

# SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS LAS PERSONAS

LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN  
DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y  
FOMENTO DE SU INCLUSIÓN SOCIAL

V Congreso Internacional  
y XVIII Congreso Nacional  
de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social



# SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS LAS PERSONAS

**LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LAS  
PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD  
ECONÓMICA Y FOMENTO DE SU INCLUSIÓN SOCIAL  
A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema  
de Seguridad Social de prestaciones no contributivas (1990-2020)**

M. CARMEN	AGUILAR MARTÍN	RUBÉN	LÓPEZ FERNÁNDEZ
HENAR	ÁLVAREZ CUESTA	BELÉN DEL MAR	LÓPEZ INSUA
FARAH	AMAADACHOU KADDUR	SHEILA	LÓPEZ VICO
FRANCISCO JAVIER	ARRIETA IDIAKEZ	JUAN PABLO	MALDONADO MONTOYA
ALBERTO	ARUFE VARELA	M <sup>a</sup> ROSA	MARTÍN MUÑOZ
FÁBIO TÚLIO	BARROSO	ALVARO SAN	MARTÍN RODRÍGUEZ
CARLOS	BRAVO FERNÁNDEZ	MARÍA OLAYA	MARTÍN RODRÍGUEZ
HOLGER	BRECHT-HEITZMANN	GONZALO	MARTIN SALCEDO
ÓSCAR	BUENAGA CEBALLOS	MARÍA DE LOS REYES	MARTÍNEZ BARROSO
MARÍA DEL CARMEN	BURGOS GOYE	JESÚS	MARTÍNEZ GIRÓN
MIGUEL ÁNGEL	CABRA DE LUNA	CARLOS JOSÉ	MARTÍNEZ MATEO
IGNASI	CAMÓS VICTORIA	ÁNGELA	MARTÍN-POZUELO LÓPEZ
ABRAHAM	CORTÉS MORENO	ENRIQUE	MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ
MARÍA	CRISTINA POLO SÁNCHEZ	JOSÉ LUIS	MONEREO PÉREZ
ROSARIO	CRISTÓBAL RONCERO	ALEJANDRO	MUROS POLO
MÁRIO SILVEIRO	DE BARROS	NATALIA	ORDÓÑEZ PASCUA
MIKEL	DE LA FUENTE LAVÍN	POMPEYO GABRIEL	ORTEGA LOZANO
ÁNGEL LUIS	DE VAL TENA	FRANCISCO MIGUEL	ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE
MARÍA TERESA	DÍAZ AZNARTE	FULGENCIO	PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS
M <sup>a</sup> ALEXANDRA	DÍAZ MORDILLO	ANA I.	PÉREZ CAMPOS
ISABEL	DÓLERA SEVILLA	DANIEL	PÉREZ DEL PRADO
ANA NIEVES	ESCRIBÁ PÉREZ	RAQUEL	POQUET CATALÁ
RICARDO	ESTEBAN LEGARRETA	FRANCISCO JAVIER	POZO MOREIRA
JOSEP	FARGAS FERNÁNDEZ	PATRICIA	PRIETO PADÍN
M <sup>a</sup> BELÉN	FERNÁNDEZ COLLADOS	RAQUEL YOLANDA	QUINTANILLA NAVARRO
JUAN JOSÉ	FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ	GUILLERMO	RODRÍGUEZ IÑESTA
FCO. JAVIER	FERNÁNDEZ ORRICO	ARÁNZAZU	ROLDÁN MARTÍNEZ
CARLOS	GARCÍA DE CORTÁZAR NEBREA	M <sup>a</sup> FUENCISLA	RUBIO VELASCO
BELÉN	GARCÍA ROMERO	CARLOS FRANCISCO	RUIZ DE TOLEDO RODRÍGUEZ
FRANCISCO XABIERE	GÓMEZ GARCÍA	CRISTINA	SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO
FRANCISCO	GONZÁLEZ DE LENA	M <sup>a</sup> . YOLANDA	SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA
SARA	GUINDO MORALES	ELISA	SIERRA HERNÁIZ
FRANCISCO JAVIER	HIERRO HIERRO	ANDRÉS RAMÓN	TRILLO GARCÍA
LUIS	JIMENA QUESADA	ANDRÉS	URBANO MEDINA
FRANCISCO	JIMÉNEZ ROJAS	MARÍA DOLORES	VALDUEZA BLANCO
DJAMIL TONY	KAHALE CARRILLO	FRANCISCO	VILA TIERNO
ELENA	LASAOSA IRIGOYEN	IVÁN	VIZCAÍNO RAMOS

Edita:

**Ediciones Laborum, S.L.**

Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª, Oficina 21 - 30008 Murcia

Tel.: 968 88 21 81

Fax: 968 88 70 40

E-mail: [laborum@laborum.es](mailto:laborum@laborum.es)

[www.laborum.es](http://www.laborum.es)

1.ª Edición, Ediciones Laborum S.L., 2021

Francisco Ortiz Castillo, *Director editorial*

Versión Digital:

ISBN: 978-84-17789-87-9

Versión Papel:

ISBN - Obra Completa: 978-84-17789-83-1

ISBN – Tomo I: 978-84-17789-84-8

ISBN – Tomo II: 978-84-17789-85-5

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2021

© Copyright del texto, sus respectivos autores/as, 2021

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el/la autor/a en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de su autor/a con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el/la autor/a, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 o 93 272 04 45).

# CAPÍTULO X. LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS COMO GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: LÍMITES, COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Deusto*

*ORCID: 0000-0003-4696-6356*

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es llevar a cabo una reflexión sobre la conceptualización que actualmente presentan los complementos por mínimos para plantear una reformulación de la misma. En concreto, descartada su naturaleza contributiva, se trata de justificar su carácter de asistencia social interna a la Seguridad Social en contra de su naturaleza no contributiva, con lo que ello conlleva de reestructuración del propio Sistema de Seguridad Social. Para todo ello, se parte de un análisis histórico de los antecedentes de los complementos por mínimos, centrandó la atención en las diversas regulaciones sobre las cuantías mínimas de pensiones. Dicho análisis servirá para una primera disertación sobre la naturaleza de dichos antecedentes que sirva como base jurídica para la reformulación apuntada. Precisamente, dentro del análisis histórico se estudiará, por último, la regulación por la normativa de Seguridad Social de los complementos por mínimos, en su transición hacia su naturaleza no contributiva. A continuación, se profundizará en la caracterización que presentan en la actualidad los complementos por mínimos, presentándola como una cuestión de límites, compatibilidades e incompatibilidades que, en último término, acaba desnaturalizando su razón de ser. Precisamente, por ese motivo, el estudio finaliza con una segunda disertación, a modo de propuesta, sobre la funcionalidad y naturaleza de los complementos por mínimos como garantía de ingresos mínimos.

## II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL ORIGEN Y GESTACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS

### 1. LAS CUANTÍAS MÍNIMAS DE PENSIONES COMO ANTECEDENTES DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS

El primer antecedente de los actuales complementos para pensiones inferiores a la mínima (comúnmente denominados complementos por mínimos) regulados en el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS-2015)<sup>1</sup>, se encuentra en la Orden de 10 de septiembre de 1954 por la que se aprueba el Reglamento General de Mutualismo Laboral<sup>2</sup>. Es decir, aparece el germen de dichos complementos en la institución del Mutualismo Laboral, que se crea como un «sistema de Previsión Social obligatorio establecido en favor de los trabajadores por cuenta ajena» (cfr. artículo 1) por ramas de producción y con la finalidad de complementar la protección concedida mediante los seguros sociales. Así, dentro de ese nivel complementario a los seguros sociales que constituyeron las correspondientes mutualidades laborales, en primer lugar, se habla de una cantidad mínima garantizada para algunas prestaciones —a través de los correspondientes estatutos de las

---

<sup>1</sup> BOE de 31 de octubre de 2015, núm. 261.

<sup>2</sup> BOE de 17 de septiembre de 1954, núm. 260.

Instituciones de Previsión Laboral<sup>3</sup>—, al tratar el régimen de compatibilidades de las prestaciones concedidas por las Instituciones de Previsión Laboral por el mismo hecho causante. En concreto, se señalaba que tales prestaciones serían compatibles cuando fueran valoradas en función del salario regulador del causante, pero que, en dicho supuesto dicha compatibilidad no daría derecho a percibir la mencionada cantidad mínima, con la excepción de que, si la suma de las prestaciones no alcanzará la cantidad mínima más favorable, se facultaba al interesado a percibir dicha cantidad mínima en la Institución correspondiente, con renuncia expresa de la prestación en las restantes Instituciones (cfr. artículo 39.a).

Un segundo antecedente histórico lo constituye la Ley de 17 de julio de 1956 por la que se mejora a las Clases Pasivas<sup>4</sup>. Si bien de la Exposición de Motivos se deduce que con anterioridad a esta norma existían cuantías mínimas para un grupo determinado de haberes pasivos, la vocación de la nueva norma fue, por justicia, extender a todas las pensiones de jubilación el límite mínimo de percepción que hasta ese momento venía amparado solamente para ese grupo determinado de haberes pasivos. Ya en el articulado (cfr. artículo 7) se estableció en 400 pesetas mensuales el mínimo para todas las pensiones de retiro o jubilación declaradas o que se declararan en lo sucesivo en favor de los empleados militares y civiles del Estado a los que correspondiere en cuantía inferior conforme a la legislación aplicable en cada caso. Es más, se dispuso que las viudas de los empleados militares y civiles no podían percibir por los conceptos derivados de la pensión, excluida la ayuda familiar, cantidad total inferior a 300 pesetas mensuales. Por último, con miras al futuro, se estableció que las pensiones de retiro, jubilación o viudedad no podían ser menores que las fijadas por la legislación del Estado como cantidades mínimas al Subsidio de Vejez.

Un tercer antecedente histórico lo constituye la Orden de 6 de septiembre de 1962 sobre revisión de las pensiones mínimas del Seguro de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales<sup>5</sup>. En efecto, esta orden, que vino a revalorizar a partir del 1 de octubre de 1962 las pensiones declaradas a favor de los trabajadores en situación de incapacidad permanente total (IPT) para la profesión habitual, de los trabajadores en situaciones de incapacidad permanente absoluta (IPA) para todo trabajo y de gran invalidez, y de los derechohabientes de fallecidos por causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional comprendido en el campo de aplicación del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales derivadas de siniestros anteriores a la fecha de vigencia de la propia Orden, reconoció, en todo caso, las siguientes cuantías mínimas (cfr. artículo 1)<sup>6</sup>: (a) pensionistas con IPT para la profesión habitual, pensión mínima de 500 pesetas mensuales;

<sup>3</sup> Así se deduce, por ejemplo, del artículo 93.a) de dicha norma, cuando respecto a la orfandad se dispone que: «Si el causante de esta prestación fuese la mujer trabajadora y los huérfanos tuvieren padre sin derecho a prestación de viudedad, las pensiones de orfandad no gozarán de los mínimos que puedan tener garantizados los respectivos estatutos»; o de la Orden de 20 de octubre de 1956 sobre revalorización de las pensiones concedidas por las Instituciones de Previsión Laboral (BOE de 3 de noviembre de 1956, núm. 308), cuando su artículo 4 establece que: «En aquellos casos en que los beneficiarios vinieran percibiendo la cuantía mínima fijada en los Estatutos de su Institución para la pensión de que se trate, por serle más favorable que la que le correspondería por aplicación del porcentaje establecido, se verificará la revalorización aplicando el tanto por ciento correspondiente sobre esta última cuantía, y el interesado percibirá la pensión que resultare, de ser superior al mínimo garantizado».

<sup>4</sup> BOE de 18 de julio de 1956, núm. 200.

<sup>5</sup> BOE de 25 de septiembre de 1962, núm. 230.

<sup>6</sup> Asimismo, el artículo 2 de la Orden matizó que dichas pensiones mínimas incluían o tomaban en consideración las cantidades que, en su caso, podrían estar percibiendo los interesados por pensiones del Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI), así como por el Decreto de 16 de junio de 1954 por el que se completan las pensiones por incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo y de enfermedades profesionales y silicosis (BOE de 26 de julio de 1954, núm. 207) y Decreto 167/1959, de 29 de enero, sobre complemento de pensiones por incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo (BOE de 3 de febrero de 1959, núm. 29). Mientras que el primero de tales decretos supuso una revalorización de las pensiones que les correspondían a los pensionistas por incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo del Seguro de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales y a los pensionistas por segundo grado de silicosis (cfr. artículo 1), con el fin de reestablecer el valor adquisitivo de dichas pensiones, por razones de justicia y equidad, teniendo en cuenta que a partir del 1 de enero de 1944 se había procedido a aumentar el porcentaje de indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedades profesionales (cfr. Exposición de Motivos), el segundo decreto supuso una revisión del anterior (cfr. Exposición de Motivos).

(b) pensionistas con IPA para todo trabajo, pensión mínima de 1.000 pesetas mensuales; (c) pensionistas con IPA para todo trabajo y calificados como «grandes inválidos», pensión mínima de 1.500 pesetas mensuales; (d) viudas, pensión mínima de 500 pesetas mensuales, a incrementar en 100 pesetas más por cada hijo o asimilado; (e) descendientes o asimilados, pensión mínima mensual de 500 pesetas por el primero y 100 pesetas más por cada uno de los restantes beneficiarios; (f) ascendientes, pensión mínima mensual de 500 pesetas cuando fuera uno sólo, y de 750 pesetas si fueran dos.

En cuarto lugar, dentro del Mutualismo Laboral, y concretamente en lo que se refería a la Institución de Previsión Laboral denominada Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana, la Orden de 14 de marzo de 1963 sobre revalorización de las pensiones causadas hasta el 31 de diciembre de 1962 en dicha Caja<sup>7</sup>, procedió a establecer unos incrementos (complementos) sobre aquellas pensiones ya revalorizadas y que aun adicionadas con las percepciones que el mismo pensionista pudiera recibir en los demás regímenes de Seguridad Social, incluso Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no alcanzaran las cuantías mínimas en y para las siguientes contingencias (cfr. artículo 4): (a) jubilación e invalidez: 14.000 pesetas anuales; (b) larga enfermedad: 10.500 pesetas anuales; (c) viudedad: 7.000 pesetas anuales. Es decir, el complemento consistió en la diferencia existente entre la cuantía que resultara para cada pensionista en los términos señalados y esas cuantías mínimas fijadas por la Orden. Ahora bien, para poder beneficiarse del derecho a las cuantías mínimas anuales de pensión indicadas, los pensionistas debían cumplir el siguiente requisito: el período estimado para la determinación del salario regulador de la pensión debía comprender, al menos, 350 días cotizados por jornada completa de trabajo en la industria minera de carbón y derivados.

En quinto lugar, la Orden de 15 de julio de 1964 por la que se mejoran las pensiones de la rama general del SOVI y las del Mutualismo Laboral<sup>8</sup>, procedió a establecer con carácter uniforme, y en clara sintonía con la directriz consistente en la tendencia a la unidad marcada por la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (LBSS)<sup>9</sup>, las siguientes cuantías mínimas (cfr. artículo 2): (a) 500 pesetas mensuales tanto para los perceptores de prestaciones de vejez o pensiones de jubilación como para quienes percibieran prestaciones o pensiones de invalidez<sup>10</sup>; (b) 250 pesetas mensuales para los perceptores de prestaciones o pensiones de viudedad<sup>11</sup>; (c) 200 pesetas mensuales para cada beneficiario de la pensión de orfandad. Asimismo, se dispuso que las pensiones de jubilación e invalidez otorgadas por el régimen del Mutualismo Laboral que no alcanzaran las 250 pesetas se incrementarían en 1%. Además, se preveía que, en el supuesto de que dichas pensiones, una vez incrementadas en el 1% y de serles sumadas el importe de la prestación de la rama del SOVI, no alcanzaran la cifra de 500 pesetas mensuales, serían bonificadas (complementadas) con la diferencia (cfr. artículo 4.2.Cuarta). Del mismo modo, resulta destacable la filosofía que pretende trasladar esta Orden y que así recoge expresamente en su Exposición de Motivos, al señalar que los incrementos que la Seguridad Social comporte deben ser mayores en las pensiones más bajas y al considerar conveniente que las subvenciones del Estado se destinen en la medida necesaria al aumento dichas pensiones y se encaucen así hacia los sectores más necesitados. Precisamente, en ese sentido, el artículo 11 establecía que el régimen de mejora, entre las que se incluyen los complementos analizados, en el régimen de Mutualismo Laboral debía financiarse, además de con

<sup>7</sup> BOE de 19 de marzo de 1963, núm. 67.

<sup>8</sup> BOE de 27 de julio de 1964, núm. 179. Conforme al artículo 1, las mejoras que regula la Orden, entre las que se encuentra la fijación con carácter uniforme de los mínimos que se comentarán, operan respecto a las prestaciones de la rama general del SOVI y las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y en favor de familiares concedidas por el régimen del Mutualismo Laboral aplicable a los trabajadores por cuenta ajena.

<sup>9</sup> BOE de 30 de diciembre de 1963, núm. 312.

<sup>10</sup> A efectos de dicha cuantía mínima garantizada debía computarse el total importe de las prestaciones o pensiones que al interesado le hubieran sido reconocidas en la rama general del SOVI y en el régimen de Mutualismo Laboral.

<sup>11</sup> A efectos de dicha cuantía mínima garantizada debía computarse el total importe de la prestación de viudedad reconocida en la rama general del SOVI y de la pensión que por dicha contingencia asimismo le hubiera sido reconocida con cargo al régimen de Mutualismo Laboral.

cargo a los fondos de cada Mutuality Laboral, con la cuantía a determinar por el Ministerio de Trabajo, con cargo a la consignación contenida en los Presupuestos Generales del Estado para atenciones de la Seguridad Social. La forma de articular esa doble vía de financiación parece aclararse en el artículo 4.2. Quinta, cuando se matizaba que a los pensionistas del Mutualismo Laboral que, estando comprendidos en el campo de aplicación del SOVI, no hubieran causado derecho a sus prestaciones, la correspondiente bonificación (es decir, el complemento) para completar la suma de las 500 pesetas mensuales se les haría efectiva con cargo a fondos del Mutualismo Laboral. Con otras palabras, parece deducirse que la subvención a cargo de los Presupuestos Generales del Estado para atenciones de la Seguridad Social se reservaba para complementar la parte correspondiente al SOVI, en los supuestos en que los pensionistas sí hubieran causado derecho a sus prestaciones, pero sin alcanzar las 500 pesetas mensuales, aun sumando, en los términos señalados, las pensiones correspondientes al régimen de Mutuality Laboral. Ahora bien, a pesar de que la subvención otorgada por el Ministerio de Trabajo se ingresaba en la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales, que procedía en cada ejercicio a su distribución entre las entidades tuteladas por el Servicio del Mutualismo Laboral, hay que tener en cuenta que era el Ministerio quien fijaba de antemano la cuantía a distribuir a cada entidad, en función de las obligaciones satisfechas en los referidos períodos por consecuencia de esta Orden, de su situación de tesorería y de la composición cuantitativa de sus fondos de garantía.

Una vez desarrollada la LBSS por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la LBSS (TALGSS)<sup>12</sup>, y así afianzado, a pesar de los recortes materializados respecto a las aspiraciones de aquella, el Sistema de Seguridad Social en España, como sexto antecedente debe resaltarse la Orden de 26 de abril de 1974 por la que se dispone la mejora de pensiones del Sistema de la Seguridad Social<sup>13</sup>. Ciertamente, como se anticipa en su Exposición de Motivos, esta Orden «configura un sistema de cuantías mínimas de las pensiones mejoradas, que han de constituir, así, desde su establecimiento y para lo sucesivo, un eficaz medio para lograr la garantía de un nivel mínimo en la acción protectora de la Seguridad Social». Ahora bien, este digno propósito se limitó a los trabajadores por cuenta ajena, entendiendo por tales los que tuvieran dicha condición conforme a la Ley de Contrato de Trabajo o los expresamente asimilados a los mismos en la legislación de Seguridad Social (cfr. artículo 2). En régimen de las cuantías mínimas consistió en lo siguiente:

(a) Para las siguientes pensiones se fijaron, con carácter uniforme, las siguientes cuantías mínimas (cfr. artículo 10):

(a.1) 2.500 pesetas mensuales para las pensiones de jubilación o vejez y de invalidez permanente, en los grados de absoluta, total o parcial, siempre que el beneficiario de la pensión de que se trate tuviera cumplida la edad de 65 años, salvo en el caso de invalidez absoluta, en el que no se exigía este requisito.

(a.2) 3.750 pesetas mensuales para las pensiones de gran invalidez. Para la aplicación de este mínimo se debía computar el incremento a que se refería el artículo 138.3 del TALGSS.

(a.3) 2.000 pesetas mensuales para las pensiones de viudedad.

(a.4) 1.000 pesetas mensuales para cada beneficiario de pensión de orfandad. En el supuesto de orfandad absoluta, dicho mínimo se incrementaba en 2.000 pesetas, que debían distribuirse entre todos los beneficiarios por partes iguales.

(a.5) 1.000 pesetas mensuales para cada beneficiario de pensión en favor de familiares. En el caso de que no existiera viuda o huérfanos pensionistas por el mismo sujeto causante y hubiese un solo beneficiario de la pensión en favor de familiares, el mismo

<sup>12</sup> BOE de 22 de abril de 1966, núm. 96.

<sup>13</sup> BOE de 30 de abril de 1974, núm. 103.

sería de 2.000 pesetas; en dicho caso, si hubiera pluralidad de beneficiarios de pensiones en favor de familiares, el mínimo aplicable a cada pensión sería de 1.000 pesetas, incrementadas con la fracción que correspondiera de distribuir la cantidad de 1.000 pesetas entre todos los beneficiados citados.

(b) En el supuesto de que un beneficiario tuviera reconocidas dos o más pensiones de las referidas anteriormente, y que estas hubieran sido causadas por el mismo sujeto, debían sumarse las cuantías de todas esas pensiones concurrentes a los efectos de determinar si procedía o no la garantía de las cuantías mínimas mencionadas. Igualmente, debían computarse las pensiones del régimen de Mutualidad Laboral que concurrieran con las del Sistema de la Seguridad Social en un mismo beneficiario. Sin embargo, no debían computarse las mejoras voluntarias directas de prestaciones establecidas por las empresas. Si a pesar de la concurrencia de pensiones procediera la cuantía mínima garantizada, el complemento por tal concepto debía quedar afecto a la pensión del Sistema de Seguridad Social que tuviera menor cuantía (cfr. artículo 11).

(c) En el caso de pensiones que se hubieran determinado de acuerdo con lo establecido en Convenios internacionales de Seguridad Social, correspondiendo una fracción de dichas pensiones a la Seguridad Social española, debían seguirse las siguientes reglas (cfr. artículo 12):

(c.1) El importe de la pensión reconocida por el país extranjero se transformaría en moneda nacional.

(c.2) A dicho importe se le debía añadir a cuantía de la pensión española mejorada en los términos legalmente establecidos, y si la suma fuese inferior al nivel mínimo garantizado por la Orden, se procedería a abonar el complemento.

(d) La financiación de los mínimos garantizados corría a cargo de la entidad gestora que hubiera satisfecho la mejora o complemento (cfr. artículo 14).

Por su parte, la Orden de 30 de diciembre de 1974 por la que se establecen los mínimos aplicables a las pensiones del Sistema de Seguridad Social<sup>14</sup>, elevó las cuantías establecidas por la Orden de 26 de abril de ese mismo año que ha sido analizada *supra*, con el objetivo, según consta en su Exposición de Motivos, de evitar toda discriminación entre los beneficiarios del Sistema de Seguridad Social y de los de las pensiones de Clases Pasivas, de forma y manera que, en adelante, las cuantías mínimas fijadas para los primeros fueran acordes a las fijadas para los segundos, pues, las cuantías mínimas establecidas por la Ley 19/1974, de 27 de junio, sobre mejora de Clases Pasivas<sup>15</sup>, eran más elevadas que las fijadas por la Orden de 26 de abril.

Como séptimo antecedente debe traerse a colación el importante Decreto 826/1976, de 22 de abril, sobre revalorización de pensiones del Sistema de la Seguridad Social<sup>16</sup>, en la media en que amplió el ámbito subjetivo de los mínimos de las pensiones que venían estableciéndose hasta la fecha tan solo para los trabajadores asalariados o asimilados a los mismos, incluidos en el Régimen General, y en los Especiales de la Minería del Carbón, de los Trabajadores Ferroviarios, Representantes de Comercio, Artistas y Toreros, así como en los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar. En efecto, la referida ampliación, meramente subjetiva, pues en las cuantías existían diferencias significativas, se produjo respecto a los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos y Empleados del Hogar, así como respecto a los trabajadores por cuenta propia de los

<sup>14</sup> BOE de 31 de diciembre de 1974, núm. 313.

<sup>15</sup> BOE de 29 de junio de 1974, núm. 155. Con anterioridad a esta norma habían regulado las cuantías mínimas en las Clases Pasivas, además de la ya mencionada Ley de 17 de julio de 1956 por la que se mejora a las Clases Pasivas, la Ley 57/1960, de 22 de diciembre, sobre revisión de las pensiones mínimas de las Clases Pasivas del Estado y de modificación del artículo 96, párrafo 3, del Estatuto de 22 de octubre de 1926 (BOE de 23 de diciembre de 1960, núm. 397), y la Ley 81/1964, de 16 de diciembre, de mejora de pensiones de las Clases Pasivas del Estado (BOE de 17 de diciembre de 1964, núm. 302).

<sup>16</sup> BOE de 24 de abril de 1976, núm. 99.

Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar (cfr. artículo 10). Al margen de todo ello, merece ser destacado el desiderátum que se recogía en su Exposición de Motivos, al señalar que respecto a los mínimos de las pensiones se perseguía que los mismos pudieran llegar a fijarse en función de unos determinados porcentajes de salario mínimo interprofesional (SMI).

No obstante, fue el Real Decreto 85/1978, de 24 de enero, sobre revalorización de pensiones<sup>17</sup>, la norma que tendió hacia una igualación de los mínimos de las pensiones de los diferentes regímenes. Concretamente, esta norma estableció un período transitorio de dos etapas para la igualación de los mínimos entre el Régimen General y los Autónomos.

## 2. DISERTACIÓN SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CUANTÍAS MÍNIMAS DE PENSIONES COMO BASE JURÍDICA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS

Hasta aquí los antecedentes de los complementos por mínimos a los que nos referiremos a partir del siguiente apartado. Lo expuesto hasta el momento nos permite extraer una primera conclusión respecto a la naturaleza jurídica las cuantías mínimas garantizadas en dichos antecedentes que servirá como base jurídica para la reformulación de la naturaleza jurídica de los complementos por mínimos. A nuestro entender, al respecto, resulta clave lo ya resaltado de la Exposición de Motivos de la Orden de 26 de abril de 1974, en el sentido de que se alude a la configuración de las cuantías mínimas como garantía de un nivel mínimo en la acción protectora de la Seguridad Social. Es más, al referirse expresamente a las cuantías mínimas de las pensiones mejoradas se diferencian dos instituciones: las propias cuantías mínimas que se configuran como «un sistema» y lo que vendrá a denominarse la revalorización de las pensiones. Centrando la atención en las cuantías mínimas, y pese a que, en principio, parezca lógico defender el carácter contributivo de las mismas, como ha defendido parte de la doctrina científica, al afirmar que se trata de «un mecanismo correctivo típico de los sistemas contributivos, para el exclusivo ámbito subjetivo de estos y con la finalidad de garantizar mínimamente la sustitución del nivel económico de activo, cualquiera que fuere el origen último de los fondos con que se financien»<sup>18</sup>, no es menos cierto que las cuantías mínimas operan sobre quien supera los requisitos que en su momento se exigían para causar una pensión pero no llega a obtener la pensión mínima fijada por el legislador como nivel mínimo de la suficiencia que pretende garantizar el Sistema de Seguridad Social a través de su acción protectora. Dicho con otras palabras, los beneficiarios de las cuantías mínimas reciben gracias a las mismas una pensión que no les correspondería ateniéndose al cálculo preceptivo<sup>19</sup>. Se trata de una vertiente de la solidaridad inherente al Sistema de Seguridad Social pero que opera dentro de la rama contributiva de una manera específica<sup>20</sup>, es decir, con el esfuerzo de lo recaudado por todos los cotizantes se asume el coste de las cuantías mínimas, sin perjuicio de que la financiación de dichas cuantías podría también provenir de los presupuestos generales del Estado, en cuanto fuente de financiación también de la rama contributiva<sup>21</sup>. En verdad, no debiera confundirse la naturaleza jurídica de las cuantías mínimas

<sup>17</sup> BOE de 25 de enero de 1978, núm. 21. Poco después modificado por el Real Decreto 1139/1978, de 2 de junio (BOE de 3 de junio de 1978 núm. 132).

<sup>18</sup> GETE CASTILLO, P. *El nuevo Derecho común de las Pensiones Públicas*, Valladolid, Lex Nova, 1997, p. 539.

<sup>19</sup> En este sentido, véase GALLEGOS LOSADA, R. *El dilema de las pensiones en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 36.

<sup>20</sup> Refiriéndose a la idea de que la importancia de los complementos por mínimos viene dada, principalmente, por su aspecto cualitativo, al constituir un elemento de «solidaridad interna del sistema de pensiones de Seguridad Social», véase FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. «La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2002, núm. 15, p. 30 (BIB 2002\2022). VICENTE PALACIO prefiere hablar de «mecanismo de solidaridad profesional, en tanto operaba como mecanismo para asegurar la suficiencia de las pensiones en el ámbito contributivo y financiado con cargo a las cuotas del resto de sujetos comprendidos en el campo de aplicación del sistema contributivo-profesional» (VICENTE PALACIO, A. «Los complementos de pensiones y la pensión mínima de la Seguridad Social», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2012, núms. 29-30, p. 95).

<sup>21</sup> Sobre esta última posibilidad véase GARCÍA MURCIA, J. *La Seguridad Social en España y la idea de solidaridad*, Oviedo, KRK Ediciones, 2017, p. 59. Igualmente, cabe hablar de un principio de corresponsabilidad ciudadana, consecuencia del principio de solidaridad, entendido no solo como el deber que tiene cada individuo en la sociedad de trabajar y de

con el origen de sus fuentes de financiación, como sucederá con los complementos por mínimos (*infra* 2.3 y III).

En efecto, para cubrir la diferencia entre lo que les correspondería y la cuantía de la pensión mínima establecida se entiende aquí que entra en escena la protección asistencial inherente o interna a la Seguridad Social, en la línea de lo señalado en el tercer apartado del Preámbulo de la LBSS titulado «Servicios sociales y asistencia social». Así, conforme al punto Cinco de dicho apartado, la asistencia social debía actuar para paliar o eliminar los estados de necesidad en que pudieran incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la LBSS cuando no se acreditara su derecho a las prestaciones o se hubiera agotado el tiempo máximo previsto para su disfrute, incluidas las prórrogas, o resultaran insuficientes para la satisfacción de las necesidades que las determinan. Ciertamente, cabe diferenciar esta asistencia social, configurada en el seno del Sistema de Seguridad Social, de aquella asistencia social que, diferenciada de la beneficencia pública que hunde sus raíces en el siglo XIX<sup>22</sup>, tiene por objeto asistir a toda persona en situación económicamente débil y que,

---

procurarse por sí mismo sus medios de subsistencia, sino también como el deber de contribuir con su trabajo y patrimonio al sostenimiento del Sistema de Seguridad Social para todas las personas que puedan necesitarlo. En ese sentido véase BUENAGA CEBALLOS, O. *El derecho a la Seguridad Social. Fundamentos éticos y principios configuradores*, Granada, Editorial Comares, 2017, p. 354.

<sup>22</sup> Cabe diferenciar la beneficencia pública de la asistencia social, a pesar de que ambas constituyan un modo de acción social, en que, mientras la primera se dirige solo a los indigentes (o menesterosos), su fundamento es la caridad y su objeto es la mera subsistencia, la segunda no sólo se dirige a los indigentes (o menesterosos), sino también a toda persona en situación económica débil, su fundamento es el principio de subsidiaridad y su objeto es cubrir necesidades básicas para cada circunstancia y etapa de la vida (DE LAS HERAS, M.P. y CORTAJARENA, E. *Introducción al bienestar social*, Madrid, Federación Española de Asistentes Sociales, 1979, p. 84). En la misma línea, pero enfatizando que en la beneficencia pública la indigencia debía ser total, PEMÁN GAVÍN ha señalado lo siguiente: «la Asistencia Social se concibe con un contenido prestacional más amplio que la tradicional Beneficencia, en la medida en que no sólo pretende ofrecer prestaciones de mera subsistencia a quienes se encuentren en situación de indigencia total, sino atender una serie de necesidades consideradas como básicas socialmente en un determinado momento histórico, de modo que el Estado viene a asegurar a toda persona el mantenimiento de un nivel vital mínimo» (PEMÁN GABÍN, J. «Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», *Revista de Administración Pública*, 2003, núm. 171, pp. 243-244).

Desde el punto de vista de la evolución legislativa en España cabe hablar de beneficencia pública a partir de la Ley General de Beneficencia promulgada el 6 de febrero de 1822 (Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias, que comprende desde 22 de septiembre de 1821 hasta 14 de febrero de 1822, Impresa de orden de las mismas, tomo VIII, Madrid, Imprenta Nacional, 1822, pp. 115-137). Esta Ley estableció por vez primera en España un sistema público de ayuda social, de carácter descentralizado y desconcentrado, al dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 321.6 de la Constitución de 1812, pues conforme a dicho precepto: «Estará a cargo de los Ayuntamientos: Cuidad de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, baxo las reglas que se prescriban». Así, bajo la dirección de las respectivas juntas municipales de Beneficencia, y conforme a los fondos de Beneficencia, que se redujeron a un sistema común dividido en dos clases, a saber, en generales y municipales, y que eran examinados por las Diputaciones provinciales, se organizaron casas de maternidad, casas de socorro, hospitales de enfermos, convalecientes y locos, y hospitalidad y socorros domiciliarios. Posteriormente, la Ley sancionadora sobre establecimientos de beneficencia de 22 de junio de 1849 (Gaceta de Madrid de 24 de junio de 1849, núm. 5398) estableció como norma general que los establecimientos de beneficencia debían ser públicos, clasificándose en generales, provinciales y municipales (cfr. artículo 1). El Reglamento general para la ejecución de la Ley de beneficencia de 20 de junio de 1849, de 14 de mayo de 1852 (Gaceta de Madrid de 16 de mayo de 1852, núm. 6537), en lo que aquí interesa, estableció que correspondía a los establecimientos provinciales, entre otras funciones, la de admitir a los «menesterosos incapaces para proveer á su subsistencia, el amparo y la educación, hasta el punto en que puedan vivir por sí propios, de los que carecen de la protección de su familia» (artículo 3). Concretamente se determinó que constituía el objeto de las casas de misericordia: «La admisión de pobres incapaces de un trabajo suficiente para ganar su subsistencia» (cfr. artículo 12). Por su parte, se atribuyó a los establecimientos municipales, entre otras, la función de «proporcionar á los menesterosos en el hogar doméstico los alivios que reclamen sus dolencias ó una pobreza inculpable» (cfr. artículo 4). Como desarrollo de la Ley de beneficencia de 20 de junio de 1849 y de su Reglamento general, debe destacarse el Real Decreto de 6 de julio de 1853 (Gaceta de Madrid de 10 de julio de 1853, núm. 191), pues dispuso que: «Clasificado un establecimiento para su objeto y en la categoría que sea más conforme al espíritu de la ley, serán admitidos ó continuarán admitiéndose en él los pobres que, aunque ríguosamente no le pertenezcan por la clase de su enfermedad ó sus circunstancias, careciesen de otro establecimiento destinado especialmente a ellos» (cfr. artículo 5). Es decir, a la vez que se extendía el concepto de pobres más allá de las categorías previamente definidas, se siguió la lógica ya apuntada de considerar a tales como indigentes o menesterosos totales, por no tener ningún apoyo para poder hacer frente a las necesidades básicas y tener la necesidad de acudir a los establecimientos de beneficencia pública. En ese sentido debe destacarse también la Ley de 27 de

julio de 1887 por la que se crea el asilo de inválidos del trabajo (Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1887, núm. 211), pues la posibilidad de ingresar en dicho asilo se limitó a los inválidos de trabajo que reunieran las siguientes circunstancias: estar absolutamente incapacitados para trabajar; ser solteros o viudos sin hijos menores de edad; no sufrir padecimiento crónico; no tener derecho a reclamar por el daño sufrido indemnización de los patronos o empresarios, o no haber podido hacerlo efectivo (cfr. artículo 3). Ahora bien, los que no reunieran las tres primeras circunstancias podían recibir el socorro en su domicilio (cfr. artículo 4). Igualmente, los que tuvieran hijos mayores de edad, según la posición y condiciones de estos podían recibir el socorro en su domicilio o ingresar en el Asilo (cfr. artículo 5). Con el advenimiento del régimen franquista, si bien siguió vigente dicha legislación sobre beneficencia pública, de manera paralela dicha beneficencia también se llevó a cabo a través de Auxilio Social, entidad oficial encargada de cumplir, bajo el protectorado del Estado y por delegación de él, las funciones benéficas y sociales determinadas en el Decreto de 17 de mayo de 1940 (BOE de 29 de mayo de 1940, núm. 150). Así, entre sus funciones estaba: «Prestar asistencias benéficas a favor de los indigentes, con el fin de proporcionarles los medios indispensables a la vida (alimento, vestido, albergue) y los cuidados sociales complementarios» (cfr. artículo 2.a). El Decreto 1348/1962, de 14 de junio (BOE de 19 de junio de 1962, núm. 146) clasificó a Auxilio Social como una entidad estatal autónoma, el Decreto 2162/1973, de 18 de agosto (BOE de 17 de agosto de 1973, núm. 225) lo transformó en Instituto Nacional de Auxilio Social, y el Decreto 986/1974, de 5 de abril (BOE de 16 de abril de 1974, núm. 91) lo transformó en el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS).

Por su parte, a partir de la Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del Ahorro (BOE de 23 de julio de 1960, núm. 176), y, en concreto, el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) comenzó a desarrollarse en España la idea de asistencia social, como concepción más amplia que la beneficencia, tal y como se ha apuntado *supra*. Si bien inicialmente el FONAS solamente estaba destinado a la creación de diversos establecimientos de carácter social, en la línea clásica de la beneficencia pública, será a partir de la Ley 85/1961, de 23 de diciembre, sobre Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1962-63 (BOE de 28 de diciembre de 1961, núm. 310) cuando pueda decirse que también se destinó a la asistencia social, como nueva institución diferenciada de la beneficencia pública. Así, en principio, conforme al artículo 27 de dicha norma, el FONAS, como novedad, debía destinarse también a la «concesión de pensiones a los ancianos o enfermos desamparados que sean pobres y desvalidos, no perciban otra pensión del Estado, provincia o municipio ni prestación de Seguros Sociales, y tengan a edad y demás condiciones que se señalen por Decreto». Además, se especificaba que: «Las pensiones que se les otorguen no podrán exceder del 80% de las de menor cuantía que se concedan por el Seguro Obligatorio de Vejez». En consecuencia, fue el Decreto 1315/1962, de 14 de junio (BOE de 15 de junio de 1962, núm. 143) el que, en su Exposición de Motivos, se refirió expresamente a una «nueva rama del FONAS», en clara referencia a la asistencia social que comenzaba a dar sus primeros pasos en España. Concretamente, este Decreto estableció las condiciones y requisitos para poder acceder a los auxilios económicos para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. Igualmente fijó la cuantía máxima de los auxilios para cada beneficiario. Además, se estableció que los auxilios en favor de enfermos tendrían carácter excepcional y serían concedidos discrecionalmente, lo que parece indicar que los auxilios por vejez generaban derechos subjetivos perfectos. Posteriormente, dicho Decreto fue derogado y sustituido por el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio (BOE de 6 de noviembre de 1981, núm. 266), aunque mantuvo la lógica del mismo.

En plena transición, el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (BOE de 18 de noviembre de 1978, núm. 276) atribuyó al INAS la gestión de los servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del Sistema de Seguridad Social, al tiempo que dispuso la integración en este Organismo de los establecimientos de asistencia pública de la Dirección General de Acción Social (cfr. artículo 1.Dos.2.2). Así, el Real Decreto 2346/1981, de 2 de octubre, sobre estructura y funciones del INAS (BOE de 21 de octubre de 1981, núm. 252) asignó al INAS, entre otras, la función de «asistencia a personas y grupos en situación de necesidad no cubierta o insuficientemente atendida por el Sistema de Seguridad Social» (cfr. artículo 1.2.a). Pero el mismo Real Decreto matizó que las funciones y competencias asignadas al INAS lo serían en tanto por desarrollo estatutario y acto formal de transferencia del Estado, no fueran asumidas por las Comunidades Autónomas (cfr. artículo 5). Ciertamente, ello se debió a que el artículo 148.1.20 de la Constitución española de 1978 atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Posteriormente, las funciones no transferidas a las Comunidades Autónomas las asumió el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) mediante el Real Decreto 530/1985, de 8 de abril (BOE de 24 de abril de 1985, núm. 98), sustituyendo así al INAS. Por último, mediante el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre (BOE de 14 de octubre de 2005, núm. 246), el INSERSO pasó a denominarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), asumiendo, entre otras competencias las relativas a «los servicios complementarios a las prestaciones del Sistema de Seguridad Social», dentro de lo que viene denominándose asistencia social interna a la Seguridad Social, en contraposición a la asistencia social externa a la Seguridad Social. Precisamente, la asistencia social externa a la Seguridad Social se irá vaciando de contenido por la asunción de competencias por parte de las correspondientes Comunidades Autónomas y, a partir de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (BOE de 22 de diciembre de 1990, núm. 306), debido a la configuración como prestaciones no contributivas de algunas prestaciones consideradas hasta la fecha como de asistencia social, como es el caso de los auxilios económicos para ancianos y enfermos incapacitados del Real Decreto 2620/1981, que tras ser asumidos como pensiones no contributivas en los términos de la Disposición Transitoria del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo (BOE de 21 de marzo de 1991, núm. 69) fueron derogados con carácter general por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre (BOE de 25 de noviembre de 1992, núm. 283) (cfr. artículo 7). No obstante, y en atención a los correspondientes títulos competenciales que atribuyen competencia exclusiva en la materia correspondiente al Estado, existen determinadas prestaciones de asistencia social externa a la Seguridad Social de carácter estatal y, por tanto, al

(...)

por tanto, no se encuentra en condiciones económicas para atender, por sí, necesidades consideradas como básicas por la comunidad nacional (estado de necesidad)<sup>23</sup>, y que se fundamenta en el principio de subsidiaridad en un doble plano: por una parte, en cuanto que exige que el estado de necesidad no pueda ser cubierto con cargo a otras fuentes jurídicamente constatables y, por otra parte, frente a la protección que ofrece el Sistema de la Seguridad Social, ya que el ámbito de los beneficiarios de la asistencia social está delimitado a las personas no beneficiarias de la Seguridad Social<sup>24</sup>. Es decir, la LBSS prevé, con carácter novedoso, una asistencia social interna a la Seguridad Social, que actuaría, como se ha señalado, a veces como sustitutiva, en tanto que alternativa, a la protección contributiva, a veces como complementaria de la misma, pero siempre de cara a las personas incluidas en el ámbito de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. Precisamente, las cuantías mínimas quedarían encuadradas en esa última variante, por complementar las pensiones generadas cuando estas resultaran insuficientes, como se ha indicado, para la satisfacción de las necesidades que las determinan. Ahora bien, las cuantías mínimas, antecedente de los complementos por mínimos, vendrían a constituir una modalidad particular de asistencia social interna a la Seguridad Social. La especificidad de las mismas trae causa de la regulación contemplada en el TALGSS sobre la asistencia social interna a la Seguridad Social (cfr. artículos 36 y 37), que viene a reiterar lo previsto en la Base 16ª sobre «Régimen de Asistencia» de la LBSS. En efecto, en dicha regulación, en primer lugar, desaparece la referencia expresa a esa segunda vertiente de la asistencia social que se preveía en el Preámbulo de la LBSS, aunque esta tampoco la desarrollara en sus Bases, y que aquí nos interesa. Frente a ello cabría entender que la mención a estados y situaciones de necesidad tácitamente daba cabida a aquella segunda vertiente, pues las cuantías mínimas venían a cubrir estados de necesidad, y bastaría con acreditar que la pensión correspondiente no alcanzaba el montante de la pensión mínima establecida en los términos y condiciones legalmente establecidos, tal y como se ha analizado al estudiar la regulación de las cuantías mínimas<sup>25</sup>. Es más, al concretarse, acto seguido, el contenido de las ayudas asistenciales, se opta por una enumeración *numerus apertus*, al utilizar la expresión «entre otras», con lo que podría incluirse también la segunda vertiente a la que venimos refiriéndonos<sup>26</sup>. Con todo, el silencio del legislador respecto a lo que sí se preveía en el Preámbulo de la LBSS resulta, cuando menos, significativo. Pero, en segundo lugar, la especificidad de la regulación del TALBSS, al igual que lo establecido en la Base 16ª del TALGSS, reside en que se considera a la asistencia social interna como un derecho discrecional, con sujeción, además, a los recursos consignados a este fin en

---

margen de las que corresponden a la asistencia social asumida por las Comunidades Autónomas. Es el caso, por ejemplo, de las pensiones asistenciales a favor de emigrantes que se regularon, primero, en el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo (BOE de 21 de mayo de 1993, núm. 121), y, que, actualmente se regulan en el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero (BOE de 24 de enero de 2008, núm. 21), o de las ayudas sociales reguladas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE de 29 de diciembre de 2004, núm. 313). Incluso, existen prestaciones de carácter asistencial que se regulan por el Estado, sin perjuicio de lo previsto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, como sucede, por ejemplo, con las prestaciones sociales y económicas previstas para las personas con discapacidad en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero (BOE de 27 de febrero de 1984, núm. 49).

<sup>23</sup> Véase MARTÍN MATEO, R. «La Asistencia Social como servicio público» (estudio preliminar), *Guía de Actividades Públicas Asistenciales*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1967, pp. 55-59.

<sup>24</sup> Véase CERDEIRA GUTIÉRREZ, I. «Los servicios sociales del franquismo a la Constitución», *Cuadernos de Trabajo Social*, 1987, núm. 0, p. 141.

<sup>25</sup> En concreto, el apartado 1 del artículo 36 del TALGSS disponía lo siguiente: «La Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan, los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones».

<sup>26</sup> En concreto, el artículo 37 del TALGSS reza como sigue: «Dichas ayudas comprenderán, entre otras, las que se dispensen por tratamientos o intervenciones especiales, en casos de carácter excepcional, por un determinado facultativo; por pérdida de salarios como consecuencia de la rotura fortuita de aparatos de prótesis; los subsidios de cuantía fija a quienes, agotados los plazos de percepción de prestaciones, en caso de desempleo, continúen en paro forzoso, siempre que carezcan de bienes y de rentas, y cualesquiera otras análogas cuya percepción no esté regulada en esta Ley o en las normas específicas aplicables a los Regímenes Especiales».

los presupuestos correspondientes, y no como un derecho subjetivo perfecto<sup>27</sup>; tampoco se vincula a contingencia tipificada alguna. Sin duda, es esta segunda especificidad de la regulación la que choca con la esencia de las cuantías mínimas, pues las mismas sí constituían derechos subjetivos perfectos y sí se vinculaban a contingencias tipificadas. Por consiguiente, es esa diferencia lo que permite concluir que las cuantías mínimas podrían venir a constituir una modalidad particular de asistencia social interna a la Seguridad Social. Esta conclusión no es baladí, pues vendría a alinear a las cuantías mínimas con el concepto de Seguridad Social internacionalmente aceptado al que necesariamente debe ajustarse el Sistema de Seguridad Social español<sup>28</sup>, en contraposición con lo que sucede con la regulación contenida en el TALGSS respecto a la asistencia social interna a la Seguridad Social. En efecto, el concepto internacionalmente aceptado de Seguridad Social se basa en un derecho subjetivo perfecto<sup>29</sup>. De entrada, así se deduce del artículo 70 del Convenio OIT núm. 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) (1952), cuando se reconoce a todo solicitante de una prestación de Seguridad Social el derecho a apelar, en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad. En el ámbito europeo, el TJUE para diferenciar la Seguridad Social y la asistencia social también ha puesto el acento en el criterio de la plenitud o no del derecho a las prestaciones respectivas. Es más, *a sensu contrario*, y en sintonía con la línea argumentativa que aquí se mantiene para defender que las cuantías mínimas constituyen una modalidad particular de asistencia social interna a la Seguridad Social, el TJUE ha afirmado reiteradamente que una prestación de asistencia social puede considerarse como prestación de Seguridad Social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las medidas personales, se conceda a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida y en la medida en que la prestación se refiera a alguna de las contingencias expresamente enumeradas por los Reglamentos UE sobre coordinación de Sistemas de Seguridad Social, precisamente por destinarse a cubrir, con carácter supletorio, complementario o accesorio dichas contingencias<sup>30</sup>.

### 3. LA REGULACIÓN POR LA NORMATIVA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS A PARTIR DE 1994: TRANSICIÓN HACIA SU NATURALEZA NO CONTRIBUTIVA

La primera regulación expresa de los complementos por mínimos en la normativa de Seguridad Social se llevó a cabo por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS-1994)<sup>31</sup>. En concreto, la regulación se hizo dentro del Título I, relativo a las «Normas generales del Sistema de la Seguridad Social», Capítulo IV que versa sobre la «Acción protectora», Sección 3.ª «Revalorización, importes máximos y mínimos de pensiones», Subsección 2.ª «Pensiones contributivas», artículo 50

<sup>27</sup> En concreto, el apartado 2 del artículo 36 del TALGSS disponía lo siguiente: «L asistencia social podrá ser concedida por las Entidades Gestoras con el límite del fondo especial que pueda serles asignado a este fin, sin que los servicios o auxilios económicos otorgados puedan tener carácter periódico ni comprometer recursos del ejercicio económico siguiente a aquel en que tenga lugar la concesión. Las decisiones de los Órganos de Gobierno en materia de asistencia social no podrán ser objeto de recurso alguno en vía administrativa ni jurisdiccional».

<sup>28</sup> GARCÍA MURCIA, J., *ob. cit.*, p. 40.

<sup>29</sup> En ese sentido, véase HURTADO GONZÁLEZ, L. «Asistencia Social y Seguridad Social: sus fronteras actuales», *Actualidad Laboral*, 1993 (LA LEY 2441/2001), p. 13.

<sup>30</sup> Véanse, entre otras, las SSTJUE de 2 de abril de 2020 (Asunto C-802/18), de 14 de junio de 2016 (Asunto C-308/14), de 21 de junio de 2017 (Asunto C-449/16), de 14 de junio de 2016 (Asunto C-308/14), de 8 de marzo de 2001 (Asunto C-215/99), de 5 de marzo de 1998 (Asunto C-160/96), de 16 de julio de 1992 (Asunto C-78/91), de 20 de junio de 1991 (Asunto C-356/89) y de 27 de marzo de 1985 (Asunto C-249/83). En la doctrina científica se ha resaltado esta particular modalidad de asistencia social interna a la Seguridad Social en GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Investigador Responsable). *La protección de los extranjeros en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1587/2006, de 17 de mayo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social -FIPROS-), p. 47 (disponible en: [https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/37cada90-3821-4c78-ba53-e22ec3bbf7f9/94\\_F06.pdf?MOD=AJPERES](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/37cada90-3821-4c78-ba53-e22ec3bbf7f9/94_F06.pdf?MOD=AJPERES)), con cita de LÓPEZ LÓPEZ, J. *Seguridad Social y Jurisprudencia Española*. Madrid, Civitas, 1996, p. 52.

<sup>31</sup> BOE de 29 de junio de 1994, núm. 154.

«Complementos para pensiones inferiores a la mínima». Como puede observarse, tales complementos se encuadraban dentro de las pensiones contributivas. Por tanto, a priori, parecía evidente concluir su naturaleza contributiva. Sin embargo, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social<sup>32</sup>, procedió a modificar el artículo 86.2 del TRLGSS-1994 para considerarlos como no contributivos. Ahora bien, la Ley 24/1997 también introdujo en el TRLGSS-1994 una nueva Disposición Transitoria decimocuarta con el siguiente tenor: «Lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 de esta Ley se llevará a cabo, de modo paulatino, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico (...). [Ello no obstante,] y hasta que no se establezca definitivamente la naturaleza de los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, estos serán financiados en los términos en que se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico». Es decir, es evidente que la cuestión de la naturaleza jurídica de los complementos por mínimos no resulta pacífica y genera dudas desde el punto de vista del legislador.

Años después, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto Autónomo<sup>33</sup>, volvió a modificar el artículo 86.2 del TRLGSS-1994 pero no afectó a la consideración como no contributivas de los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

Pero la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social<sup>34</sup>, procedió a modificar la Disposición Transitoria decimocuarta del TRLGSS-1994 en los siguientes términos: «lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 de esta Ley, en lo que a los complementos a mínimos se refiere, se llevará a cabo, de modo paulatino, en un plazo que no superará los 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. Hasta que no concluya (...) [dicho período] el coste de los complementos a mínimos, en la parte no cubierta por las aportaciones del Estado en los respectivos ejercicios, se financiará con cargo a los demás recursos generales del Sistema». Por tanto, la incertidumbre se mantenía respecto a la verdadera naturaleza de los complementos por mínimos, con un período transitorio extenso hasta materializarse lo previsto en el artículo 86.2 y un régimen de financiación mixto e incierto.

Finalmente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social<sup>35</sup>, modificó el artículo 50 del TRLGSS-1994, y, entre los cambios realizados en el mismo, consagró la naturaleza no contributiva de las pensiones por mínimos, al disponer 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 (...)».

Por su parte, el TRLGSS-2015 ha mantenido esa naturaleza en el artículo 59, a pesar de que dicho artículo siga encuadrado entre la misma estructura fijada por el TRLGSS-1994 y, por tanto, entre las pensiones contributivas.

Ahora bien, cabe preguntarse, como hipótesis a desarrollar en los siguientes apartados, si con la naturaleza de pensiones no contributivas atribuida a los complementos por mínimos y la regulación que se hace de los mismos, no se está perdiendo una oportunidad para, a través de dichos complementos, garantizar mejor y conforme a una estructuración más adecuada del Sistema de la Seguridad Social unos ingresos mínimos que eviten que los beneficiarios de dicho Sistema puedan padecer estados de necesidad.

<sup>32</sup> BOE de 16 de julio de 1997, núm. 169.

<sup>33</sup> BOE de 31 de diciembre de 2001, núm. 313.

<sup>34</sup> BOE de 31 de diciembre de 2001, núm. 313.

<sup>35</sup> BOE de 2 de agosto de 2011, núm. 184.

### III. CARACTERIZACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS EN LA ACTUALIDAD: UNA CUESTIÓN DE LÍMITES, COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

La caracterización de los complementos por mínimos en la actualidad debe partir de la regulación contemplada en el artículo 59 del TRLGSS-2015, pero también deben considerarse, por lo establecido en el mismo, las distintas normas que regulan en España el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, que en estos momentos es la Ley 11/2020, de 30 de diciembre (LGPE)<sup>36</sup>. Igualmente, debe estarse al desarrollo de la LGPE que anualmente se realiza en materia de revalorización de las pensiones. Actualmente, dicho desarrollo se contempla en el Real Decreto 46/2021, de 26 de enero<sup>37</sup>. Por otro lado, no hay que olvidar que, conforme al artículo 27 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado<sup>38</sup>, los pensionistas de Clases Pasivas del Estado también tienen derecho a los complementos por mínimos, en los mismos términos que en la normativa indicada, pero con las particularidades que se recogen en el artículo 42 de la LGPE y en los artículos 22 y siguientes del Real Decreto 46/2021.

De este modo, el análisis de toda esa normativa nos permite afirmar que los complementos por mínimos se caracterizan por los límites y las compatibilidades e incompatibilidades que se establecen sobre los mismos. De ahí que, a continuación, se profundice en dichas cuestiones. Pero, previamente, conviene señalar que el objetivo de los complementos por mínimos es garantizar unas pensiones mínimas, en el sentido de que si los beneficiarios, conforme a los cálculos que procedan según la normativa de Seguridad Social para la determinación de la pensión correspondiente, no llegan a alcanzar dichas pensiones mínimas, la pensión que les correspondería sea complementada<sup>39</sup>. La LGPE establece, además, que los complementos por mínimos no tienen carácter consolidable y son absorbibles con cualquier incremento que puedan experimentar las percepciones del interesado (beneficiario), ya sea en concepto de revalorización o por reconocimiento de nuestras prestaciones de carácter periódico que den lugar a la concurrencia de pensiones (cfr. artículo 43.Uno, en relación con el artículo 6.1 del Real Decreto 46/2021)<sup>40</sup>. En este último supuesto, hay que tener en cuenta que las pensiones concurrentes deben sumarse, una vez revalorizadas, para observar si en su conjunto alcanzan dentro de las pensiones mínimas establecidas la pensión mínima de mayor cuantía en cómputo anual, y en caso de no alcanzarla se generará el derecho al complemento por la cuantía necesaria para ello, pero de cara a la pensión concurrente determinante de la cuantía mínima (cfr. artículo 5 del Real Decreto 46/2021 en relación con el artículo 12.1 del Real Decreto 46/2021). Con otras palabras, a medida que va aumentando la pensión del beneficiario por dichos incrementos, se va minorando la cuantía del complemento, hasta poder desaparecer, por absorción, si, en algún momento, se supera la cuantía de la pensión mínima. Si ocurriera esto, la absorción tendría efectos desde el día primero del mes siguiente a la fecha de la resolución de reconocimiento de la nueva pensión (cfr. artículo 6.1, *in fine* del Real Decreto 46/2021).

Las cuantías de las pensiones mínimas se fijan atendiendo a la clase de pensión, la edad, si se tiene cónyuge o no y, en caso de tener cónyuge si este está a cargo o no<sup>41</sup>, sin perjuicio de la toma en consideración de otros criterios específicos propios de cada pensión. En concreto, la actual LGPE fija las siguientes pensiones mínimas para 2021 (cfr. artículo 43.Cinco):

<sup>36</sup> BOE de 31 de diciembre de 2020, núm. 341.

<sup>37</sup> BOE de 27 de enero de 2021, núm. 23.

<sup>38</sup> BOE de 27 de mayo de 1987, núm. 126.

<sup>39</sup> Ese complemento o cuantía mínima a que tienen derecho los beneficiarios que, como se verá, acreditan escasos recursos económicos es lo que ha dado en llamarse complemento por mínimos (FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. *Las prestaciones de la Seguridad Social: teoría y práctica*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 3ª edición, 2016, p. 92).

<sup>40</sup> A efectos de determinar cuando existe concurrencia de pensiones debe estarse a lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 46/2021.

<sup>41</sup> Para la determinación de los conceptos y efectos de estas diferentes modalidades de convivencia y de la dependencia económica, véase el artículo 7 del Real Decreto 46/2021.

Clase de pensión	Titulares		
	Con cónyuge a cargo – Euros/año	Sin cónyuge: Unidad económica unipersonal – Euros/año	Con cónyuge no a cargo – Euros/año
<i>Jubilación</i>			
Titular con sesenta y cinco años	11.914,00	9.655,80	9.164,40
Titular menor de sesenta y cinco años	11.170,60	9.034,20	8.538,60
Titular con sesenta y cinco años procedente de gran invalidez.	17.871,00	14.484,40	13.746,60
<i>Incapacidad Permanente</i>			
Gran invalidez	17.871,00	14.484,40	13.746,60
Absoluta	11.914,00	9.655,80	9.164,40
Total: Titular con sesenta y cinco años	11.914,00	9.655,80	9.164,40
Total: Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años	11.170,60	9.034,20	8.538,60
Total: Derivada de enfermedad común menor de sesenta años	7.119,00	7.119,00	7.056,00
Parcial del régimen de accidentes de trabajo:			
Titular con sesenta y cinco años	11.914,00	9.655,80	9.164,40
<i>Vuedad</i>			
Titular con cargas familiares	–	11.170,60	–
Titular con sesenta y cinco años o con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	–	9.655,80	–
Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años	–	9.034,20	–
Titular con menos de sesenta años	–	7.315,00	–
<b>Clase de pensión</b>			
<i>Orfandad</i>			<b>Euros/año</b>
Por beneficiario			2.951,20
Por beneficiario menor de 18 años con una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100			5.805,80
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 7.315,00 euros/año distribuidos, en su caso, entre los beneficiarios.			
<i>Prestación de orfandad</i>			
Un beneficiario			(1)
Varios beneficiarios: A repartir entre número de beneficiarios			(1)
<i>En favor de familiares</i>			
Por beneficiario			2.951,20
Si no existe viudo ni huérfano pensionistas:			
Un solo beneficiario con sesenta y cinco años			7.131,60
Un solo beneficiario menor de sesenta y cinco años			6.721,40
Varios beneficiarios: El mínimo asignado a cada uno de ellos se incrementará en el importe que resulte de prorratear 4.363,80 euros/año entre el número de beneficiarios.			

(1) Cuantía en función de la base mínima de cotización.

Respecto a los límites, comenzando por lo establecido por el artículo 59 del TRLGSS-2015, el primer límite que se establece reside en que sus beneficiarios deben ser necesariamente beneficiarios de pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social (cfr. apartado 1, párrafo 1). De entrada, este límite, valga la redundancia, limita la posibilidad de contemplar complementos en las prestaciones no contributivas, cuestión a la que nos referiremos posteriormente (*infra* IV).

Un segundo límite consiste en cumplir con dos condiciones alternativas y excluyentes entre sí. De acuerdo con la primera de dichas condiciones, los beneficiarios no deben percibir rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el IRPF (cfr. apartado 1, párrafo 1). Por tanto, hay que estar a lo establecido por las cinco normativas vigentes en España sobre la materia, a saber:

- Para el territorio común: Ley 35/2006, de 28 de noviembre<sup>42</sup>.
- Para la Comunidad Foral de Navarra: Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio<sup>43</sup>.
- Para el Territorio Histórico de Álava: Norma Foral 33/2013, de 27 de noviembre<sup>44</sup>.
- Para el Territorio Histórico de Bizkaia: Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre<sup>45</sup>.
- Para el Territorio Histórico de Gipuzkoa: Norma Foral 3/2014, de 17 de enero<sup>46</sup>.

Además, hay que tener en cuenta que, por lo dispuesto en el artículo 43.Uno de la LGPE, a estos efectos se deben equiparar a ingresos de trabajo las pensiones públicas que no estén a cargo de cualquiera de los regímenes públicos básicos de previsión social. Igualmente, las pensiones públicas extranjeras que estén a cargo de cualquiera de los regímenes públicos de previsión social son

<sup>42</sup> BOE de 29 de noviembre de 2006, núm. 285.

<sup>43</sup> BO de Navarra de 30 de junio de 2008, núm. 80.

<sup>44</sup> BO del Territorio Histórico de Álava, de 9 de diciembre de 2013, núm. 140.

<sup>45</sup> BO de Bizkaia de 13 de diciembre de 2013, núm. 238.

<sup>46</sup> BO de Gipuzkoa de 22 de enero de 2014, núm. 13.

concurrentes con las pensiones españolas<sup>47</sup>. Sin embargo, no se deben computar las cantidades a tanto alzado y los pagos periódicos abonados, con carácter compensatorio, a los pensionistas españoles, al amparo del Acuerdo celebrado entre España y el Reino Unido, el 18 de septiembre de 2006<sup>48</sup>.

Como segunda condición, alternativa y excluyente respecto a la primera, en el supuesto de que los beneficiarios de pensiones contributivas perciban rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales en los términos arriba indicados, los mismos no deben exceder de la cuantía que anualmente establezca la LPGE (cfr. apartado 1, párrafo 1). Así conforme a la actual LPGE dicha cuantía asciende a 7.707,00 euros al año (cfr. artículo 43.Uno). Ahora bien, en lo que respecta a dichos rendimientos, hay que tener en cuenta que, además de computarse en los términos establecidos por la legislación fiscal, de los mismos deben excluirse los gastos deducibles de acuerdo a dicha legislación (cfr. apartado 1, párrafo 3 del artículo 59 del TRLGSS-2015). Por todo ello, el artículo 59.1, párrafo 1, insiste en que los complementos por mínimos son incompatibles con la percepción por el pensionista de tales rendimientos, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión que se pretende complementar, exceda el límite de los 7.707,00 euros al año. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en unificación de doctrina, hay que entender que para determinar que se está por debajo de la cuantía de ingresos límite para acceder a los complementos por mínimos hay que estar a los ingresos obtenidos en el ejercicio económico en que tales complementos son abonados, es decir, que los rendimientos o ingresos a tener en cuenta para poder cobrar el complemento por mínimos en 2021, que no deberán superar el límite de los 7.707,00 euros anuales, deberán ser los previstos para el 2021<sup>49</sup>. En ese sentido, la LGPE establece que se entenderá que se cumple con dicho límite cuando el interesado manifieste que va a percibir durante 2021 rendimientos computados en la forma arriba señalada por cuantía igual o inferior a 7.707,00 euros. Por ese motivo, si los pensionistas a lo largo del ejercicio de 2021 percibieran rentas acumuladas superiores a dicho límite, habiéndoseles reconocido previamente el complemento por mínimos, deberán comunicar tal circunstancia a las entidades gestoras en el plazo de un mes desde que se produzca, lo que conllevará la supresión del percibo del complemento<sup>50</sup>. Precisamente, no hay que olvidar que, las entidades gestoras de la Seguridad Social a

<sup>47</sup> Sin embargo, no se producirá tal concurrencia en el caso de pensiones con complementos por mínimos causados con anterioridad a 1 de enero de 2021 (cfr. artículos 12.2 y 14.4 del Real Decreto 46/2021), pues, en tal caso, como norma general, las prestaciones percibidas con cargo a una entidad extranjera serán consideradas ingresos o rendimientos de trabajo. Decimos como norma general porque cabe la posibilidad de que por convenio bilateral o multilateral se disponga otra cosa. Además, si la suma de los importes de las pensiones, reconocidas al amparo de dichos convenios, tanto por la legislación española como por la extranjera, una vez revalorizadas conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 14 del Real Decreto 46/2021, fuese inferior al importe mínimo de la pensión de que se trate vigente en cada momento en España, se le debe garantizar a la persona beneficiaria, en tanto resida en territorio nacional, el derecho al complemento por mínimos.

<sup>48</sup> Se trata de un acuerdo alcanzado dentro del Foro del Diálogo de Córdoba de 18 de septiembre de 2006, en el que intervinieron España, el Reino Unido y Gibraltar. Dicho acuerdo supuso que el Reino Unido se comprometiera a pagar una cantidad a tanto alzado (que para una pensión media ronda los 6.200 euros) a los aproximadamente 5.700 pensionistas afectados por la congelación de sus pensiones desde 1989, todo ello en concepto de incentivo para abandonar el sistema gibraltareño y pasar a cobrar sus pensiones de un plan de pensiones creado y financiado por el Reino Unido. Además, los pensionistas debían percibir desde abril de 2007 en adelante sus pensiones actualizadas al nivel que correspondiera si se hubieran revalorizado desde 1989 (<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/referencias/Paginas/2006/refc20061222.aspx#Gibraltar>).

<sup>49</sup> Así lo estableció la STS 4ª de 30 de mayo de 2000 (núm. rec. ud. 4452/1999) y lo volvió a establecer la STS 4ª de 29 de noviembre de 2000 (núm. rec. ud. 2299/2000). Entre ambas sentencias también lo determinó así la STS 4ª de 10 de julio de 2000 (núm. rec. ud. 4024/1999), debiéndose resaltar, en especial, esta sentencia por referirse expresamente a la causa justificativa de dicha decisión, al señalar que: «en la filosofía de dicha prestación complementaria está atender aquellas necesidades de cada día y, por lo tanto, el reconocimiento del complemento habrá de depender de que en cada momento se tenga o no cubierta por otros ingresos aquella necesidad» (F.D. 2º).

<sup>50</sup> Conforme al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (TRLISOS), no facilitar a la entidad gestora correspondiente dicha información constituye una infracción leve (cfr. artículo 24.1) sancionable con una sanción que oscilará entre los 70 euros y los 750 euros (cfr. artículo 40.1.a).

los efectos de acreditar las rentas e ingresos pueden en todo momento requerir a los perceptores de complementos por mínimos una declaración de las mismas, así como, en su caso, la aportación de las declaraciones tributarias presentadas (cfr. artículo 43.Dos). En todo caso, cuando la pensión reconocida fuere complementada en el importe necesario para alcanzar la pensión mínima establecida, y se comprobara posteriormente que los rendimientos percibidos por el pensionista durante el año, en cómputo anual e independientemente de la fecha de su percibo y de que este haya sido periódico o en pago único, han superado el límite de 7.707,00 euros, los importes abonados en concepto de complemento por mínimos durante todo el año natural tendrán la consideración de indebidamente percibidos (cfr. artículo 6.4 del Real Decreto 46/2021).

Como excepción al límite de los 7.707,00 euros al año, la LGPE prevé que, aun superándose dicha cifra existirá el derecho al complemento por mínimos cuando la suma en cómputo anual de los ingresos derivados de los rendimientos arriba mencionados y de la cuantía correspondiente a la pensión ya revalorizada resulte inferior a la suma de 7.707,00 euros al año más el importe, en cómputo anual, de la cuantía mínima fijada para la clase de pensión de que se trata (véase el cuadro que se recoge *supra*). Así, en ese caso, se prevé que el complemento por mínimos consistirá en la diferencia entre los importes de ambas sumas, siempre que esta diferencia no determine para el interesado una percepción mensual conjunta de pensión y complemento por importe superior al de la cuantía mínima de pensión que corresponda en términos mensuales (cfr. artículo 43.Uno).

Un tercer límite lo constituye la limitación que a partir del 1 de enero de 2013 existe para con la cuantía misma de los complementos por mínimos<sup>51</sup>. En efecto, esa limitación consiste en que el importe de dichos complementos en ningún caso puede superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, que para el año 2021 queda fijada en 5.639,20 euros íntegros anuales (cfr. artículo 59.2 del TRLGSS-2015, en relación con el artículo 17.1 del Real Decreto 46/2021). Ahora bien, al respecto, deben realizarse las siguientes matizaciones, conforme a lo establecido en el artículo 59.2 del TRLGSS-2015:

- (a) Cuando exista cónyuge a cargo del pensionista, el importe de los complementos no puede rebasar la cuantía de 5.639,20 euros íntegros anuales más la suma del 70% de la misma (3.947,44 euros íntegros anuales).
- (b) Cuando la pensión de orfandad se incremente en la cuantía de la pensión de viudedad, el límite del importe de los complementos por mínimos solo quedará referido al de la pensión de viudedad que genera el incremento de la pensión de orfandad.
- (c) Las pensiones de gran invalidez que tengan reconocido el complemento destinado a remunerar a la persona que les atiende no resultarán afectados por el límite del importe de los complementos por mínimos.

El cuarto límite radica en que, a partir del 1 de enero de 2013, los beneficiarios de los complementos por mínimos necesariamente deben residir en territorio español (cfr. artículo 59.1 del TRLGSS-2015)<sup>52</sup>. A tales efectos, los beneficiarios de complementos por mínimos pueden ser citados a comparecencia en las oficinas de la entidad gestora competente con la periodicidad que esta determine (cfr. artículo 51.1 del TRLGSS-2015). Precisamente, la incomparecencia podrá dar lugar a la suspensión cautelar del abono del complemento (cfr. artículo 52.2 del TRLGSS-2015), además de la sanción por infracción leve que podrá oscilar entre los 70 y los 750 euros<sup>53</sup>. En el caso de comparecer transcurrido el plazo fijado, se producirá la rehabilitación del complemento cuando concurran los requisitos para el mantenimiento del derecho, con una retroactividad máxima de 90 días naturales. Igualmente, a efectos del mantenimiento del derecho a los complementos por mínimos, se debe entender que el beneficiario tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los 90 días naturales a lo largo

<sup>51</sup> En virtud de lo establecido en el artículo 1.Dos de la Ley 27/2011.

<sup>52</sup> En virtud de lo establecido en el artículo 1.Dos de la Ley 27/2011.

<sup>53</sup> Cfr. artículos 24.2 y 40.1.a del TRLISOS.

de cada año natural, o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas (cfr. artículo 51.2 del TRLGSS-2015).

Por último, debe tenerse en cuenta que cuando el complemento por mínimos se solicite con posterioridad al reconocimiento de la pensión, surtirá efectos a partir de los 3 meses anteriores a la fecha de la solicitud, siempre que en aquel momento se reunieran todos los requisitos para tener derecho al mencionado complemento (cfr. artículo 6.9 del Real Decreto 46/2021).

#### IV. DISERTACIÓN SOBRE LA FUNCIONALIDAD Y NATURALEZA DE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS COMO GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

Históricamente se ha considerado que la existencia de pensiones mínimas garantiza pensiones suficientes, de forma y manera que los pensionistas de la Seguridad Social tengan ingresos superiores al umbral de la pobreza<sup>54</sup>. Precisamente, los complementos por mínimos se vinculan a dicha finalidad, pues se aplican, dentro de los límites y compatibilidades e incompatibilidades analizados (*supra* III), cuando la cuantía de la pensión reconocida no llega a la cifra fijada para las pensiones mínimas<sup>55</sup>. Ya se ha visto (*supra* 2.1 y 2.2) que esto sucede desde los antecedentes de los actuales complementos por mínimos, y, con el reconocimiento expreso en tal sentido en la Orden de 26 de abril de 1974. No obstante, hay que considerar que las pensiones mínimas operan en el brazo contributivo del Sistema de Seguridad Social, donde se parte de la lógica de que el objetivo de las prestaciones concedidas es sustituir las rentas dejadas de percibir por la materialización de la contingencia correspondiente<sup>56</sup>. Sin embargo, en ocasiones, dicha lógica no es suficiente para garantizar unas pensiones suficientes, tal y como se establece en los artículos 41 y 50 de la Constitución. De ahí que se fijen las pensiones mínimas. La cuestión pasa entonces por determinar en función de qué se debe considerar la suficiencia que se pretende con dichas pensiones mínimas. La respuesta se encuentra tanto en el Convenio OIT núm. 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) (1952), como en la Carta Social Europea (revisada), de 3 de mayo de 1996, recientemente ratificada por España<sup>57</sup>. Así, conforme a la primera norma, las pensiones y los demás recursos de la familia, previa deducción de las cuantías fijadas por la ley, debieran ser suficientes para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, sin que sean inferiores al resultado de aplicar los porcentajes que constan en el anexo de la Parte XI del Convenio al total del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino, y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia (cfr. artículo 67, en relación con el 66). De acuerdo con la segunda norma, debe estarse al nivel exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social<sup>58</sup> (cfr. artículo 12.2), que consiste en el 1,5% del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, determinado conforme a las normas específicas del artículo 66 del propio Código, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes (cfr. artículo 44). Con otras palabras, se busca un equilibrio entre cubrir las necesidades básicas y satisfacer el esfuerzo realizado con las cotizaciones realizadas, al aplicarse un porcentaje al

<sup>54</sup> Esta idea sigue vigente, pues así se recoge expresamente, por ejemplo, en el *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2021* (disponible en: <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3d680e1c-7575-4011-a23d-fcf61b1532f8/20213I03ECO.pdf?MOD=AJPERES>) (vid. p. 231).

<sup>55</sup> En ese sentido, la jurisprudencia en unificación de doctrina del Tribunal Supremo ha establecido que «tales complementos deben garantizar unos ingresos suficientes, por bajo de los cuales se está en situación legal de pobreza, a toda persona que dedicó su vida al trabajo, ocurrida la contingencia que lo separa de la actividad» (SSTS 4ª de 22 de noviembre de 2005, núm. rec. ud. 5031/2004, F.D. 2º; de 21 de marzo de 2006, núm. rec. ud. 5090/2004, F.D. 2º; de 2 de abril de 2007, núm. rec. ud. 5355/2005, F.D. 2º; y de 13 de diciembre de 2011, núm. rec. ud. 702/2011, F.D. 2º).

<sup>56</sup> ERRANDONEA ULAZIA, E. «El límite en la cuantía de los complementos por mínimos: un recorte en las prestaciones sociales de cuantía reducida», *Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, 2015, núm. 33, p. 82.

<sup>57</sup> BOE de 11 de junio de 2021, núm. 139.

<sup>58</sup> BOE de 17 de marzo de 1995, núm. 65.

salario, en los términos arriba expuestos<sup>59</sup>. Lo que sucede es que como en España el umbral de riesgo de pobreza para los hogares de una persona es de 9.626 euros anuales<sup>60</sup>, ya, de entrada, las cuantías mínimas fijadas para algunas pensiones quiebran no solo ese equilibrio —con lo que ya dejarían de ser suficientes—, sino que incluso también la función de cubrir las necesidades básicas. Por tanto, en este supuesto, los complementos por mínimos dejarían de tener sentido.

Pero, aunque las cuantías de las pensiones se sitúen por encima del umbral de riesgo de pobreza indicado, puede suceder que en el caso de las pensiones más bajas no se llegue a alcanzar la cuantía de las pensiones mínimas ni siquiera aplicando el complemento de pensiones, pues, como se ha indicado (*supra* III), desde el 1 de enero de 2013, la cuantía de dichos complementos se limita, como norma general, a la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez<sup>61</sup>. Esta limitación, como se ha señalado (*supra* 2.3), consagró la naturaleza no contributiva de las pensiones por mínimos. Por consiguiente, cuando, como consecuencia de dicha consagración, no se consiga alcanzar la pensión mínima con los complementos mínimos, se estaría vulnerando la lógica de la suficiencia prevista para las prestaciones contributivas, que es de lo que se trata. Ciertamente, la atribución de naturaleza no contributiva a los complementos por mínimos olvida esa lógica para imponer la que corresponde a la suficiencia de las prestaciones no contributivas: compensar una carencia de medios económicos como para evitar que el beneficiario padezca un estado de necesidad, cubriendo así el «mínimo de subsistencia»<sup>62</sup>. Además, la atribución de naturaleza de prestación no contributiva a los complementos por mínimos no respeta la conexión que debe existir entre las prestaciones no contributivas y las contingencias protegidas en la rama contributiva<sup>63</sup>. No en vano, la rama no contributiva se configura como alternativa y excluyente de la contributiva, y, evidentemente, los complementos por mínimos no se ajustan a dicha dinámica<sup>64</sup>. Por

<sup>59</sup> Se refiere a este «esfuerzo contributivo» VICENTE PALACIO, A., *ob. cit.*, p. 105. Igualmente, en esa misma línea, recuérdese el desiderátum que recogía el Decreto 826/1976, al señalar en su Exposición de Motivos que respecto a los mínimos de las pensiones se perseguía que los mismos pudieran llegar a fijarse en función de unos determinados porcentajes de SMI (*supra* 2.1).

<sup>60</sup> *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020*, Instituto Nacional de Estadística, Nota de prensa de 15 de julio de 2021, p. 3.

<sup>61</sup> Respecto a la correlación entre pensiones bajas y complementos por mínimos hay que tener en cuenta, con el *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2021*, que: los complementos son más frecuentes en las pensiones de supervivencia donde el porcentaje aplicado a la BR es menor y en la jubilación en el RETA donde sus trabajadores frecuentemente cuentan con menos años cotizados y cotizan en una elevada proporción por la base mínima (p. 241). En todo caso, la percepción de complementos por mínimos en la pensión de jubilación está estrechamente relacionada con las BBCC y con el número de años cotizados, que determinan el porcentaje aplicable a la BR de dicha pensión (p. 247).

<sup>62</sup> Como se matizó en su día, por PUMAR BELTRÁN y REVILLA ESTEVE, los complementos por mínimos deben resultar claramente diferenciables de dicho «mínimo de subsistencia» de las prestaciones no contributivas, que necesariamente ha de ser inferior, y de las «rentas mínimas garantizadas» contempladas en normas de Comunidades Autónomas. Tal y como se consideraba entonces, «dos complementos constituyen una institución frontera entre la renta sustitutiva de salarios propia del modelo contributivo y su corrección por razones de solidaridad (PUMAR BELTRÁN, N. y REVILLA ESTEVE, E. «Artículo 50. Complementos para pensiones inferiores a la mínima», *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social* (Alarcón Caracuel, M.), Cizur Menor, 2003, p. 319.

<sup>63</sup> Así se ha establecido por la jurisprudencia del TJCE, entre otras, en las STJCE de 25 de marzo de 1985 (Asunto C-122/84), de 27 de marzo de 1985 (Asunto 243/83) y de 24 de febrero de 1987 (Asuntos acumulados 379/84 a 381/85 y 93/86).

<sup>64</sup> Así, se deduce claramente de la Ley 26/1990, que procedió a dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 41 de la Constitución de extender el régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Se aprecia así que dicha norma se dirige, como novedad, también a quienes se encuentran en estado de necesidad, con la finalidad de asegurarles unas prestaciones mínimas (cfr. EM II). Pero no se trata de cualquier prestación, sino de las que se crean paralelamente a las ya existentes en la rama contributiva. Es así como se regularon las nuevas prestaciones no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación, con la gran ventaja de que «se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios, quienes, en cuanto pensionistas de la Seguridad Social, recibirán no solo una renta económica, sino también la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales, obteniendo de esta forma una cobertura integral ante su estado de necesidad» (cfr. EM II). Y es así como se procedió a crear la vertiente no contributiva de las prestaciones familiares (cfr. artículo 3). Por su parte, el Pacto de Toledo en 1995 ya consideró a las prestaciones no contributivas como manifestación de aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el Sistema con los tradicionalmente contributivos. En 2011, al referirse a la Recomendación 15<sup>a</sup>, relativa a la solidaridad y garantía de suficiencia, se hizo alusión a la necesidad de reordenación integral de las prestaciones no contributivas con el objetivo de (...)

último, se olvida que «no se puede llamar “no contributiva” a una prestación cuyos beneficiarios estuvieron incorporados en el nivel contributivo de prestaciones, y que con base en él reúnen los requisitos para acceder al derecho de una prestación en ese nivel contributivo»<sup>65</sup>.

Es cierto que, cuando, aun aplicándose los complementos por mínimos no se alcanza la cuantía mínima de pensiones, por se baja la pensión correspondiente al beneficiario, cabría, en su caso, la posibilidad de solicitar el Ingreso Mínimo Vital (IMV) regulado en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo<sup>66</sup>. En efecto, conforme al artículo 7.1.c) de dicha norma, en primer lugar, hay que haber solicitado las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudiera tenerse derecho. Cumplido ese requisito, la cuantía del complemento debe ser compatible con el IMV, en el sentido de no superar los límites establecidos por el propio RD-ley 20/2020 (cfr. artículo 7.1.c en relación con los artículos 8 y 18.1.d). Pero como es posible que las «rentas mínimas garantizadas» contempladas en normas de Comunidades Autónomas compatibilicen su percepción con los beneficiarios de pensiones bajas<sup>67</sup>, se entiende que, en primer lugar, el beneficiario del complemento debiera instar dichas rentas mínimas autonómicas, lo que, con gran seguridad, descartaría el cobro de toda cuantía por IMV, pese a que este, en principio, sea compatible con dichas rentas autonómicas (cfr. apartado V de la Exposición de Motivos, artículo 7.1.c, artículo 8.2 y artículo 18.1.e1º del Real Decreto-ley 20/2020). Una arquitectura demasiado compleja que dificulta, en la práctica, cumplir con la Recomendación OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012).

Por todo lo antedicho, se considera que la naturaleza jurídica más adecuada para los complementos por mínimos es la de prestación de asistencia social interna a la Seguridad Social, con el fundamento jurídico expuesto *supra* 2.2.

Además, participarían también de dicha naturaleza los complementos que se regulan para con las prestaciones no contributivas, como los que consisten, por ejemplo, en el particular «complemento mínimo» a que tienen derecho los beneficiarios de pensiones no contributivas cuando la cuantía económica de su pensión no alcanza el 25% de la establecida en los Presupuestos Generales de cada año, percibiendo como mínimo esa cuantía (cfr. artículo 364.4 del TRLGSS)<sup>68</sup> o en el complemento de pensión para el alquiler de vivienda a favor de los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva regulado en el Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto<sup>69</sup>, y, actualmente, también contemplado en el artículo 17 del Real Decreto 46/2021.

Ahora bien, como puede presuponerse, esta reformulación de la naturaleza jurídica de los complementos por mínimos, así como la extensión de la naturaleza de asistencia social interna a la Seguridad Social a los complementos que existan para con las prestaciones no contributivas, conllevaría una reestructuración del Sistema de Seguridad Social, que respondería a las siguientes líneas de actuación: 1º) reformulación de la asistencia social interna a la Seguridad Social, con concreción de lo que debe entenderse por asistencia social tanto interna como externa a la Seguridad Social, e inserción en la interna del complemento por mínimos de pensiones contributivas —dejando de tener, por tanto, naturaleza no contributiva—, así como de los complementos que en su caso procedan para con las prestaciones no contributivas. 2º) Debiera reconocerse el derecho subjetivo

---

mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura. En este último sentido, el ejemplo que se pone, a saber, la creación de una prestación no contributiva de orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares, evidencia el carácter alternativo y excluyente de la rama no contributiva respecto a la rama contributiva, pero siempre partiendo de las contingencias previstas en la misma como ideal de cobertura.

<sup>65</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. «La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas», *ob. cit.*, p. 29.

<sup>66</sup> BOE de 1 de junio de 2020, núm. 154.

<sup>67</sup> Como ejemplo de la operatividad de estas rentas mínimas autonómicas, y centrando la atención en el caso de la RGI vasca véase ARRIETA IDIAKEZ, F.J. «El sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social como modelo de garantía laboral universal», *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, 2020, vol. II, núm. 10, pp. 37 y ss.

<sup>68</sup> Es de esta opinión FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. «La naturaleza asistencial interna del complemento por mínimos de las pensiones contributivas», *ob. cit.*, p. 39.

<sup>69</sup> BOE de 4 de agosto de 2012, núm. 186.

pleno a dichos complementos, de modo que la asistencia social interna a la Seguridad Social pueda considerarse prestación de Seguridad Social a los efectos del Reglamento UE 883/2004, como viene reconociendo el TJUE. 3º) El complemento por mínimos de pensiones contributivas pasaría a actuar como verdadera garantía de ingresos mínimos de los beneficiarios de pensiones contributivas. A tal efecto las cuantías de las pensiones mínimas nunca debieran estar por debajo del umbral de riesgo de pobreza y se evitaría la tortuosa y desincentivadora vía de tener que acudir a rentas mínimas autonómicas de asistencia social externa a la Seguridad Social o al IMV.