

EL LÍMITE EN LA CUANTÍA DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS:
UN RECORTE EN LAS PRESTACIONES SOCIALES DE CUANTÍA REDUCIDA

*Elixabete Errandonea Ulazia**

PALABRAS CLAVE:

Las cuantías mínimas de las pensiones contributivas son un elemento de solidaridad del sistema de seguridad social, que tienen como fin que las pensiones contributivas causadas con importes muy reducidos sean complementadas hasta alcanzar la cuantía mínima correspondiente. Para ello, los complementos por mínimos han venido a completar la diferencia entre la cuantía de la pensión causada y la correspondiente cuantía mínima de pensión establecida, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos por la norma. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2013, la cuantía de los complementos por mínimos se ve limitada a la cuantía de las prestaciones no contributivas. Este límite viene a imponer un recorte sobre los complementos por mínimos y sobre las cuantías de las pensiones mínimas que dejan de ser tales en términos absolutos. De tal forma que dicho límite, con algunas excepciones previstas por la ley, va a afectar a las personas que tienen derecho a las pensiones contributivas más bajas. Este nuevo recorte tiene un innegable impacto de género ya que son mujeres las que mayoritariamente acceden a los complementos por mínimos y las que perciben pensiones de cuantías más bajas.

* Profesora Titular Universidad. Área de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad País Vasco. • elisabet.errandonea@ehu.eus

PALABRAS CLAVE:

pensiones contributivas; cuantías mínimas de pensiones; complementos por mínimos; recortes; mujeres.

ABSTRACT:

The minimum amounts of contributory pensions are a solidarity instrument in the social security system. The complements in order to reach those minimum amounts fill out the difference between the pension that has been caused and the minimum amount established by law. However, since the first of January 2013, the amount of this complements is limited to the amount of non contributory pensions. This new limit reduce those complements and affects the minimum pensions established, which are no longer minimum amounts for all pensioners. So that, this new limit affects, with some exceptions, pensioners with very low pensions. This new cut will mainly affect women who chiefly receive this complement since their pensions have the lowest amounts.

KEYWORDS:

Contributory pensions; minimum amounts; complements for minimum amounts; cuts; women.

1. INTRODUCCIÓN.

Como es sabido el artículo 50 de la Ley General de Seguridad Social regula los *complementos para pensiones inferiores a la mínima*. Dicha denominación de “complementos para pensiones inferiores a la mínima” incluye dos conceptos diferenciados a la vez que inevitablemente conectados, de tal forma que la existencia de uno conlleva la existencia del otro. Así, la existencia de complementos para pensiones inferiores a la mínima implica la existencia de una pensión mínima, aunque en la redacción dada por la norma el concepto de pensión mínima no ocupa un lugar prioritario (OLARTE, 1997). Las cuantías mínimas de pensiones contributivas vendrían a ser una concreción de la suficiencia mínima que han de reunir las pensiones contributivas de tal forma que, en principio, no sería tolerable que los pensionistas titulares de pensiones contributivas percibieran importes inferiores a las mismas. Las pensiones mínimas serían los ingresos mínimos que hay que garantizar mientras que los complementos por mínimos serían el instrumento mediante el que se logra que las pensiones inferiores a la mínima puedan alcanzar dichas cuantías. Sin embargo, dichos complementos no se conceden en todos los supuestos en que la pensión contributiva queda por debajo de la mínima sino que la percepción del complemento está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones.

Las cuantías mínimas de las pensiones se plasman anualmente por ley en cifras concretas, fijas, predeterminadas, mientras que los complementos por mínimos se van a situar en cuantías variables que han de ser calculadas para cada sujeto receptor de los mismos. Este cálculo se ha venido realizando calculando la diferencia entre la pensión causada y la cuantía mínima correspondiente, pero esto ha dejado de ser así en todos los casos por motivo de límite impuesto legalmente a la cuantía de dichos complementos por mínimos.

El que las sucesivas LPGE establezcan anualmente unas cuantías mínimas para las pensiones contributivas implica la existencia de los complementos por mínimos como instrumento que ha permitido que las pensiones contributivas alcancen las cuantías mínimas establecidas para cada situación (siempre que las personas beneficiarias cumplan con los requisitos legales). Esta afirmación, que era válida hasta el año 2013, ha dejado de serlo para todas las situaciones, ya que a partir de esa fecha los complementos por mínimos no van a garantizar que en todo caso se alcancen las cuantías de las pensiones mínimas para las personas que tienen derecho a ellos.

Los complementos para pensiones inferiores a la mínima forman parte de la protección que perciben las personas beneficiarias del nivel contributivo de la Seguridad Social. La función que se les atribuye por el ordenamiento y justifica su existencia es la de garantizar que las personas que han reunido los requisitos para causar pensiones contributivas perciban a través de las mismas unas cantidades mínimas que garanticen la suficiencia de las mismas. Anualmente las sucesivas LPGE establecen la cuantía que para cada año han de alcanzar las cuantías mínimas de las pensiones.

La pura proporcionalidad como regla para el cálculo de las pensiones podría dar lugar a que personas que reúnan todos los requisitos exigidos por la ley para causar pensiones contributivas percibiesen cantidades reducidísimas. Es por ello, que el principio de suficiencia de la protección que ha de prestar la seguridad social lleva a aplicar el principio de solidaridad, que en estos casos actúa a través del establecimiento de cuantías mínimas para las pensiones contributivas y de dichos complementos.

Las bajas cuantías de las pensiones contributivas de las mujeres hacen que estos complementos por mínimos y las cuantías mínimas de las pensiones tengan una incidencia mucho más frecuente en el caso de las pensiones de las mujeres, sobre cuyas pensiones insuficientes actúan de forma mayoritaria. Factores como el menor número de años de cotización que presentan las historias laborales de las mujeres, así como su mayor participación en los contratos de duración determinada y a tiempo parcial o la brecha salarial hacen que sean mayoritariamente mujeres quienes consiguen acreditar periodos de cotización suficientes para acceder a pensiones contributivas por derecho propio, en las que su pensión no alcanza la cuantía mínima establecida por ley. Del mismo modo son más frecuentemente ellas quienes cumplen con los requisitos establecidos para acceder a los complementos por mínimos. Lo

mismo ocurre en las pensiones derivadas, en las que también son las mujeres las que en mayor parte acceden a los complementos por mínimos ya que acreditan cumplir con los requisitos legales.

La Ley 27/2011 modifica de forma muy importante el artículo 50 de la LGSS e introduce recortes en la regulación de los complementos para pensiones inferiores a la mínima. Esta reforma introduce nuevos elementos propios de las pensiones no contributivas en el ámbito de estos complementos, que actúan sobre las pensiones contributivas. Como veremos, esta reforma permite que sus potenciales beneficiarios, mayoritariamente mujeres, perciban complementos por mínimos que no lleguen a alcanzar la cuantía mínima establecida con carácter anual por las LPGE para las pensiones no contributivas. Esta posibilidad, nueva en el ordenamiento español, disminuye el gasto dedicado a los complementos por mínimos, ahorro éste que se origina al recortar la cuantía de dichos complementos, cuyo importe se limita al de las pensiones no contributivas. Dado el perfil de personas receptoras de dichos complementos, la mencionada reducción de su importe va a incidir primordialmente sobre las pensiones de las mujeres.

Del total de personas receptoras de pensiones mínimas contributivas, excluidas las del SOVI, en agosto de 2014 el 62,9% eran mujeres, cifra que ha aumentado ligeramente respecto del año 2013, en el que el 62,5% de las personas receptoras eran mujeres. Entre éstas son mayoría las que perciben pensiones de viudedad, y más en concreto, las que tienen una edad igual o superior a 65 años o con una discapacidad superior al 65% (632.999). A ellas les siguen las mujeres que perciben pensión de jubilación con 65 o más años de edad sin cónyuge a cargo (410.661). Mientras que en el caso de los hombres, con una gran diferencia, perciben mayoritariamente complementos por mínimos en las pensiones de jubilación con y sin cónyuge a cargo.

El anterior Régimen Especial de Empleados de Hogar era el que con notable diferencia agrupaba el mayor porcentaje de pensiones complementadas hasta la cuantía mínima (un 60,24% a 31-12-2012). En dicho régimen, ahora integrado en el Régimen General, el número de mujeres protegidas era superior al 90%. En el momento presente el régimen en el que se paga un mayor porcentaje de complementos por mínimos es el de trabajadores autónomos (40,15%), en el que la proporción de mujeres afiliadas supera a la de los hombres.

2.- LOS COMPLEMENTOS PARA PENSIONES INFERIORES A LA MÍNIMA: CONCEPTO Y FUNDAMENTO.

No es en absoluto nada desdeñable el número de pensionistas que en España perciben dichos complementos por mínimos. En agosto de 2014, 2.501.832 personas percibieron complementos por mínimos, lo cual vino a significar un 27,14% del total

de pensiones. Dicho número de perceptores en términos absolutos ha ido ascendiendo en los últimos años, mientras que en términos porcentuales ha ido oscilando hacia arriba y hacia abajo manteniéndose por encima de los 27 puntos (desde el año 2008).

Tampoco es en absoluto desdeñable la cantidad de dinero que el Estado aporta para la financiación de dichos complementos. En el año 2013, en que el Estado asumió plenamente la financiación de los mismos la cifra llegó a ser de 7.895,33 millones de euros, cifra ésta que se ha visto reducida en los presupuestos de los años 2014 y 2015. Así, la mitad del gasto en prestaciones de garantía de mínimos en el año 2013 se destinó a estos complementos por mínimos de pensiones contributivas, que fueron con mucha diferencia el instrumento de garantía de mínimos al que se destinó más dinero, muy por encima del dinero destinado a pensiones no contributivas o a pensiones SOVI (CES, 2014).

Es el Régimen de Trabajadores Autónomos en el presenta el mayor porcentaje de pensiones con complemento de mínimos (un 40,41%) ya que sus afiliados suelen acreditar menos años de cotización y realizan sus aportaciones por la base mínima en una elevada proporción. A éste le siguen el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (27,36%) y el Régimen General, que ha experimentado un perceptible aumento de pensiones con complemento por mínimos a partir de la integración en el mismo de los trabajadores de los desaparecidos regímenes de empleados de hogar y de trabajadores agrarios (del 19,19% al 24,06%).

En cuanto al concepto de estos complementos lo primero que debe subrayarse de esta institución es precisamente su naturaleza de complemento. Por ello deben distinguirse claramente de las prestaciones básicas del sistema de Seguridad Social. No son pensiones de ningún tipo sino complementos a los que podrán acceder los beneficiarios de pensiones contributivas siempre que éstas no alcancen las cuantías mínimas establecidas y sus titulares cumplan con los requisitos establecidos por la normativa aplicable.

Los complementos por mínimos han sido definidos como las cantidades que suplementan los importes de las pensiones generadas por las cotizaciones acreditadas por los interesados, a fin de que las mismas alcancen los importes que, en cada momento, estén establecidos para las pensiones mínimas (PANIZO ROBLES, 2001).

Por otro lado, el fundamento que explica la existencia de estos complementos para pensiones inferiores a la mínima se halla en el principio constitucional de suficiencia recogido en el artículo 41 CE, el cual informará la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE) (OLARTE, 1997). Con anterioridad al texto constitucional dichos complementos se sustentaban en el principio de solidaridad, que otorga un valor añadido a un sistema de Seguridad Social que supera el esquema de seguro privado y en el que la suficiencia de las prestaciones se aseguraba mediante la solidaridad profesional, mediante la contribución de todos los

sujetos comprendidos en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, que entonces era exclusivamente contributivo; así con sus aportaciones contribuían a suplir el déficit protector que derivaba de la aplicación de las estrictas reglas del seguro privado (VICENTE, 2012).

El cumplimiento de los requisitos para causar pensiones contributivas y las normas legales para el cálculo de las pensiones contributivas no garantizan que las pensiones que se causen sean suficientes para poder mantener un nivel de vida digno. El legislador es consciente de esta realidad, por lo que decide introducir en el sistema de seguridad social este mecanismo que complementa a dichas pensiones contributivas con el fin de que alcancen unas determinadas cuantías que considera suficientes. También el Tribunal Supremo liga los complementos por mínimos con la garantía de suficiencia de las prestaciones de Seguridad Social al afirmar que “tales complementos deben garantizar al beneficiario de la pensión unos ingresos suficientes, por debajo de los cuales se está en situación de pobreza” (SSTS de 02/04/07 y 13/12/11).

Por otro lado queremos señalar, que la Ley 26/1990, por la que se introducen en la normativa española las prestaciones no contributivas, de acuerdo con su Exposición de Motivos viene a desarrollar el principio rector del artículo 41CE, que encomienda a los poderes públicos mantener un “régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos”. Así esta Ley universaliza determinadas prestaciones y las extiende a personas que no han cotizado nunca o no han cotizado el tiempo suficiente para causar prestaciones de modalidad contributiva. Aunque el principio de suficiencia del que habla dicho artículo 41 CE se refiere a todas las prestaciones de seguridad social (contributivas y no contributivas), la opción del legislador consistió en añadir al modelo contributivo en vigor un nivel de prestaciones no contributivas y mantener ambas ramas de protección sin comunicación alguna entre sí, al considerarlas de naturaleza muy diferente (VICENTE, 2012).

3. EL LÍMITE EN LA CUANTÍA MÁXIMA DEL COMPLEMENTO POR MÍNIMOS.

Este límite en la cuantía del complemento por mínimos es introducido por la Ley 27/2011, que incorpora una importante novedad a la redacción del artículo 50 LGSS, cuyo apartado 2 establece que *el importe de dichos complementos en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva*. De esta forma, la ley viene a equiparar la cuantía máxima del complemento por mínimos a la cuantía máxima de las pensiones no contributivas.

Se trata de una norma nueva muy discutible que ha puesto en alerta a la doctrina por las consecuencias que de ella pueden derivarse. Esta norma introduce cambios sus-

tanciales que afectan no solo al papel que están llamados a desempeñar los complementos por mínimos sino también al de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas.

La Recomendación nº 15 del Pacto de Toledo de 2011 (Solidaridad y garantía de suficiencia) afirma respecto del complemento por mínimos, que es necesario articular fórmulas oportunas que determinen que, en ningún caso, la cuantía de tales complementos pueda ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. Sin embargo, resulta difícil comprender cómo los responsables del mismo llegan a tal conclusión, ya que dicha recomendación comienza afirmando que “la Comisión está a favor del mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema de Seguridad Social”, y a continuación sostiene que deben reforzarse los instrumentos para hacer efectivos los principios de suficiencia y solidaridad, incorporando recursos adicionales para incrementar la cuantía de las pensiones mínimas, “respetando la máxima coordinación posible con el ámbito no contributivo, con el sistema asistencial de las Comunidades Autónomas aunque sin poner en cuestión el principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones”.

El límite impuesto al complemento por mínimos no puede decirse que favorezca el mantenimiento del principio de cuantías mínimas sino que más bien va contra el mantenimiento de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas, ya que dejan de ser tales en todos los supuestos. Además tampoco refuerza los principios de suficiencia y solidaridad, incorporando recursos adicionales para incrementar la cuantía de las pensiones respetando la coordinación con el ámbito no contributivo, sino que más bien su consecuencia es la de reducir los principios de suficiencia y de solidaridad, que realizan dichos complementos; a lo que hay que añadir que no solo no añade recursos que garanticen la cuantía de las pensiones mínimas sino que introduce un recorte en las cuantías que van a destinarse al pago de complementos por mínimos.

A nuestro entender no puede considerarse que equiparar la cuantía máxima del complemento por mínimos y de las pensiones no contributivas suponga coordinación con el ámbito no contributivo, sino una simple equiparación de cuantías a la baja, para los complementos por mínimos. Y no debe olvidarse que de acuerdo con el Pacto de Toledo de 2011 la máxima coordinación posible con el ámbito no contributivo no es un objetivo en sí sino uno de los elementos que han de tenerse en cuenta a la hora de hacer efectivos dichos principios de suficiencia y solidaridad. En cualquier caso, consideramos que una coordinación con el ámbito no contributivo constituye un objetivo mucho más ambicioso y requeriría reformas más integrales y no sólo una disminución en la cuantía máxima del complemento por mínimos. De esta manera se recorta la solidaridad que implican los complementos por mínimos basándose en una supuesta coordinación de los niveles contributivo y no contributivo.

Los principios de suficiencia y solidaridad constituyen el fundamento de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas y de los complementos por mí-

minos, a la vez que implican una excepción al principio de contributividad y de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. Conforme a éste principio se calcula la pensión contributiva correspondiente al pensionista, la cual, por considerarse insuficiente y por carecer su titular de otros ingresos de acuerdo con la ley, es merecedora de complementos por mínimos, quedando éstos fuera de la lógica de la proporcionalidad entre lo cotizado y lo percibido. Exigir dicha proporcionalidad a los complementos por mínimos es ir en contra de su propia esencia y fundamento. En nuestra opinión, ni las cuantías mínimas de las pensiones contributivas ni los complementos por mínimos ponen en cuestión el citado principio de proporcionalidad, que no es exigible para las mismas.

Además el límite en la cuantía del complemento por mínimos no tiene como base la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, no existe ninguna relación entre ellos. Lo único que explica dicho límite es la voluntad de reducir el gasto destinado a complementos por mínimos. La financiación no contributiva de complementos por mínimos y de las pensiones no contributivas no puede llevar a confundir y mezclar dos instituciones con fundamentos bien diferenciados, aunque ambos supongan una concreción de solidaridad del sistema de seguridad social. Los complementos por mínimos desempeñan su función en el nivel contributivo de la seguridad social y se destinan a personas que han adquirido el derecho a percibir pensiones contributivas. Mientras que las pensiones no contributivas vienen a responder al principio de universalidad que establece el artículo 41 CE, al referirse a todos los ciudadanos. De tal forma que a nuestro entender, la mezcla de argumentos y afirmaciones contenidas en la recomendación 15 del Pacto de Toledo de 2011 carece de rigor.

La pretendida apariencia igualatoria del límite en la cuantía del complemento por mínimos no es tal, ya que pretende acercar los niveles de protección contributiva y no contributiva que responden a finalidades distintas. El nivel contributivo ha de cumplir una función de sustitución de rentas mientras que el nivel no contributivo ha de desempeñar un papel de compensación por carencia de ingresos. Por lo tanto, pretender equiparar la intensidad protectora de ambos niveles en los casos en que actúan los complementos por mínimos implica una distorsión del sistema de Seguridad Social profesional a la vez que un ataque directo a una institución básica de solidaridad de dicho sistema (VICENTE, 2012). Además de ello, el citado límite puede implicar un desincentivo a la cotización para aquellas personas que no tienen la certeza de poder acceder a una pensión contributiva y que podrían preferir renunciar a seguir cotizando para solicitar en su momento la pensión no contributiva correspondiente.

El Dictamen 2/2011 del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social ya expresó que la inclusión del límite a la cuantía del complemento por mínimos

no aparece suficientemente justificada en las memorias explicativas que acompañaban al Anteproyecto, además de que no recogía estudio de evaluación de impacto, ni se contemplaba gradualidad alguna en su implementación (CES, 2011).

No es éste el único punto cuestionable sobre el límite de la cuantía del complemento por mínimos de acuerdo con el citado Dictamen, ya que el mismo señala también la contradicción que existe en la actual redacción del artículo 50 LGSS. Éste en su apartado primero habla del “derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones”, mientras que en el segundo establece un límite a la cuantía de los complementos por mínimos que viene a significar que en el caso de las pensiones contributivas de cuantía más reducida, no se vaya a garantizar la percepción de dicha cuantía mínima de las pensiones. Ello requeriría de acuerdo con el CES una mejor redacción de dicho artículo que establezca una mayor concordancia técnica entre dichos apartados (CES, 2011).

El mismo Dictamen llama la atención, con acierto, sobre el posible impacto de género que el citado límite puede implicar dadas las peculiaridades de las carreras laborales de las mujeres. Como se ha dicho ya dicho Dictamen no recoge estudio de evaluación de impacto, ni posteriormente hemos podido acceder a datos oficiales sobre el número de pensiones que se han visto afectadas por dicho límite, ni en su cómputo total ni diferenciando el sexo de sus perceptores. Ahora bien, nos hemos referido ya a las pensiones de las mujeres y es un dato indiscutible que su cuantía es considerablemente inferior a las de las pensiones de los hombres, luego van a ser ellas las que mayoritariamente cumplan los requisitos para tener derecho a los complementos por mínimos.

El Informe Económico Financiero de la Ley de Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2015 cuantifica en el 62,9 el porcentaje de mujeres que perciben complementos por mínimos en agosto de 2014. De entre los diferentes tipos de pensiones, la de viudedad es la que percibe el complemento medio más elevado, es por tanto la modalidad de pensión en la que se registran las mayores diferencias entre la cuantía de las pensiones contributivas causadas y la cuantía establecida en concepto de mínimos para dicha pensión. Va a ser, por tanto, en este tipo de pensión donde en mayor medida porcentual va a tener su incidencia el límite en la cuantía del complemento por mínimos y donde un mayor porcentaje de pensionistas no va a alcanzar la cuantía mínima de pensión establecida por ley. Del total de personas receptoras de pensiones de viudedad más del 97% son mujeres, por lo que el nuevo límite les va a afectar más a ellas de forma clara. A lo cual hay que añadir que como hemos señalado ya, como factor agravante, que en el caso de la pensión de viudedad para menores de 60 años, la cuantía mínima establecida por ley, se sitúa por debajo del umbral de pobreza.

Además, se ha puesto de manifiesto que el citado límite castiga sobre todo a los sectores de actividad más débiles como han sido el Régimen Especial Agrario y el

Régimen Especial de Empleados de Hogar, ahora incorporados al Régimen General como sistemas especiales (VICENTE, 2012). Así puede afirmarse que dicho límite afecta a quienes han causado pensiones de cuantías más reducidas, aquellas que por estar más lejos de la pensión mínima que les corresponde necesitarían de complementos por mínimos más elevados. Se recorta, por tanto, a quienes tienen pensiones contributivas más bajas.

Las consecuencias de la aplicación del límite a la cuantía del complemento por mínimos van a tener una mayor repercusión negativa dadas las recientes modificaciones efectuadas sobre la pensión de jubilación contributiva que establecen requisitos más exigentes para acceder a la misma; así como el nuevo régimen de integración de lagunas de cotización para calcular las bases reguladoras de las pensiones de invalidez y jubilación, que previsiblemente darán lugar a un mayor número de pensiones que requieran el mencionado complemento (LÓPEZ, 2012).

Cuando exista cónyuge a cargo del pensionista, el importe de los complementos por mínimos no podrá ser mayor que la cuantía que corresponde a las unidades económicas en que concurren dos personas beneficiarias con derecho a pensión no contributiva. En este caso, al importe de la cuantía de la pensión no contributiva se le añadiría el 70% de esa misma cuantía (artículo 145 LGSS).

Lo que antes de 2013 eran cuantías mínimas garantizadas en todo caso, de cumplirse los requisitos para acceder al complemento por mínimos han dejado de serlo con esta limitación. La Ley 27/2011 establece en su Disposición Adicional duodécima (Separación de fuentes de financiación) que “el Gobierno buscará fórmulas que hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los Presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de los complementos a mínimos de pensiones”. De dicho precepto llama la atención que se aluda a los Presupuestos de las Administraciones públicas en general, y por tanto, se incluyen los presupuestos de las Comunidades Autónomas, cuando el artículo 38.4, al que nos hemos referido ya, afirma que cualquier prestación de carácter público que tenga por objeto complementar, ampliar o modificar prestaciones de Seguridad Social, en su modalidad contributiva forma parte del sistema de Seguridad Social. Ello significa que dichos complementos son Seguridad Social y no Asistencia Social, por lo que las Comunidades Autónomas no tendrían ninguna competencia sobre las mismas.

La doctrina ha señalado la sospecha de que el legislador pueda estar previendo que las Comunidades Autónomas participen en la responsabilidad de complementar dichos complementos por mínimos hasta las cuantías que falte para llegar a la cuantía mínima de pensión establecida por Ley, para los pensionistas que resi-

dan en su territorio; así se ampararía diciendo que los complementos por mínimos son asistenciales, lo cual contravendría el artículo 38.4 LGSS además de quebrar los principios sobre los que se asienta el sistema de Seguridad Social (ALONSO. OLEA, 2011).

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 50 LGSS que establece el comentado límite a la cuantía del complemento por mínimos contempla también dos especificaciones a la aplicación del mismo. Estas excepciones vienen referidas respectivamente a las pensiones de orfandad que se incrementen en la cuantía de la pensión de viudedad y las de gran invalidez.

La primera de ellas no se refiere a todas las pensiones de orfandad sino solamente a aquellas que se incrementen en la cuantía de la pensión de viudedad. Es decir, en aquellos supuestos en que fallezca el progenitor superviviente que sea beneficiario de una pensión de viudedad, en cuyo caso se incrementa el porcentaje de la pensión que tuviera reconocida el huérfano, sumándole el que se hubiera aplicado para determinar la cuantía de la pensión de viudedad extinguida.

En el caso de pensión de orfandad “ordinaria”, por distinguirlo de los otros supuestos contemplados, la escasa cuantía mínima garantizada excluye la posibilidad de aplicación del límite, por ser inferior a la cuantía de las pensiones no contributivas. Y en el caso de pensiones de orfandad para beneficiarios discapacitados menores de 18 años con una discapacidad en grado igual o superior al 65 por cien su virtualidad viene a ser muy reducida por la diferencia tan pequeña que existe entre la pensión mínima contributiva garantizada y la correspondiente a las pensiones no contributivas.

Sin embargo, para los casos de orfandad absoluta en que se produce el citado incremento de la pensión de orfandad con el porcentaje de la pensión de viudedad extinguida, las leyes de presupuestos así como los decretos de revalorización vienen a establecer una cuantía mínima de pensiones diferenciada. Ésta viene a ser el resultado de sumar a la pensión mínima de orfandad la cuantía mínima de la pensión de viudedad de titulares con menos de sesenta años sin cargas familiares.

De acuerdo con el nuevo límite impuesto a la cuantía del complemento por mínimos en su aplicación específica a este supuesto el límite de la cuantía se aplicaría al importe de la pensión de viudedad que genere el incremento al extinguirse dicha pensión de viudedad. Es decir, dicho límite no se aplicaría a la suma de las dos pensiones considerándolas una sola pensión sino a cada una de ellas por separado. De tal forma que aunque no exista un límite conjunto, cada una de ellas a su vez está sujeta a dicho límite (VICENTE, 2012).

Por tanto, en este supuesto de orfandad absoluta con incremento de la pensión de viudedad extinguida puede suceder también que la pensión final que perciban dichas personas huérfanas no alcance la cuantía mínima señalada por la ley de presupuestos y la norma de revalorización correspondiente. Recordemos, como se ha

señalado ya que los complementos por mínimos que se aplican a las pensiones de viudedad son los que tienen una cuantía media mayor, por lo tanto, los que más posibilidades tienen de verse limitadas por el artículo 50.2 LGSS. De este modo la aplicación del límite en la cuantía del complemento por mínimos va a afectar también a estas pensiones de orfandad absoluta en que se incrementa la pensión de viudedad extinguida, de tal forma que no se garantiza que vayan a alcanzar la pensión mínima correspondiente reflejada en la ley de presupuestos anual.

La comentada disposición específica para estos supuestos puede explicarse tanto por razones de tutela como por el dato de que la pensión de orfandad no es vitalicia y por lo tanto, resulta una carga menos onerosa (VICENTE, 2012). Además, el número de pensiones de orfandad que perciben complementos por mínimos es muy inferior al de otros tipos de pensiones como son las de jubilación o viudedad. Quizá por estos mismos motivos hubiese sido más acorde con la función protectora del sistema de seguridad social garantizar en todo caso las cuantías mínimas referidas a estas personas en situación de orfandad absoluta.

La otra excepción al límite de la cuantía del complemento por mínimos es para los pensionistas de gran invalidez que tengan reconocido el complemento destinado a remunerar a la persona que le atiende, ya que el límite no se aplica en este supuesto. Es por tanto a todas las personas pensionistas titulares de la pensión de gran invalidez que lleva incorporado el citado complemento a quienes se aplica la citada excepción. Es decir, en todo caso habrán de percibir como mínimo la cuantía mínima establecida por la ley en función de su situación conyugal. Recordemos que es para este tipo de prestación para la que la ley fija las mayores cuantías mínimas garantizadas dada la situación de necesidad que busca proteger.

4. BIBLIOGRAFÍA.

ALONSO-OLEA GARCÍA, Belén (2011): “Los complementos para pensiones inferiores a la mínima”, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio y MERCADER UGUINA, Jesús r. (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social 2011*, Valladolid, Lex Nova, pp. 309-326.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2011): *Dictamen 2/2011*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2014): “Protección social e ingresos mínimos garantizados”, *Revista CAUCES*, nº 28.

LÓPEZ GANDÍA, Juan (2012): “La reforma de la Seguridad Social tras la Ley 27/2011 y normas posteriores”, disponible en www.iuslabor.com

OLARTE ENCABO, Sofía (1997): *El derecho a prestaciones de seguridad social*, Madrid, CES.

PANIZO ROBLES, José Antonio (2001): “Comentarios de urgencia al Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”, *Estudios Financieros, Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 218, pp. 3-66.

VICENTE PALACIO, Arantzazu (2012): “Los complementos de pensiones y la pensión mínima de la Seguridad Social”, *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 29-30.

