



**CRITERIO INTERPRETATIVO 16/2024, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SOBRE LA FECHA DEL HECHO CAUSANTE CUANDO SE SOLICITA LA PENSIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE DESDE LA SITUACIÓN DE NO ALTA.**

Procedente del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ha tenido entrada consulta a esta Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), con fecha 21 de junio de 2024, conforme a la Instrucción Cuarta de la Circular 2/2022, de 3 de febrero, sobre procedimiento y criterios de actuación en los supuestos de reparos formulados por la respectiva Intervención Delegada Territorial (IDT), por considerar que procede reconocer la prestación en un importe inferior, al objeto de que esta Dirección General se pronuncie sobre la cuestión controvertida.

Esta Centro Directivo considera que la respuesta a dicha consulta conlleva emitir un criterio interpretativo de carácter general sobre la fecha en la que procede situar el hecho causante (HC) de la incapacidad permanente (IP) en los grados de incapacidad permanente absoluta (IPA) o gran invalidez (GI) cuando la pensión se solicita desde la situación de no alta.

**Planteamiento:**

En su escrito, el INSS manifiesta lo siguiente:

“En el expediente objeto de reparo se cuestiona la fecha del hecho causante (HC) en un supuesto de hecho en el que la interesada solicita la pensión de incapacidad permanente (IP) a instancia de parte y en el que concurren las siguientes circunstancias:

En la fecha en la que la interesada solicita la IP (21/4/2023) se encuentra en **situación de no alta.**

El Equipo de Valoración de Incapacidades (EVI), en fecha 31 de enero de 2024, propone la calificación como incapacitada permanente en el grado de absoluta (IPA), derivada de la contingencia de enfermedad común. El director provincial

del INSS, en la misma fecha, acepta íntegramente el contenido de esa propuesta elevándola a definitivo.

Puesto que la interesada estaba en situación de no alta, de acuerdo con lo previsto en el párrafo primero del artículo 195.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS) y del artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, para la aplicación de la Ley 26/1985 de 21 de julio, en materia de racionalización de las pensiones de jubilación e invalidez permanente (RDJIP), **la DP emite una propuesta de resolución estimatoria de la pensión IPA fijando HC en la fecha en la fecha que la interesada presenta la solicitud de IP.**

**La IDT fiscaliza de disconformidad el expediente por cuanto considera que la fecha del HC debe situarse en la fecha de emisión del dictamen EVI (fecha en la que la interesada estaría en situación asimilada al alta de paro involuntario). Argumenta que *“si bien la situación en la que se encontraba el interesado en el momento de la solicitud era la de no alta, lo que hubiese supuesto que el hecho causante quedase fijado el día de la solicitud”* no procede fijar el HC en ese momento por cuanto desde que se solicita la prestación hasta que se emite el dictamen-propuesta del EVI transcurren más de 135 días, incumpliendo, por tanto, el plazo para resolver la prestación que se establece en el artículo 14.1 de la Orden de 18 de enero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, sobre incapacidades laborales en el sistema de la Seguridad Social (OIN).**

Añade el órgano fiscalizador que, a su juicio, no se puede entender que el HC es la fecha de la solicitud por cuanto en esa fecha no se disponía de información suficiente para entender que las lesiones o dolencias que fueron valoradas en la fecha que se emite el dictamen-propuesta del EVI (más de ocho meses después

de presentar la solicitud) son las mismas que las existentes en la fecha que se solicita la prestación. En estas circunstancias, la IDT sugiere que *“podría fijarse el HC en la fecha de la solicitud si se acreditase en el expediente que las secuelas de las lesiones o dolencias por las que se solicitó la prestación estaban fijadas con carácter irreversible y dotadas de efectos invalidantes en el momento de la solicitud”*.

La DP no está de acuerdo con el reparo de la IDT, puesto que, cuando se está en situación de no alta, las normas fijan como fecha del HC la fecha de la solicitud de la pensión. Si bien, conforme al procedimiento establecido en la Circular 2/2022, de 3 de febrero, para evitar la interrupción de rentas a la interesada, la DP resuelve el expediente conforme al reparo formulado por la IDT a la espera del pronunciamiento de ese Centro Directivo al que se dirige la consulta.

**A juicio de esta Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica se constata que, en el expediente en cuestión, tanto el órgano gestor como el órgano fiscalizador confirman que la interesada en la fecha que solicita la prestación de IP se encontraba **en situación de no alta** y, por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del RDJIP **procede fijar la fecha del HC en la fecha de la solicitud.****

Esta Subdirección General considera que la demora de la DP en la emisión del dictamen propuesta del EVI no justifica que la interesada deba verse perjudicada en la forma en la que propone la IDT, ya que tal interpretación supondría que los efectos iniciales del pago de la pensión se demorasen más de 8 meses.

Asimismo, cabe señalar que ni en el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales,

administrativas y de orden social (RDIN), ni en la OIN, se establece un plazo para que el EVI emita el dictamen-propuesta, por lo que no cabe entender que siendo este dictamen parte del procedimiento instruido propiamente por la entidad gestora, ajeno a la voluntad de la interesada, vaya a ocasionar un perjuicio a la solicitante de la prestación.

Por otro lado, en lo que se refiere al plazo para resolver el expediente, ciertamente, tanto el artículo 6 del RDIN como el artículo 14 de la OIN establecen que el plazo máximo para resolver el expediente es de 135 días. Sin embargo, si no se resuelve en el citado plazo no cabe entender, como así señala la IDT en el citado informe, que se haya de solicitar un nuevo dictamen del EVI para verificar si las lesiones de la interesada antes y después de transcurrido dicho plazo son las mismas, ya que ambos preceptos normativos establecen con claridad las consecuencias de no resolver en el citado plazo y en ningún caso se hace referencia a lo señalado por esa IDT.

En todo caso, no está previsto normativamente que el retraso en la valoración del EVI pueda modificar el HC de la pensión.

Por consiguiente, **esta Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica**, al amparo de la Instrucción Quinta de la Circular 2/2022, considera que procede la revisión de oficio de la resolución dictada por la DP, en beneficio de la interesada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 146.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.”

## **Criterio Interpretativo de la DGOSS:**

Este Centro Directivo emite Criterio Interpretativo de conformidad con las competencias que tiene atribuidas por el artículo 3.1.a) del Real Decreto 501/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, sobre ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, interpretando las normas y disposiciones que afecten a dicho sistema, unificando y dictando los criterios normativos necesarios para su efectividad.

### a) Normativa de aplicación

La única norma del ordenamiento de la Seguridad Social que expresamente regula la fecha del HC de la IP es el artículo 13.2 de la Orden de 18 de enero de 1996, que establece la siguiente regla general:

*“2. El **hecho causante** de la prestación se entenderá producido **en la fecha en la que se haya extinguido la incapacidad temporal** de la que se derive la invalidez permanente.*

*En los **supuestos en que la invalidez permanente no esté precedida de una incapacidad temporal o ésta no se hubiera extinguido**, se considerará producido el hecho causante en la fecha de emisión del **dictamen-propuesta del equipo de valoración de incapacidades**.”*

Por otra parte, de lo establecido en el párrafo primero del artículo 195.4 del TRLGSS y en el artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, en modo alguno cabe considerar que el HC de la IP sea la fecha de solicitud de la prestación en aquellos supuestos en que el interesado se encuentra en dicha fecha en situación de no alta, ya

que el primero de los artículos citados se limita a establecer la excepción, únicamente para las pensiones de incapacidad permanente en los grados de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez derivadas de contingencias comunes, de que podrá causarse el derecho aunque los interesados no se encuentren en el momento del hecho causante en alta o situación asimilada a la de alta, exigiendo a esos efectos y en esos supuestos un período mínimo de cotización de 15 años.

En cuanto al artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, determina que *“Cuando los interesados no se encuentren en alta o situación asimilada a la de alta, la declaración de invalidez permanente en los grados de incapacidad absoluta y gran invalidez derivada de contingencias comunes, sólo tendrá lugar a instancia de parte. En tales supuestos, los efectos económicos se producirán desde el momento de la solicitud”*, pero la equiparación entre la fecha de efectos económicos y la fecha del hecho causante en estos o en cualquier otro supuesto no es una norma general.

Así se deduce del artículo 53.1, párrafo primero, del TRLGSS:

*“El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cinco años, contados desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se determinen en la presente ley y de que los efectos de tal reconocimiento se produzcan a partir de los tres meses anteriores a la fecha en que se presente la correspondiente solicitud”.*

Esta misma distinción puede observarse en el Real Decreto 453/2022, de 14 de junio, por el que se regula la determinación del hecho causante y los efectos económicos de la pensión de jubilación en su modalidad contributiva y de la prestación económica de ingreso mínimo vital, y se modifican diversos reglamentos del sistema de la Seguridad Social que regulan distintos ámbitos de la gestión, ya que su artículo 3 determina la fecha del hecho causante en distintos supuestos, mientras que el artículo 4 regula los efectos

económicos de la pensión.

A fin de que ambas fechas, hecho causante y solicitud de la prestación, coincidan debe determinarse expresamente por la norma para el supuesto de que se trate, como sucedía con el, ya derogado, apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, en relación con la jubilación desde la situación de no alta, o como sucede actualmente con la prestación económica de ingreso mínimo vital, cuyo hecho causante se considera producido en la fecha de presentación de la solicitud conforme determina el artículo 5 del Real Decreto 453/2022, de 14 de junio.

Por otra parte, debe resaltarse que al desarrollar reglamentariamente la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social, que permitió el acceso a las pensiones de jubilación e incapacidad permanente absoluta desde la situación de no alta, el Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, estableció expresamente como fecha del hecho causante de la pensión de jubilación en esos supuestos *“el día de presentación de la solicitud”* (artículo 1º.2, ya derogado como se ha dicho) y, sin embargo, para la pensión por incapacidad permanente la fecha de solicitud de la pensión solo se consideró para *“los efectos económicos”* de la declaración de invalidez (artículo 3º, antes citado y aún en vigor).

#### b). Doctrina jurisprudencial

El fundamento para la fijación del hecho causante de determinadas pensiones de incapacidad permanente en la fecha de solicitud no se encuentra en el ordenamiento de la Seguridad Social, sino en la jurisprudencia.

Así lo manifiesta la STS, Sala de lo Social, 6910/2002, de 21 de octubre (recurso de unificación de doctrina 3764/2001), que dice lo siguiente:

**“La regla general establecida en la normativa reglamentaria determina como día inicial de efectos de la pensión reconocida la del "hecho causante de la prestación", considerando "producido el hecho causante en la fecha de emisión del dictamen-propuesta del equipo de valoración de incapacidades" cuando "la invalidez permanente no está precedida de una incapacidad temporal o ésta no se hubiera extinguido" ( art. 13.2 de la OM de 18 de enero de 1996, en relación con el art. 6 del RD 1300/1995 de 21 de julio). Interesa destacar que esta regla general, como ya he advertido esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo en una sentencia anterior (STS 24-5-1999), no es sustancialmente distinta de la que existía en la situación normativa anterior, bajo la vigencia de la disposición adicional de la OM de 23 de noviembre de 1982 sobre los efectos de los "dictámenes médicos de las unidades de valoración médica de incapacidades" en materia de "nacimiento, mantenimiento y extinción del derecho a las prestaciones económicas de la Seguridad Social", tal como dicho precepto fue interpretado por la jurisprudencia social.**

**La excepción a la regla general tiene su origen en una doctrina jurisprudencial que se remonta al año 1987 ( STS 13-2-1987 y 25-6-1987, entre otras), y que ha sido reiterada en numerosas sentencias a partir de entonces (entre otras muchas, la ya citada STS 24-5-1999, invocada en este recurso como sentencia de contraste). De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial la fecha de iniciación de los efectos económicos de la declaración de la situación de invalidez permanente es la de la solicitud de la pensión en los casos en que concurren conjuntamente las dos circunstancias especiales siguientes: 1ª) cuando se acredita que las secuelas de las lesiones o dolencias por las que se solicitó la prestación "han quedado fijadas con el carácter de irreversibles y dotadas de**



***efectos invalidantes" en el momento de la solicitud, en fecha anterior por tanto a la declaración formal de invalidez por parte del órgano encargado de la valoración de las incapacidades; y 2ª) cuando se ha producido una demora de la entidad gestora en la convocatoria al reconocimiento médico que o bien perjudica la adquisición de derechos por parte del asegurado, o bien constituye un "retraso anormal en la emisión del dictamen".***

Puesto que ambos requisitos coincidían en el supuesto en litigio, se estima el recurso de la trabajadora.

#### c). Criterio seguido por el INSS

La STS, Sala de lo Social, 6910/2002, de 21 de octubre, se ha tomado como referencia en la redacción del citado Criterio 30/2002, apartado I b), para resolver los supuestos en que la IP no ha venido precedida de una situación de IT, por proceder el interesado de una situación que es asimilada a la de alta para la primera de las contingencias citadas (IP), pero no para la segunda (IT) -como sucede en la situación de paro involuntario o en la de convenio especial-. Para esos casos, señala que podrá flexibilizarse la regla general de determinación del HC y de la fecha inicial de efectos económicos a fin de dar cumplimiento a la doctrina contenida en la STS de 21 de octubre de 2002, emitida en relación con un supuesto de este tipo.

A esos efectos, prevé que se podrá valorar a través del dictamen del EVI si *“las secuelas de las lesiones o dolencias por las que se solicitó la prestación han quedado fijadas con el carácter de irreversibles y dotadas de efectos invalidantes en el momento de la solicitud”*, cuando el grado de incapacidad que se aprecia sea de incapacidad permanente absoluta (IPA) o gran invalidez (GI). Esta limitación se justifica en los hechos enjuiciados por la sentencia de unificación de doctrina, y en la equiparación de estos supuestos a aquellos en los que el beneficiario no se encuentra en alta ni situación

asimilada cuando solicita prestación por IP.

Además, se especifica que se entenderá que ha habido demora suficiente para considerar la fecha de solicitud como la del hecho causante, y para retrotraer los efectos del derecho a un momento anterior al del dictamen-propuesta del EVI, cuando ese dictamen se emita después de transcurrido el plazo de ciento treinta y cinco días a que se refiere el artículo

En consecuencia, si al elaborarse el dictamen-propuesta se aprecia la demora indicada y se acredita, según lo dicho, la objetivación de lesiones en la solicitud, ésta se constituye en hecho causante de la pensión de IPA o GI.

Sin embargo, este criterio solo se aplica a las pensiones de IPA y de GI cuando se solicitan desde situaciones asimiladas a la de alta en las que la IP no ha podido estar precedida de una IT y solo a estos grados de incapacidad, y ello por analogía con los supuestos en que puede accederse a la pensión por IP desde la situación de no alta, pero no se aplica a estos últimos supuestos, para los cuales directamente se señala en el apartado I c) siguiente que: *“En aquellos casos en que el interesado no procede de una situación de alta ni asimilada, será el momento de la solicitud el que debe utilizarse como referencia temporal para analizar el derecho y para, en su caso, marcar sus efectos iniciales, conforme al artículo 3 RDJIP”*.

#### d) Criterio de la DGOSS.

Visto el criterio seguido por la Entidad Gestora, la doctrina jurisprudencial citada y teniendo en cuenta que en el ámbito de aplicación del segundo párrafo del artículo 13.2 de la Orden de 18 de enero de 1996, según su tenor literal, cabrían los supuestos de acceso a la pensión de IP desde la situación de no alta cuando el grado de IP sea de IPA o GI, no parece que debiera existir obstáculo alguno para que se siguiera para ellos la misma práctica establecida en el apartado I b) del Criterio 30/2002, extendiéndoles la

doctrina sostenida por la STS de 21 de octubre de 2002, lo que supondría aplicar como criterio de carácter general la sugerencia de la IDT en cuanto a que *“podría fijarse el HC en la fecha de la solicitud si se acreditase en el expediente que las secuelas de las lesiones o dolencias por las que se solicitó la prestación estaban fijadas con carácter irreversible y dotadas de efectos invalidantes en el momento de la solicitud”*.

Sin embargo, considera esta Dirección General que existe un claro obstáculo a efectos de modificar el Criterio 30/2002, apartado I c), y asumir la propuesta de la IDT, obstáculo que consiste en la imperativa aplicación para los supuestos planteados, cualquiera que sea la fecha del HC considerada, de lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, el cual, como ya se ha dicho, determina: **“Cuando los interesados no se encuentren en alta o situación asimilada a la de alta, la declaración de invalidez permanente en los grados de incapacidad absoluta y gran invalidez derivada de contingencias comunes, sólo tendrá lugar a instancia de parte. En tales supuestos, los efectos económicos se producirán desde el momento de la solicitud”**, determinación que va unida al deficiente desarrollo del citado real decreto en materia de HC por parte de la Orden de 18 de enero de 1996.

Aunque ya se señaló más arriba que no cabe con carácter general la equiparación entre la fecha de efectos económicos y la fecha del HC, aceptar que la Orden de 18 de enero de 1996 sitúa también en la fecha del dictamen del EVI el HC de la IP en los grados de IPA o GI cuando se solicita desde la situación de no alta llevaría, inevitablemente y por aplicación del citado artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, a que **los efectos económicos de la pensión debieran tener lugar antes de producirse el HC**, lo que es contrario a la regla general que rige en nuestro sistema de Seguridad Social, conforme a la cual el hecho causante está conectado al inicio del derecho a la prestación, devengándose las prestaciones a partir del mismo (STS, Sala de lo Social, de 28 de octubre de 1994).

Lo deseable habría sido que la mencionada Orden de 18 de enero de 1996 hubiera regulado expresamente la determinación del HC para los indicados supuestos de no alta, por ejemplo, especificando que éste sería la fecha de solicitud cuando en el dictamen del EVI se considerase que las secuelas de las lesiones o dolencias por las que se solicitó la prestación habían quedado fijadas ya con el carácter de irreversibles y dotadas de efectos invalidantes en ese momento de la solicitud, pero situándolo en la fecha de dicho dictamen en el caso de que el EVI no lo aprecie así pero estime que las lesiones constitutivas de IPA o GI ya han quedado consolidadas en la fecha del dictamen.

Esta previsión evitaría que pudieran darse casos en los que en la fecha de solicitud de la pensión de IP desde la situación de no alta todavía no estuviera consolidada la situación de IPA o de GI, pero sí lo esté en la fecha del dictamen del EVI, debiendo reconocerse, sin embargo, los efectos económicos de la pensión antes de que la situación incapacitante esté consolidada, casos que la regulación actual permite que puedan producirse.

Al no haberse procedido de la forma indicada, o mediante alguna fórmula similar, en tanto no se modifique el artículo 13.2 de la Orden de 18 de enero de 1996, o se modifique la fecha de efectos económicos de la prestación regulada en el artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, no cabe otra conclusión que estimar que la fecha del HC para pensiones de IP en los grados de IPA o GI que se solicitan desde la situación de no alta debe situarse en la fecha de solicitud de la pensión.

#### **Conclusión:**

Por los motivos expuestos, considera esta Dirección General que, en tanto no se modifique el artículo 13.2 de la Orden de 18 de enero de 1996 precisando expresamente la fecha del HC aplicable en supuestos solicitud de la pensión de IP cuando el EVI considere la incapacidad en el grado de IPA o GI, o se modifique la fecha de efectos económicos de la prestación establecida en el artículo 3 del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre, solo cabe fijar la fecha

del HC en los indicados supuestos en la fecha de solicitud de la pensión, ya que en otro caso los efectos económicos de ésta serían anteriores a la fecha del HC, lo que es contrario a la regla general de nuestro sistema de Seguridad Social, según la cual el HC está conectado al inicio del derecho a la prestación, devengándose las prestaciones a partir del mismo.