



**Resolución 2015R-777-14 del Ararteko, de 21 de julio de 2015, por la que se recomienda a Lanbide la consideración de determinadas personas causantes de la “Asignación por hijo/a a cargo” como pensionistas a los efectos del art. 9.2 a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre y se revisen algunos procedimientos de suspensión y extinción de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos en su modalidad de complemento de pensiones.**

### Antecedentes

1. El Ararteko ha recibido numerosas quejas (alrededor de 30) y consultas tanto por parte de particulares como de asociaciones que manifiestan su disconformidad con el tratamiento que Lanbide está dando a las personas que tienen 18 años cumplidos y con una discapacidad reconocida del 65% o más, que son causantes aunque no titulares de la prestación económica de la Seguridad Social denominada “Asignación por Hijo/a a Cargo”, regulada en el Capítulo IX “Prestaciones familiares” de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio). Esta prestación se conoce comúnmente como la Prestación por Hijo/a a Cargo (PHC).

Lanbide considera únicamente como Unidad de Convivencia de pensionistas a los perceptores de la PHC **en el caso de que sean huérfanos tanto cuando son titulares de la prestación como cuando no lo son por estar legalmente incapacitados.**

**Al resto de los causantes de la prestación no les considera que tienen derecho al denominado complemento de pensiones por entender que no están comprendidos en el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social.**

Hay que aclarar que en esta prestación, la persona causante es siempre quien tiene la discapacidad. La persona titular-beneficiaria es el o la progenitor/a, a quien teniendo a su cargo al hijo/a con discapacidad, la Seguridad Social le concede la prestación. Cuando fallecen ambos progenitores la titularidad de la prestación se traslada al hijo/a con discapacidad. En ese momento la persona causante de la prestación es, también, la titular de la misma. En esta situación, Lanbide reconoce la unidad de convivencia de pensionista. La titularidad también se puede trasladar al hijo/a discapacitado/a si se cumplen determinadas condiciones como luego veremos.

Con anterioridad Lanbide había mantenido otros criterios interpretativos de la misma normativa. En la Circular de 30 de diciembre de 2008, entre otras pensiones, estaba comprendida la Prestación por Hijo a cargo discapacitado con un grado superior al 65%, mayor de 23 años, cuando la persona discapacitada sea la titular de la prestación. Posteriormente, a raíz de una intervención del Ararteko, Lanbide aprobó la Circular I de 30 de mayo de 2011 que modificaba la anterior, y





en la relación figuraba la PHC discapacitado con un grado superior al 65%, mayor de 18 años, tanto si la persona discapacitada es la titular de la prestación como si no lo es por estar legalmente incapacitada. Si bien se hablaba de titularidad, Lanbide lo equiparaba a ser causante de la prestación, por lo que el Ararteko entendió que ambos casos serían considerados pensionistas y, por tanto, unidad de convivencia especial, a efectos de la RGI, criterio compartido por Lanbide.

En dicha Circular, Lanbide consideraba integradas en la previsión establecida en el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008 I sobre Unidades especiales de pensionistas a las siguientes:

- Pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social.
- Pensiones de jubilación de Clases Pasivas del Estado y de otras Administraciones Públicas.
- Pensiones de jubilación, invalidez o viudedad, percibidas del exterior.
- Pensiones de mutualidades sustitutivas de las del sistema de Seguridad Social, en las que la pensión esté inscrita en el Registro de Pensiones del Sistema Público de Pensiones<sup>1</sup>.
- Pensiones de invalidez (de la Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado u otras Administraciones).
- Pensiones de viudedad (de la Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado u otras Administraciones).
- Pensiones de orfandad, cuando el beneficiario tenga cumplidos 65 años.
- Pensiones en favor de familiares, cuando el beneficiario tenga cumplidos 65 años.
- Pensiones del SOVI.
- Pensiones asistenciales por Enfermedad o Ancianidad. (RD. 2620/1991)
- Pensiones del FBS.
- Pensiones de la LISMI (Subsidio Garantía Ingresos Mínimos)

En resumen, Lanbide inicialmente, en la interpretación de la previsión establecida en el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008, mantuvo otro criterio. **En base a dicho criterio las personas promotoras de las quejas fueron beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en su modalidad de pensionista aunque los progenitores eran los titulares de la PHC.** Posteriormente, Lanbide ha cambiado de criterio y ha acordado la suspensión o la extinción de las prestaciones de RGI en la modalidad de complemento de pensiones reconocidas y, en algunos casos, ha comunicado la obligación de devolver las prestaciones económicas de RGI recibidas con anterioridad al cambio de criterio.

Lanbide dictó una nueva Instrucción y modificó el criterio, haciendo una interpretación literal del texto de la Circular de 2011 y no del sentido que se le había querido dar; Lanbide puso su atención en la titularidad de la prestación y no en la condición de beneficiario, ni tampoco en la naturaleza y destino de la misma y **fijó el criterio de que la PHC se considera pensión sólo** cuando coinciden

---

<sup>1</sup> Se aplica tanto a pensiones de vejez como invalidez y viudedad.



causante y titular; es decir, **cuando el causante es huérfano de padre y madre** aunque conviva con hermanos. Esto deja fuera del beneficio de pensionistas a quienes tienen padre o madre, o ambos, a pesar de que esta prestación tenga las mismas características que una pensión, como se verá más adelante.

2. Al conocer el cambio de criterio esta institución inició una actuación de oficio en la que se trasladó a Lanbide su disconformidad con la nueva interpretación y su opinión relativa a la posibilidad de que las personas causantes de la PHC puedan ser consideradas pensionistas y, por tanto, incluidas en el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, atendiendo a su grado de discapacidad y equiparándolas con quienes perciben la Pensión No Contributiva por invalidez (PNC).

El Ararteko con anterioridad había trasladado también su opinión favorable a esta interpretación de la normativa que entendíamos se había compartido por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Posteriormente, al conocer el cambio de criterio del Departamento se inició la presente actuación de oficio y se solicitó a Lanbide que nos trasladara su opinión.

En la respuesta remitida por Lanbide a esta institución se insiste en que la PHC es una prestación (que no una pensión) que se concede a quien tiene un hijo a cargo (y no al hijo causante).

*Señala "...que Lanbide ha extendido la consideración de pensionista, lo ha hecho al beneficiario y no al causante (excepto que sea causante pero no beneficiario por encontrarse legalmente incapacitado). Y solo se es causante y beneficiario en caso de ser huérfano de ambos progenitores.*

*En vida de éstos, el acceso a la pensión no contributiva de invalidez (y con ella a la condición de pensionista a efectos de RGI) se concede cuando los ingresos de la unidad de convivencia-excluyendo la propia prestación por hijo a cargo u otras las ayudas a la dependencia- son inferiores a 21.711,55 euros, 30.651,60 euros o 39.591,65 euros según convivan dos, tres o cuatro o más personas.*

*En el caso de que se carezca del derecho a la PNC se aplican las normas generales de la RGI, sin considerar como ingresos (y por tanto con plena compatibilidad), los importes de la PHC o de otras ayudas finalistas".*

Lanbide termina señalando que *"Con arreglo a la Ley 18/2008 la renta de garantía de ingresos es una prestación dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social".*





## Consideraciones

1. Los arts. 181-189 de la Ley General de la Seguridad Social regulan las prestaciones familiares. El Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, llevó a cabo el desarrollo reglamentario de las prestaciones familiares. La prestación familiar por hijo o menor acogido a cargo contiene diversas modalidades y particularidades (contributiva, no contributiva, por el cuidado del hijo, de otros familiares, subsidio mensual, pago único...). También hay singularidades con relación a los causantes y beneficiarios. En algunos casos las personas beneficiarias son los padres o madres o los adoptantes o acogedores, y los causantes los hijos/as, naturales o adoptados/as y los menores acogidos. En otros supuestos los causantes y los beneficiarios/as coinciden, como es cuando se es huérfano/a y **en el caso de las personas mayores de 18 años afectas a una discapacidad que no hayan sido incapacitadas judicialmente y conserven su capacidad de obrar** (art.182.2 de la Ley General de la Seguridad Social). A diferencia de lo que Lanbide señala en su respuesta, la normativa prevé que puedan ser personas beneficiarias las personas mayores de 18 años afectas a una discapacidad que no hayan sido incapacitadas judicialmente y conserven su capacidad de obrar, **colectivo que es el objeto de esta resolución y al que pertenecen mayoritariamente las personas promotoras de las quejas.**

Estas personas son beneficiarias de la PHC que, en razón de ellas, correspondería a sus progenitores o adoptantes, previa presentación de la solicitud al efecto y con audiencia de aquéllos (art. 10.2 Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social). Este trámite se ha realizado en diversos casos. Si la solicitud cuenta con la aprobación del progenitor, la Seguridad Social accede a lo solicitado. Así, el hijo causante pasa a ser también beneficiario. **Se cumpliría el criterio manifestado por Lanbide para considerar pensión a esa prestación.** Por lo tanto, si Lanbide considera imprescindible que consten las personas causantes como beneficiarias, **la anterior previsión legal habilita al hijo no incapacitado a solicitarla.**

En el caso de que esté incapacitado habría que tener en cuenta la disposición adicional novena de la Ley 40/2007, sobre "asimilación de las personas que judicialmente hayan sido declaradas incapaces". *"A los efectos de la aplicación de la Ley General de la Seguridad Social, se entenderá que están afectadas por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por 100, aquellas personas que judicialmente hayan sido declaradas incapaces"*.

La PHC es una prestación de la Seguridad Social que el legislador la ha incorporado dentro del grupo de prestaciones familiares pero que, como veremos, tiene características semejantes a otras prestaciones como es la prestación por invalidez contributiva o no contributiva. En los casos a los que nos referimos, esto es, cuando se es mayor de 18 años y se está afecto a una discapacidad igual o mayor de 65% pueden coincidir el causante y el beneficiario, al igual que coincide en el caso de la persona huérfana. En la regulación de la prestación se usan términos





propios de las prestaciones de la Seguridad Social, como son causante o beneficiario, pero se trata de proteger una situación de discapacidad por lo que es importante **analizar su naturaleza con independencia de la denominación que se utilice.**

**2.** Entre los requisitos para ser perceptor de la prestación de RGI está el de constituir una unidad de convivencia. La prestación se concede a la unidad de convivencia no a la persona individual. Hay que tener en cuenta que si se convive con otra u otras personas con la que se está unido por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguineidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente o pre adoptivo o de tutela **se constituye una misma unidad de convivencia y se tienen en cuenta los ingresos de todas las personas que la integran.**

Pero el concepto de unidad de convivencia es distinto en el caso de las personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad. Estas personas constituyen una unidad de convivencia independiente junto con su cónyuge o persona unida a ella por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependan económicamente de ellas (art. 5.2 a) Decreto 147/2010) **y pueden tener derecho a la RGI, siempre que cumplan los requisitos, al margen de otras personas que convivan en el mismo hogar, en la cuantía prevista en el art. 13.1 b) Decreto 147/2010.** Ello deja fuera de la unidad de convivencia de pensionista a los hijos que cuentan con ingresos propios por trabajo o, en su caso, a los progenitores que dispongan de ingresos propios. Se consideran personas económicamente dependientes aquellos miembros de la unidad de convivencia que no trabajan o que sus ingresos por otros conceptos distintos al trabajo sean inferiores o iguales a la cuantía base de la Renta de Garantía de Ingresos (art.5.2 a) Decreto 147/2010).

En consecuencia, la consideración de la Unidad de Convivencia de pensionista **implica que no se van a tener en cuenta los ingresos del resto de las personas con las que se conviva si no dependen económicamente de ellos salvo los de su cónyuge o persona unida a ella por relación permanente a la conyugal.**

**3.** En el caso de la PHC, Lanbide considera como Unidad de Convivencia de pensionista **exclusivamente a las personas huérfanas causantes y beneficiarias o titulares de la prestación** y también cuando, siendo huérfanas, no sean beneficiarias por estar legalmente incapacitadas (por cierto, Lanbide no aclara el criterio en el caso de que hayan sido abandonados por su progenitores y no se encuentran en régimen de acogimiento familiar permanente o preadoptivo, supuesto comprendido en el art. 10.3 Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, que da el mismo tratamiento que a las personas huérfanas).

Por lo tanto, siguiendo dicha interpretación, si estas personas viven con cualquier otro familiar al que se refiere el art. 5.2 a) Decreto 147/2010 pero se es persona huérfana se le considera como Unidad de Convivencia de pensionista **pero si vive**



**con cualquiera de sus progenitores** no se le considera Unidad de Convivencia de pensionista, sino general, por lo que se tienen en cuenta los ingresos de sus progenitores. La diferencia tiene consecuencias importantes. En este último supuesto, al computarse los ingresos de todos los convivientes, lo más probable es que no se cumpla el requisito relativo a la falta de recursos suficientes, por lo que estas personas no podrán acceder a la prestación de Renta de Garantía de Ingresos. Por el contrario, la consideración como pensionista a las personas causantes y en su caso beneficiarias de la PHC supondría no tener en cuenta los ingresos por trabajo de los progenitores, al igual que ocurre cuando se es beneficiario de una prestación de invalidez permanente total o absoluta. En estos casos se le considera pensionista y sólo se tienen en cuenta los ingresos del cónyuge o persona unida a ella por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependen económicamente de ellas.

La percepción del complemento de pensiones de la Renta de Garantía de Ingresos implica el abono de determinadas cantidades a las personas causantes y beneficiarias de la prestación por hijo a cargo.

Además, la consideración como pensionista implica otras medidas:

- Pueden acceder a la RGI con un año de empadronamiento y residencia efectiva (art. 16 b) Ley 18/2008 en la redacción dada por Ley 4/2011).
- Pueden acceder a la prestación con 18 años (art. 9.4 del Decreto 147/2010).
- La cuantía de la RGI es superior (art. 20.1 c) Decreto 147/2010) a la de quienes no son pensionistas.
- Se les puede aplicar la prórroga automática de la RGI, sin necesidad de renovarla (art. 23.3 Ley 18/2008).
- No se les exige la suscripción de un convenio de inclusión activa (si bien la persona titular y los demás miembros de su unidad de convivencia dispondrán de apoyos específicamente orientados a su inclusión social y, en su caso, laboral, cuando el diagnóstico de necesidades elaborado por el servicio social correspondiente así lo determina (art. 15.1 Ley 18/2008).
- Se les exime de mantenerse disponibles para el empleo, si están en edad laboral (art. 19.2 b Ley 18/2008).
- Se les exime de la obligación de mantenerse disponibles para realizar trabajos en beneficio de la comunidad (art. 19.1 i.bis) Ley 18/2008 en la redacción dada por Ley 4/2011).
- Pueden acceder a la Prestación Complementaria de Vivienda, PCV (art. 29 Ley 18/2008).

Las personas que perciben la prestación no contributiva por invalidez perciben dicho complemento y se les aplican las anteriores previsiones legales, al igual que las personas que perciben la pensión del fondo de bienestar social, o, en su caso, la pensión por incapacidad permanente total o absoluta.

Las personas beneficiarias de la PHC en la modalidad de hijos con discapacidad igual o superior al 65%, mayores de 18 años, **que no son huérfanas**, no tienen la



consideración de unidad de convivencia de pensionista según el criterio que Lanbide aplica actualmente, por lo que no se les aplican las medidas anteriores.

4. Esta modalidad de prestación familiar no está sujeta a ningún límite de ingresos (art. 182.3 LGSS "A efectos del reconocimiento de la condición de beneficiario, en los supuestos de hijos o menores acogidos a cargo con discapacidad, no se exigirá límite de recursos económicos"). Como tampoco lo está la pensión contributiva por incapacidad permanente.

La PHC es incompatible con la percepción, por parte del padre o de la madre, de cualquier otra prestación análoga establecida en los restantes regímenes públicos de protección social. En consecuencia, es incompatible con la percepción de la prestación de jubilación o de invalidez no contributiva y con los subsidios o garantías de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona a los que se refiere la Disposición Transitoria única del RD 1/2013, de 29 noviembre. Sí es compatible, sin embargo, con la pensión de orfandad de huérfano mayor con 18 o más años incapacitado para el trabajo (Ley 8/2005, de 6 de junio). En aplicación del art. 30.4 del RD 1335/2005, en caso de concurrencia deberá optarse por una de las prestaciones. Si los beneficiarios de las prestaciones incompatibles fueran diferentes, la opción se hará de común acuerdo, prevaleciendo, a falta del mismo, el derecho a la pensión de jubilación o invalidez no contributiva, o, en su caso, a la pensión regulada en la Ley 45/1960, de 21 de julio, o a los subsidios de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona, establecidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril.

En consecuencia únicamente se percibirá la PHC cuando no se es beneficiario de la prestación no contributiva de invalidez (o de jubilación), PNC. Para ser beneficiario de la PNC no se deben superar determinados límites patrimoniales. Así, las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual, tienen que ser inferiores a 5.136,60€ anuales. Además, la suma de las rentas o ingresos anuales de todos los miembros de su Unidad Económica de Convivencia deben ser inferiores a determinadas cuantías diferenciándose los límites dependiendo del número y si se convive con los padres o los hijos o bien con el cónyuge o y parientes consanguíneos de segundo grado, límites a los que hacía referencia Lanbide en su respuesta.

Parece que este hecho está siendo interpretado por Lanbide en el sentido de que quien no puede acceder a la PNC por los recursos familiares no está en situación de necesidad. Sin embargo, como hemos señalado, gran parte de las pensiones comprendidas en el art. 9.2.a) de la Ley 18/2008 no tienen en cuenta los ingresos familiares. Es el caso de todas las pensiones contributivas (de jubilación, viudedad, etc.), entre ellas, las pensiones por incapacidad de la Seguridad Social. Incluso puede darse el caso que algunos de estos pensionistas tengan –si se les valora– un grado de discapacidad inferior, o muy inferior, al 65% requerido para la PHC. Sin embargo, quien la percibe tiene la consideración de pensionista. En todas esas pensiones se atiende a quién es la persona beneficiaria y destinataria última de la prestación. El límite económico a la unidad de convivencia de esas personas lo





pone el límite máximo de la RGI, por lo que quien cobra el complemento es porque sus ingresos son reducidos.

Con anterioridad se concedía el denominado subsidio de garantía de ingresos mínimos<sup>2</sup> a las personas que acreditaban un grado de discapacidad igual o superior al 65% y estaban imposibilitadas de obtener empleo adecuado por esta causa.

Los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos y por Ayuda de Tercera Persona quedaron **suprimidos** por la Disposición Transitoria Undécima del Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, **manteniendo** el derecho los beneficiarios que los tenían reconocidos, en los términos y condiciones previstos en la legislación específica que los regula.

La normativa preveía la opción entre ser titular de estos subsidios o ser perceptor de una Pensión no Contributiva de Invalidez, Jubilación o Hijo a Cargo con discapacidad.

En consecuencia, si se está afecto a un grado de discapacidad de, al menos, el 65% pero se superan los límites citados para acceder a la PNC con independencia de los recursos económicos de que se disponga por parte de los progenitores, se tiene derecho a la PHC, o en los casos en los que la normativa prevé su mantenimiento, al Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos.

En las circulares de Lanbide, a las que hacíamos mención anteriormente, si se es perceptor del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos se tiene derecho al complemento de pensiones. Desconocemos si ha habido también en estos casos un cambio de criterio.

**5.** En general, se denominan “pensiones” a las prestaciones económicas periódicas vitalicias o de duración indeterminada. Las pensiones, en general, no tienen a priori limitado el tiempo de duración máximo aunque hay excepciones como es la de orfandad, que está limitada en el tiempo, salvo que la persona beneficiaria esté incapacitada para todo trabajo con anterioridad al hecho causante de la prestación.

La prestación económica por hijo a cargo no se denomina pensión pero se trata de una prestación económica de duración indeterminada por lo que su naturaleza es muy parecida a la de las pensiones. El legislador ha previsto la concesión de esta prestación, para los mayores de 18 años, cuando se tiene un grado de discapacidad igual o superior al 65%, pese a que la ha regulado junto a otras prestaciones familiares que tienen una duración limitada. **Pero esta prestación tiene importantes particularidades, como es su duración indeterminada; se extingue en los casos en los que haya una mejoría, lo que no suele ser habitual.** La normativa incluso prevé su mantenimiento aunque la persona causante contraiga matrimonio,

---

<sup>2</sup> Regulado en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.





(art. 10.4 Decreto Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social).

Lo que prevalece en esta modalidad de prestación familiar **es el apoyo a una persona con discapacidad** por lo que va a tener dificultades de acceso a un empleo y va a requerir determinados gastos para garantizar unas condiciones de vida adecuadas. La duración de dicha situación de discapacidad es, a todas luces, indeterminada.

Lanbide, al establecer el criterio antes mencionado, fija su atención en la titularidad y no en quién es beneficiario y destinatario de la prestación, ni tampoco en la naturaleza y finalidad de la prestación.

En opinión del Ararteko el criterio por el que no se está concediendo el complemento de pensiones a las personas con discapacidad **que no son huérfanas** no tiene una justificación objetiva con relación a otras personas que sí están afectas con el mismo grado de discapacidad y a veces menor (y se les concede el mismo con independencia de que sean huérfanas o no).

Se trata de tener en cuenta la situación de discapacidad como elemento determinante en la concesión del complemento, sin que el hecho de que los progenitores dispongan de medios económicos afecte a dicha consideración **dándole el mismo tratamiento que al resto del colectivo de pensionistas**. La persona beneficiaria en la pensión del fondo de bienestar social o de la pensión contributiva por incapacidad permanente, o de la no contributiva por invalidez es una persona con limitaciones funcionales **que tiene dificultades para el empleo**.

Cuando se es beneficiaria de algunas de estas pensiones tampoco se tienen en cuenta los ingresos de trabajo de los progenitores, como es cuando se es pensionista por incapacidad permanente total o absoluta o por jubilación en la modalidad contributiva.

Esta prestación se concede, insistimos, porque hay una persona que está afectada a una discapacidad, lo que implica dificultad para el empleo, la existencia de gastos extraordinarios para favorecer la vida autónoma, entre otras cuestiones, por lo que hay una similitud entre todas las prestaciones a las que nos estamos refiriendo.

Por eso, parece razonable que tengan el mismo tratamiento en la Ley 18/2008 y que sus causantes tengan la consideración de pensionistas, incluidos en el art. 9.2 a) de dicha ley. De ser así, parece también justificado que, en ese caso, la PHC se compute como ingreso a efectos de la RGI, al igual que está ocurriendo en los casos en que Lanbide contempla conceder el complemento de pensiones, esto es, cuando se es huérfano/a y receptor de la prestación económica por hijo/a a cargo.

**6.** Lanbide está suspendiendo la prestación de Renta de Garantía de Ingresos en la modalidad de complemento de pensiones a las personas que con anterioridad les





había reconocido dicha prestación y les había incluido en el art. 9.2 a) de la mencionada Ley. En consecuencia, Lanbide, previamente había dictado un acto administrativo que reconocía derechos **en base a los mismos hechos que está teniendo en consideración para suspender o extinguir la prestación y sin aplicar el procedimiento establecido en los arts. 102-106 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

El Tribunal Superior de Justicia, en la sentencia 157/2014 FJ 2.2 de 31 de marzo de 2014 señala:

*“La ley autonómica 18-2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en su art. 23 reconoce el derecho a la prestación reconocida en tanto subsistan las causas que motivaron su concesión y sigan cumpliendo las condiciones para el acceso a la prestación. En principio, por lo tanto, si se mantienen las causas que dieron lugar al reconocimiento no está facultada la Administración para revisar la actuación dictada previamente. Y, de hecho, el art. 24 permite el control y revisión atendiendo a las alteraciones que se puedan ir produciendo en las razones que motivaron la concesión.*

*La suspensión cautelar esta prevista por el art. 27 para aquellos supuestos de indiciaria pérdida de los requisitos que dieron lugar a la prestación.*

*No se habilita a la administración, por lo tanto, ni en la ley autonómica, ni en su Reglamento de desarrollo aprobado el Decreto 147/2010 para revisar los errores valorativos en que ella misma haya podido incurrir respecto de los hechos en cuya virtud se reconoció la prestación. El cambio de criterio no puede por ello tener lugar, en su caso, más que a través de los procedimientos regulados en la Ley 30/1992 a que hemos aludido, esto es, los de revisión de actos administrativos que reconocen derechos”.*

Las suspensiones y extinciones de las prestaciones de RGI por parte de Lanbide a las personas a las que con anterioridad les había reconocido dicho derecho **sin que haya habido un cambio de situación** no es conforme al procedimiento administrativo establecido para la revisión de las actuaciones administrativas. Lanbide, asimismo, ha comunicado a algunas de estas personas que tienen que devolver las prestaciones económicas percibidas por ser indebidas.

7. Al tratar sobre cuestiones que afectan a las personas con elevada discapacidad es preciso hacerlo desde una perspectiva amplia y abierta, tendente a lo que pueda beneficiar a ese colectivo, de acuerdo con los principios y filosofía de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta Convención adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 13 de diciembre de 2006 es una norma de plena aplicación desde el día 3 de mayo de 2008 por lo que según prevé el artículo 96.1 CE forma parte del ordenamiento jurídico. La Ley 26/2011, de 1 de agosto, el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, han llevado a cabo la adaptación normativa. Además, mencionamos





específicamente el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, concretamente, los arts. 50 y 60 que prevén el establecimiento de ayudas económicas como medidas para la igualdad de oportunidades.

La Convención establece como principios generales el respeto de la dignidad inherente a la persona, la autonomía e independencia de cada ser humano, la no discriminación, la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, la igualdad de oportunidades, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como otra manifestación de la diversidad. Las personas con discapacidad son sujetos de derecho cuyas necesidades deben ser cubiertas de manera que puedan alcanzar la igualdad de oportunidades con respecto al resto de la ciudadanía. Desde esta perspectiva se configura la discapacidad como un conjunto complejo de condiciones, muchas de las cuales se originan o agravan por el entorno social.

La interpretación de los arts. 2 y 5 de la Convención junto a los arts. 9.2, 10, 14, y 49 de la Constitución instan a los poderes públicos a fomentar la igualdad y el desarrollo individual de las personas; a impulsar la participación de todas las personas en la vida política, económica, religiosa, cultural y social; a eliminar los obstáculos que dificulten su plenitud; y a facilitar la accesibilidad a todos los ciudadanos mediante políticas de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad. Ello implica que ninguna persona con discapacidad puede ver restringido, limitado o insatisfecho el ejercicio y disfrute de cualquier derecho en igualdad de condiciones. Esta exigencia se configura como **un derecho a no ser discriminado por motivo o razón de la discapacidad**. Hay que tener en cuenta que cualquier discriminación conduce a la exclusión social.

El cambio de paradigma de la Convención hacia un modelo social de atención a la discapacidad centrado en los derechos humanos hace que se ponga en contexto a la persona **con su entorno** para valorar la igualdad y que se incorpore la obligación de las administraciones públicas de intervenir cuando exista una desigualdad de hecho.

El mencionado marco legal proporciona la fundamentación jurídica para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad favoreciendo la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto personal como colectiva, avanzar hacia la autonomía personal y garantizar la no discriminación en una sociedad plenamente inclusiva. Ello conlleva poner en marcha medidas de acción positiva, como las que son objeto de esta resolución, orientadas a evitar o compensar las desventajas que tiene una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.





Mencionamos por ello, la "[Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020](#):<sup>3</sup> *un compromiso renovado para una Europa sin barreras*". La Comisión Europea ha identificado y plasmado en la misma ocho ámbitos primordiales de actuación: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior. Con relación a la protección social, el objetivo específico es el de garantizar condiciones de vida dignas para las personas con discapacidad a través de acceso a servicios sociales, los sistemas de protección y **los programas de reducción de la pobreza** o los programas de vivienda pública.

**8.** En aplicación del art. 5.4 del Decreto 147/2010, regulador de la Renta de Garantía de Ingresos, el Gobierno vasco podrá definir, a iniciativa propia o a propuesta de otras Administraciones Públicas, nuevos supuestos de unidad de convivencia atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar.

Las dificultades para el empleo y para llevar a cabo una vida autónoma de muchas personas con discapacidad y la necesidad de atender determinados gastos extraordinarios justifican la consideración como unidad de convivencia especial independiente. En el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008 se prevén otras prestaciones (pensiones) que no están condicionadas a los ingresos. Por eso, más allá de la denominación de una prestación, debemos mirar a su naturaleza y finalidad.

Como hemos señalado, en opinión del Ararteko, no hay diferencias relevantes para dicho tratamiento diferente y si hay argumentos razonables que justifican la necesidad de su equiparación con la unidad de convivencia especial de pensionista, como inicialmente el Departamento competente en este ámbito también definió en las circulares de 30 de diciembre de 2008 y 30 de mayo de 2011.

Si la PHC, en sí misma, pudiera ser incluida dentro del art. 9.2 a) de la Ley 18/2008, supondría un avance en la protección de las personas que dan lugar o causan dicha prestación pues, con independencia de si esas personas son o no titulares de la prestación, lo cierto es que sí son las destinatarias y el fundamento de la misma. Por eso, si esas personas pudieran acceder al complemento de pensiones, se favorecería su calidad de vida y, con ello, sus posibilidades de fomentar su autonomía, vida social, disponer de más y mejores productos de apoyo, etc.

Una sociedad avanzada es solidaria con sus miembros más vulnerables o más necesitados de ayuda. En el caso que nos ocupa, el complemento de pensiones supondría un apoyo, reconocimiento y consideración hacia esas personas, por parte de la sociedad en general y de los poderes públicos en particular, que fortalecería su sensación de pertenencia a un mismo grupo y les favorecería el acceso a una vida más plena.

---

<sup>3</sup> Esta Estrategia se enmarca dentro del compromiso de la Unión Europea con el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas, y con el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020 (y sus instrumentos).



Por ello la consideración de pensionista a las personas causantes de la PHC que, recordemos, presentan un elevado grado de discapacidad, les facilitaría tener una mayor independencia económica, vida más autónoma y con mayor participación social, en la medida de lo posible, y un mayor desarrollo de su personalidad. Igualmente, les permitiría afrontar mejor sus gastos extraordinarios derivados de su discapacidad (productos de apoyo, sillas e instrumentos especiales, etc.), de los que carecen otras personas que no padecen esa situación.

Estas personas deben realizar cada día un importante esfuerzo por su integración social y el desarrollo de su autonomía. A juicio de esta institución, el art. 5.4 del Decreto 147/2010 habilita al Departamento de Empleo y Políticas Sociales a definir nuevos supuestos de unidad de convivencia atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar. La consideración como unidad de convivencia independiente con todas las consecuencias que conlleva no sólo económicas sino también de apoyo, en su caso, para su inserción laboral cumpliría la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el resto de la normativa que la desarrolla, así como los compromisos asumidos en la Estrategia Europea sobre Discapacidad.

En este contexto es manifiesto **que ha habido una evolución social que justifica la definición de unidad de convivencia propia como pensionista** a las personas con discapacidad mayores de 18 años causantes de la prestación denominada "Asignación por Hijo/a a Cargo" con independencia de quien sea el titular de la misma.

Por todo ello, de conformidad con el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

## RECOMENDACIÓN

Que el Gobierno vasco **defina** como unidad de convivencia propia similar a las incluidas en el art. 9.2 a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, a los efectos de dicha Ley a las personas con 18 años cumplidos, con un grado de discapacidad igual o superior al 65%, y que por ello sean **causantes** de la prestación económica familiar de la Seguridad Social denominada "Asignación por hijo/a a cargo" **tanto cuando sean las personas titulares-beneficiarias de la misma como cuando lo sean sus progenitores o bien los tutores por estar legalmente incapacitadas.**

Que **revise los procedimientos de suspensión y extinción** de la prestación de Renta de Garantía de Ingresos en su modalidad de complemento de pensiones por no haber habido ningún cambio de circunstancias desde su reconocimiento **y no haber cumplido las previsiones establecidas para la revisión de los actos administrativos declarativos de derechos**, arts. 102-106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

