



**CRITERIO INTERPRETATIVO 10/2024 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL SOBRE EL CÁLCULO DEL LÍMITE DE ACUMULACIÓN DE RECURSOS APLICABLE A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS CUANDO EL BENEFICIARIO ACREDITA LA NECESIDAD DEL CONCURSO DE UNA TERCERA PERSONA PARA LOS ACTOS ESENCIALES DE LA VIDA.**

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) ha solicitado criterio jurídico a esta Dirección General de Seguridad Social (DGOSS) en relación con el cálculo del límite de acumulación de recursos (LAR) aplicable a las pensiones no contributivas. Concretamente, se consulta por la fórmula de cálculo de este límite en aquellos casos en los que el beneficiario necesita el concurso de una tercera persona para realizar los actos esenciales de la vida; es decir, si para calcular el LAR debe tenerse en cuenta únicamente la cuantía fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o bien esta cantidad incrementada con el 50% correspondiente al complemento de ayuda de tercera persona.

**Planteamiento:**

Tal y como expone la Entidad Gestora en su consulta, hasta el año 2006, la cuantía del LAR que resulta aplicable para las pensiones no contributivas se calcula en base a la cantidad que cada año se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

En enero del año 2006, el IMSERSO cambia su criterio de gestión para adecuar su actuación administrativa a la doctrina jurisprudencial creada por el Tribunal Supremo en los años anteriores. Como consecuencia de este cambio, se determina que el LAR aplicable cuando el pensionista viva integrado en una unidad económica de convivencia y acredita la necesidad del concurso de una tercera persona para realizar los actos esenciales de la vida cotidiana, se

calcule teniendo como referencia la cantidad fijada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, incrementada con el 50% de dicha cuantía.

En año 2009, con la aprobación de la Orden/PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, sobre rentas o ingresos computables y su imputación, se produce un nuevo cambio de criterio por parte de ese Instituto. Se determina, con base en el artículo 3 de la mencionada orden, que no resulta ya de aplicación la doctrina jurisprudencial que se venía aplicando desde 2006, sino que, desde la publicación y entrada en vigor de la orden, el importe del LAR se fija en todo caso en función de la cuantía que venga establecida en la LPGE, con independencia de que el solicitante o beneficiario perciba o no el complemento de ayuda de tercera persona.

Con fecha de 11 de octubre de 2023, se dicta una nueva sentencia por parte del Tribunal Supremo que, a juicio del IMSERSO, obliga a reconsiderar de nuevo la actuación administrativa seguida desde la publicación de la Orden/PRE/3113/2009, de 13 de noviembre.

Así, señala ese Instituto en su consulta:

*“(...) A juicio de este Instituto y en base al contenido de la referida sentencia, procedería que el LAR volviera a calcularse conforme a la doctrina, es decir que cuando el solicitante / pensionista vive integrado en una unidad económica de convivencia y acredite la necesidad del concurso de otra persona, se calcule con referencia a la cuantía anual fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado incrementada con el 50% de dicha cuantía.*

*Esta Entidad Gestora, ante el contenido de la nueva sentencia recaída el 15 de octubre de 2023, estima necesario elaborar instrucciones dirigidas a los órganos competentes en la gestión de las pensiones no contributivas con el objeto de adecuar la actuación administrativa a la jurisprudencia. Se ha considerado necesario trasladar consulta a esa Dirección General al*

*efecto de que si no procediese tal adaptación se informe al respecto y se actúe en consecuencia.”*

### **Criterio DGOSS:**

El artículo 3.1 del RD 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones atribuye a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social la realización de las funciones de ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, elaborando e interpretando las normas y disposiciones que afecten a dicho sistema, unificando y dictando los criterios normativos necesarios para su efectividad.

#### **I. Marco legal**

Nuestro Sistema de Seguridad Social, dentro de las prestaciones que tienen carácter no contributivo, regula las pensiones de jubilación e invalidez como prestaciones económicas que se perciben por ciudadanos que presentan una situación de necesidad protegible y carecen de ingresos suficientes para su subsistencia.

Dentro de la regulación de la invalidez no contributiva, el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) establece:

*“Artículo 363. Beneficiarios.*

*1. Tendrán derecho a la pensión de invalidez no contributiva las personas que cumplan los siguientes requisitos:*

*(...)*

d) Carecer de rentas o ingresos suficientes. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes cuando la suma, en cómputo anual, de los mismos sea inferior al importe, también en cómputo anual, de la prestación a que se refiere el apartado 1 del artículo siguiente.

Aunque el solicitante carezca de rentas o ingresos propios, en los términos señalados en el párrafo anterior, **si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas o ingresos suficientes cuando la suma de los de todos los integrantes de aquella sea inferior al límite de acumulación de recursos obtenido conforme a lo establecido en los apartados siguientes.**

**2. Los límites de acumulación de recursos, en el supuesto de unidad económica, serán equivalentes a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión, más el resultado de multiplicar el 70 por ciento de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno.”**

3. Cuando la convivencia, dentro de una misma unidad económica, se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes en primer grado, los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a dos veces y media la cuantía que resulte de aplicar lo dispuesto en el apartado 2.

(...)

“Artículo 364. Cuantía de la pensión.

1. La cuantía de la pensión de invalidez no contributiva se fijará, en su importe anual, en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

(...)

3. En los casos de convivencia del beneficiario o beneficiarios con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de la unidad económica más la pensión o pensiones no contributivas, calculadas conforme a lo dispuesto en los dos apartados anteriores, superara el límite de acumulación de recursos establecidos en los apartados 2 y 3

*del artículo anterior, la pensión o pensiones se reducirán para no sobrepasar el mencionado límite, disminuyendo en igual cuantía cada una de las pensiones.*

*(...)*

*6. Las personas que, cumpliendo los requisitos señalados en el apartado 1, a), b) y d) del artículo anterior, estén afectadas por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75 por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, **tendrán derecho a un complemento equivalente al 50 por ciento del importe de la pensión a que se refiere el primer párrafo del apartado 1.***

Por su parte, el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, establece en su artículo 2:

*“Art. 2. Complemento en pensiones de invalidez por necesidad de otra persona.*

*La cuantía de la pensión de invalidez se incrementará con un complemento siempre que, siendo el porcentaje de minusvalía o enfermedad crónica del beneficiario igual o superior al 75 por 100, la aplicación del baremo a que se hace referencia en el artículo 4.º de este Real Decreto haya determinado la necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. El importe de dicho complemento será equivalente al 50 por 100 de la cuantía de la pensión que se fije anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.”*

Asimismo, en la misma línea que el artículo 363 del TRLGSS, el apartado segundo del artículo 11 de este real decreto determina:

*“Art. 11. Carencia de rentas o ingresos.*

*(...)*

**2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, cuando el solicitante carezca de rentas o ingresos suficientes, si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido dicho requisito cuando la suma de las rentas o ingresos computables de todos los integrantes de aquélla, en los términos previstos en el número anterior, sea inferior al límite de acumulación de recursos, equivalente a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión más el resultado de multiplicar el 70 por 100 de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno.**

(...)"

Finalmente, la Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, establece igualmente en su artículo 3:

*"Artículo 3. Carencia de rentas o ingresos de la unidad económica de convivencia.*

*1. Cuando el solicitante carezca de rentas o ingresos personales suficientes (...), si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido dicho requisito cuando la suma de las rentas o ingresos computables de todos los integrantes de aquélla, sea inferior al límite de acumulación de recursos aplicable a la unidad económica. Dicho límite será el equivalente a lo que resulte de la suma de la cuantía de la pensión que, en cómputo anual, es establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, más el 70 por ciento de dicha cuantía multiplicado por el número de convivientes menos uno (...)."*

## **II. Doctrina jurisprudencial**

Como indica la Entidad Gestora en su consulta, el Tribunal Supremo ha venido sosteniendo en diversos pronunciamientos (STS de 24 de enero de 2002, STS de 23 de junio de 2004 y STS de 28 de febrero de 2005) que en el cómputo para calcular el LAR debe tenerse en cuenta, además de la cuantía de la pensión, el complemento del 50% de dicha cuantía.

Recientemente, ha recaído un nuevo pronunciamiento del Alto Tribunal en sentencia de fecha de 11 de octubre de 2023, en el que la cuestión controvertida consiste nuevamente en determinar si, cuando se trata de una pensión de invalidez no contributiva con derecho a complemento por asistencia de tercera persona – como es el caso de la interesada-, para calcular el LAR se debe tener en cuenta, además de la cuantía de la pensión, el complemento del 50% de dicha cifra.

En su argumentación, el Tribunal Supremo se remite a sus anteriores pronunciamientos – al existir identidad en las situaciones de hecho planteadas-, estableciendo que:

*“La sinonimia en los contenidos permite transferir la doctrina de esta Sala IV elaborada sobre esta temática: la interpretación integradora de aquellas normas (actuales artículos 363 y 364 del TRLGSS) junto al también citado art. 2 (Complemento en pensiones de invalidez por necesidad de otra persona) del RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, del que extraíamos que **el complemento forma parte de la pensión, deviene integrado en ella, dado que el precepto habla de un incremento de la cuantía de la pensión con dicho complemento**; sin olvidar la diversa relevancia de las eventuales situaciones de necesidad, según se esté impedido de realizar los actos más esenciales de la vida, tales como desplazarse, vestirse, comer, análogas, o acaezca que, pese a la invalidez, se puedan realizar tales actuaciones por sí solo, ya que la primera realidad conlleva una carga económica y mayores gastos en la familia.*

*En consecuencia, **en la tesitura de referenciar el límite de acumulación de recursos a la cuantía básica de la pensión no contributiva o a la cuantía incrementada prevista para las pensiones de invalidez por necesidad de otra persona, ha de optarse por este segundo parámetro, en tanto que el complemento se ha ubicado por el propio legislador dentro de la variable y concepto atinente a la cuantía de la pensión, y responde a una situación de***

***necesidad especial, agudizada por el requerimiento del concurso de una tercera persona para realizar actos esenciales de la vida, que el sistema de Seguridad Social debe revertir.***

*La acción protectora del sistema claramente se resentiría con una exégesis que postule que aquel límite de acumulación de recursos resulte minorado mediante la operación de detracer una cifra -la correspondiente al complemento- que, sin embargo, se encuentra ínsita en la propia cuantía de la pensión de invalidez no contributiva, y que trata de paliar o mitigar el mayor gasto aparejado a una situación de especial vulnerabilidad.”*

Finalmente, la sentencia aclara en el último punto de los fundamentos de derecho que:

*“No enerva esa conclusión la fórmula matemática para calcular el límite de acumulación de recursos aplicable a la unidad económica que estableció el art. 3 de la Orden/PRE/ 3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del RD 357/1991, fórmula que alude a la cuantía anual de la pensión establecida en la LGPE y nada explícita o desglosa sobre el complemento de tercera persona.”*

### **III. Criterio aplicable**

Tal y como se deduce de los artículos antes transcritos, para poder percibir una pensión de invalidez de carácter no contributivo es necesario cumplir con una serie de requisitos, entre los que se encuentra la carencia de ingresos o rentas. Cuando la persona beneficiaria esté integrada en una unidad económica de convivencia, se entenderá que existe tal situación de necesidad cuando la suma de ingresos y rentas que perciban todos los miembros de la unidad, sea inferior al LAR, es decir, el equivalente a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión – que se determinará en la LPGE de cada año-, más el resultado de multiplicar el 70 por ciento de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno.

La cuestión a dilucidar es si, en aquellos casos en los que a un pensionista de invalidez no contributiva que se le reconoce el complemento del 50 % de la pensión para abonar los

gastos de la tercera persona que le asista para realizar los actos esenciales de su vida diaria - previsto en el artículo 364.6 del TRLGSS-, dicho complemento debe tenerse en cuenta para calcular el LAR aplicable a la unidad económica de convivencia en la que se integra la persona beneficiaria de la pensión.

Pues bien, siguiendo la línea argumental del Tribunal Supremo, debe entenderse que el complemento por asistencia de tercera persona es parte integrante de la pensión de invalidez, en la medida en que la propia norma lo regula como un complemento que viene a **incrementar** la cuantía de la pensión. Por ello, cuando el artículo 3 de la Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, que establece la fórmula de cálculo del LAR para unidades de convivencia, hace mención a *“la cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”* debe entenderse que está integrando dentro del concepto *pensión* al complemento de ayuda de tercera persona.

Una interpretación literal de la norma no impide llegar a esta conclusión, ya que el texto de la ley hace referencia únicamente a *“la cuantía de la pensión”* que se fije en la correspondiente LPGE, sin especificar la inclusión, pero tampoco la exclusión del complemento del 50% previsto por el artículo 364.6 del TRLGSS.

Por otra parte, si atendemos a una interpretación teleológica o finalista de la norma, llegamos necesariamente a la misma conclusión. La voluntad del legislador al establecer el complemento de ayuda de tercera persona es procurar dar una mayor protección a aquellas personas que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables, al carecer de ingresos y necesitar además la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida cotidiana, intentando mitigar los gastos adicionales en los que las mismas incurren. Así, si no se considerara la cuantía del complemento como integrada dentro de la pensión de invalidez, se estaría minorando el LAR, pudiendo perjudicar con ello a aquellas personas de especial vulnerabilidad, tanto en el momento de acceder a la propia pensión como en la cuantía a percibir.

Por ello, teniendo en cuenta que la finalidad de la norma es dar una mayor protección a aquellas personas que tienen una situación de necesidad y dependencia especial, esta Dirección General considera adecuado que la Entidad Gestora asuma la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los términos expuestos.

**Conclusión:**

- **Este Centro Directivo determina que, en aquellos supuestos en los que el solicitante o beneficiario de una pensión de invalidez no contributiva que perciba el complemento del 50% por necesidad de tercera persona y esté integrado en una unidad económica de convivencia, para el cálculo del límite de acumulación de recursos (LAR), deberá tenerse en cuenta la cuantía de la pensión que con carácter anual se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, incrementada con el 50% de dicha cifra.**

LA DIRECTORA GENERAL

Marta Morano Larragueta.