incluso que se pueda a reducir el propio coste del servicio sería discutible. Así Lozano Serrano<sup>48</sup> argumenta que solo se conseguirá este efecto disuasorio cuando la nueva cuantía sea tan alta que resulte prohibitiva para el usuario que no tenga suficiente capacidad económica, provocando su exclusión del servicio. Sin embargo, si al final se debe atender al excluido en una situación peor que en la que estaba antes de su exclusión, el coste del servicio y, por tanto, su precio será aún mayor.

La finalidad recaudatoria es la principal. Se ha entendido que en un momento como el actual, en el cual la crisis económica y financiera está provocando desestabilidad presupuestaria en el ámbito estatal y autonómico, sea necesario el pago de estas prestaciones por parte de sus beneficiarios para no tener que sufragarlo en su totalidad a través del gasto público. La parte que es sufragada por las personas dependientes es una cantidad pequeña del propio sistema<sup>49</sup>, suponiendo para ellos un gran sacrificio económico. Sin embargo, no podemos olvidar que en nuestro sistema tributario rige un principio de equidad para los ciudadanos, el principio de solidaridad. Este principio reclama que los costes del SAAD, de los que depende uno de los bienes más preciados, como la dignidad de la persona y la salud, vinculados a necesidades que le vienen impuestas por las más diversas circunstancias que no siempre están en la mano del ciudadano, no se deberían asumir individual sino colectivamente<sup>50</sup>. Por tanto, estos servicios deberían financiarse vía impuestos.

La última finalidad atiende a que el copago se puede utilizar como elemento de información, a fin de conocer las preferencias o valoraciones de los ciudadanos acerca de los servicios públicos. De acuerdo con esta finalidad, cuando la prestación es gratuita, se consumen de forma abusiva y, cuando se establece un sistema de copago, los consumidores muestran sus preferencias individuales provocando la caída significativa de la demanda de algunos servicios, a la vez que mostrarán las necesidades que se consideran básicas para los ciudadanos. En la formulación de esta finalidad subyace «la idea de que es preferible el

---

<sup>47</sup> MONTSERAT CODORNIU, J., «La política redistributiva de las prestaciones de la dependencia: Análisis del impacto del copago en las rentas de los usuarios», cit., p. 4.

<sup>48</sup> LOZANO SERRANO, C., «Artículo 158: Límites al Recorte y Copago de Servicios Fundamentales», ob. cit., pp. 174-175.

<sup>49</sup> Los usuarios sufragan un 20% de los costes totales del sistema. COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA, «Informe de la Comisión para el análisis de la situación para la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia», 2017, p. 78.

<sup>50</sup> BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, cit., p. 122.

mercado frente al sistema democrático en la satisfacción de las necesidades públicas, pues las preferencias de los ciudadanos se exteriorizan mediante el sistema tributario»<sup>51</sup>.

Sin embargo, en los servicios de recepción obligatoria, en palabras textuales de Martínez Sánchez<sup>52</sup>, «no tiene sentido que pretendamos conocer cuáles son las preferencias de la ciudadanía, toda vez que no hay elección a estos efectos relevante (no se elige entre sobrevivir o no)».

Y es que, no es el mercado quien decide cuáles son las necesidades que deben ser satisfechas por los servicios públicos, sino los propios poderes públicos, en especial, el poder legislativo que, al establecerlas, no debe hacer distinción entre el poder adquisitivo de los ciudadanos. Como bien defiende Barquero Estevan<sup>53</sup>, nuestros parlamentarios deben actuar con plena independencia de quién esté pagando el servicio y deben adecuar sus decisiones a las exigencias del interés general y esto solo se consigue mediante la financiación a través de impuestos.

Por tanto, estas finalidades no son aplicables al Sistema de Atención a la Dependencia y contradicen, no solo al sistema impositivo que nuestra Constitución plantea, sino también al Estado social y democrático de Derecho que establece su artículo primero.

Las normas reguladoras del SAAD no son más que otro ejemplo de la tendencia de nuestro Estado de aumentar la financiación a través de las tasas en detrimento de los impuestos. Un Estado en el cuál la solidaridad y la capacidad económica van perdiendo fuerza como principios configuradores de nuestro sistema impositivo dando paso al principio de equivalencia. Llevado al peor de los extremos, un sistema impositivo cuyo principio configurador fuera el principio de equivalencia, un sistema en el cual los servicios públicos y fundamentales para el libre desarrollo de las personas se financien a través de tasas, sería una seria contradicción con el Estado que describe nuestro artículo primero pues «si el ordenamiento jurídico español tiene como una de sus principales finalidades el aseguramiento efectivo de los derechos fundamentales de todos, no puede conectar el acceso a los servicios básicos (esenciales) a la existencia de la suficiente capacidad económica de los usuarios para sufragar el coste generado»<sup>54</sup>. Y es que lo que no podemos obviar, es que aquellos usuarios que solicitan un servicio público esencial –como el que es objeto de estudio– no están mostrando una mayor capacidad económica y, por tanto, una mayor capacidad de dar riqueza, sino, al contrario, están demostrando una mayor necesidad de recibirla<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> RUIZ ALMENDRAL, V., «Hay Impuestos Justos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 159, 2006, p. 56.

<sup>52</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de equivalencia en el sistema tributario español*, 1ª ed., Madrid (Marcial Pons), 2014, p. 169.

<sup>53</sup> BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, cit., pp. 145-146.

<sup>54</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de equivalencia en el sistema tributario español*, cit., p. 170.

<sup>55</sup> SIMON ACOSTA, E., *Las Tasas de las Entidades Locales. (El Hecho Imponible)*, 1ª ed., Pamplona (Aranzadi), 1999, p. 29; BÁEZ MORENO, A., «Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva», cit., p. 958.

## VII. CONCLUSIONES Y BREVE REFLEXIÓN

Podemos concluir, por tanto, que el SAAD se financia a través de un modelo mixto: a través de los impuestos generales y a través del copago.

La naturaleza jurídica que tenga esta prestación será distinta dependiendo si el pago es debido a un ente público o a un ente privado. Cuando sea un ente público territorial quien preste el servicio, la contraprestación debida será una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza tributaria, en concreto, una tasa. Cuando sea un ente privado el prestador del servicio, tras la reciente modificación de la Ley de Contratos del Sector Público, el pago de los usuarios será considerado una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria, en concreto, una tarifa o precio privado, aunque sea indispensable para la vida de los usuarios. Con esta modificación se ha intentado cerrar el debate doctrinal en torno a la naturaleza jurídica del pago por las prestaciones recibidas en el SAAD así como en el resto de servicios de carácter público. Sin embargo, el debate sigue abierto y esta regulación es merecedora de cierta crítica, al ser contraria la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

En este modelo, los criterios de participación económica los establece el Consejo Territorial del SAAD, a través de acuerdos, pero dejando un amplio margen a las Comunidades Autónomas para que apliquen los criterios que consideren más convenientes, siendo para algunos autores contrario al principio de igualdad. Sin embargo, aunque el Tribunal Constitucional no se opone a que el Estado pueda establecer los mínimos de capacidad económica a través de una norma de carácter legal, entiende que las Comunidades Autónomas, en virtud del 148.1.20ª CE, tienen competencia para poder establecer los criterios de participación económica y regular nuevas tasas.

Para calcular la contribución económica se tendrá en cuenta la renta y el patrimonio del beneficiario. Para la renta se utilizan sólo algunos tipos de rentas del IRPF, pudiendo derivar en desigualdades. La remisión al IP hace que la normativa aplicable sea muy confusa, habida cuenta de la inexistencia de un documento fiable.

Además, los topes que se establecen son regresivos al afectar a las rentas más bajas, no teniendo justificación que aquellos que tienen una mayor capacidad económica no paguen el 100% del coste. Una idea para conseguir una mayor progresividad en una política de copagos es la exclusión de los usuarios con rentas altas de las bonificaciones aplicables al resto de los individuos, de forma que éstos, sin quedar excluidos del SAAD, contribuyan a su financiación pagando el precio del servicio correspondiente.

Por otra parte, la nueva ley que entrará en vigor este año parece un avance hacia un sistema más justo en términos tributarios. Sin embargo, aunque faltando su posterior desarrollo reglamentario, seguirá adoleciendo de algunos de los problemas que tenía la regulación

anterior. El más importante es el uso del patrimonio como criterio para la cuantificación económica, pues seguirá afectando a las personas que menos recursos tienen.

Además, podrá incrementar el estado actual del debate competencial en materia de dependencia, al poder considerar que al establecer unos máximos y mínimos de carácter legal que las Administraciones Autonómicas no podrán contradecir se están invadiendo las competencias de las Comunidades Autónomas de poder regular sus propios ingresos autonómicos en las materias propias de su competencia.

Sin embargo, aunque la nueva regulación cree un sistema más equitativo, el mayor peligro encontrado es que este modelo de financiación es otro paso más hacia un Estado que aumenta su financiación vía tasas en detrimento de los impuestos, un Estado que quien escribe no puede llegar a defender. Este Estado defendido por la rama económica entiende que los servicios esenciales deben estar regidos por las normas del mercado, poniendo en duda al Estado social y democrático de Derecho.

Más allá de las ventajas que pueda suponer el principio de equivalencia, se está poniendo en duda un principio básico de nuestra Constitución, el principio de solidaridad. Hay que subrayar que los costes del SAAD vienen vinculados a necesidades que vienen impuestas por circunstancias fuera del ámbito de control del ciudadano y que, por tanto, tienen que asumirse de manera colectiva. Y es que los efectos distributivos que busca nuestro sistema impositivo se logran a través del gasto público para beneficiar a aquellos que menos tienen. La posibilidad de que el servicio se condicione a una tasa, y que pueda llegar a generarse una deuda o incluso negarse de facto a quien no pueda asumirla no debería ser aceptado por la sociedad. Este tipo de normativas no pueden obviar que una amplia mayoría de los ciudadanos también están dispuestos a contribuir mediante impuestos al bienestar de los demás.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA GALLO, P., «Restricciones de Gasto, gestión privada y copago en el Servicio Público de Salud», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012, pp. 70-86.

BÁEZ MORENO, A., «Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pp. 953-969.

BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, 1ª ed., Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2002.

COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA, «Informe de la Comisión para el análisis de la situación para la dependencia, de

- su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia», 2017.
- DE ARAOZ SÁNCHEZ DÓPICO, I., «Informe sobre la regulación de la participación económica del beneficiario en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)», FEAPS, 2013.
- DELGADO PACHECO, A., «Los tributos sectoriales desde un punto de vista constitucional», *Desafíos de la Hacienda Pública Española*, núm. 10, 2012, pp. 29-38.
- DURÁN BERNARDINO, M., «El copago en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia», *Temas laborales*, núm. 126, 2014, pp. 273-282.
- LÓPEZ TERRADA, E. y SALA GALVÁN, G., «La financiación del sistema y la aportación del beneficiario», en *La Situación de Dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2009, pp. 543-620.
- LOZANO SERRANO, C., «Artículo 158: Límites al Recorte y Copago de Servicios Fundamentales», en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, 1ª ed., Pamplona, (Thomson Reuters-Aranzadi), 2014, pp. 171-197.
- LUCAS DURÁN, M., «Colaboración público-privada y sistema de dependencia: participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones», en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privado y gasto público*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2016, pp. 402-426.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., «La financiación del Sistema Nacional de Dependencia», *Quincena Fiscal*, núm. 12, 2006, pp. 33-40.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de equivalencia en el sistema tributario español*, 1ª ed, Madrid (Marcial Pons), 2014.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD en *Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Disponible en: <[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad\\_compl20180131.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad_compl20180131.pdf)> [Consultado: 16 de marzo de 2018].
- MONTSERRAT CODORNIU, J., «El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 2014.
- MONTSERRAT CODORNIU, J., «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: costes e impacto en las rentas de los usuarios», *Papeles de Economía*, núm. 129, 2011.



- MONTSERRAT CODORNIU, J., «La política redistributiva de las prestaciones de la dependencia: Análisis del impacto del copago en las rentas de los usuarios», *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2010.
- MONTSERRAT CODORNIU, J., «La “tercera vía de financiación”: la contribución económica del usuario», *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 56, 2009, pp. 127-143.
- MONTSERRAT CODORNIU J. y MONTEJO SARRIAS, I. «El Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Análisis de las medidas introducidas en la Resolución de 13/7/2012», *Actas de la Dependencia*, núm. 6, 2012 pp. 75-99.
- NAVARRO GARCÍA, A., *Los riesgos del copago y su polémica expansión: análisis jurídico*, 1ª ed., Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017.
- NAVARRO GARCÍA, A., «El copago como mecanismo de financiación de los servicios de atención a la dependencia», *Tributos Locales*, núm. 103, 2012, pp. 15-38.
- PUIG JUNOY, J., «Los mecanismos de copago: precios, tasas y tiques moderadores» en *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, 1ª ed., Barcelona (La Caixa), 2003, pp. 55-96.
- RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, núm. 3, 2010, pp. 195-220.
- RUIZ ALMENDRAL, V., «Hay Impuestos Justos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 159, 2006, pp. 54-59.
- RUIZ GARIJO, M., «Potestad tarifaria y fórmulas de copago en la financiación privada de los servicios públicos», en *Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas LI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, 1ª ed., Madrid (Instituto de Estudios Financieros), 2008, pp. 133-144.
- SIMON ACOSTA, E., *Las Tasas de las Entidades Locales. (El Hecho Imponible)*, 1ª ed., Pamplona (Aranzadi), 1999.
- ZORNOZA PÉREZ, J. y ORTIZ CALLE, E., «Las tasas», en *Los Tributos Locales*, 2ª ed., Cizur Menor (Civitas-Thomson Reuters), 2010, pp. 791-917.

## IX. LISTA DE RESOLUCIONES CITADAS

STC 27/2017, del 2 de febrero.

STC 62/2015, de 22 de mayo.

STC 84/2014, de 29 de mayo.

STC 83/2014, de 29 de mayo.

STC 102/2005, de 20 de abril.

STC 63/2003, de 27 de marzo.

STC 233/1999, de 16 de diciembre.

STC 182/1997, de 28 de octubre.

STC 185/1995, de 14 de diciembre.

ATS, de 3 de noviembre de 2011, (rec. n.º 2056/2011).

STS, de 3 de diciembre de 2009, (rec. n.º 6302/2008).

STS, de 19 de abril de 2005, (rec. n.º 1092/1999).

SAN, de 25 de febrero de 2011, (rec. n.º 90/2009).

STSJ de Galicia, de 20 de julio de 2016, (rec. n.º 271/2015).

STSJ de Cantabria, del 15 de diciembre 2015, (rec. n.º 235/2015).

STSJ de Castilla y León, de 27 de octubre de 2015, (rec. n.º 137/2007).

STSJ de la Comunidad Valenciana, de 20 de noviembre de 2014, (rec. n.º 2426/2013).

STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de octubre de 2014, (rec. n.º 2711/2013).