

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ELCHE
GRADO EN RR. LL. & RR. HH.

Trabajo Fin de Grado

Curso Académico 2023/2024



UNIVERSITAS
Miguel Hernández

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN
EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ALUMNO: PAREJA MESA, ÓSCAR

TUTORA: AYUSO GONZÁLEZ, M.^a PILAR

RESUMEN	5
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 Metodología	7
2. EVOLUCION HISTÓRICA DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	8
2.1 Antecedentes y evolución	8
2.2 Etapa Constitucional	12
3. LA ACCIÓN PROTECTORA EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	16
3.1 Las prestaciones del sistema de la Seguridad Social	16
4. PENSIONES CONTRIBUTIVAS	17
4.1 Pensión de Jubilación	19
4.2 Pensión de Incapacidad Permanente	20
4.3 Pensión por muerte y supervivencia	25
4.3.1 Pensión de viudedad	25
4.3.2 Pensión de orfandad	28
4.3.3 Prestación en favor de familiares	31
4.3.4 Otras prestaciones por muerte y supervivencia	33
5. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS	34
5.1 Fundamento de las prestaciones no contributivas	36
5.2 Concepto de pensiones no contributivas	38
5.3 Competencia y gestión de las pensiones no contributivas	39
5.4 Requisitos comunes de las pensiones no contributivas	40
5.5 Contenido de las pensiones no contributivas	45
5.6 Nacimiento y reconocimiento de las pensiones no contributivas	48
5.7 Pago de las pensiones no contributivas	50
5.8 Duración	51
5.9 Obligaciones de los beneficiarios de pensiones no contributivas	51
5.10 Compatibilidad e incompatibilidad de las pensiones no contributivas	53
6. PENSION NO CONTRIBUTIVA DE INVALIDEZ	55

6.1	Definición de minusvalía y distinción con la deficiencia y la incapacidad	57
6.2	Concepto legal de minusvalía no contributiva	58
6.3	Relaciones y diferencias entre invalidez contributiva e invalidez no contributiva	59
6.4	Requisitos que deben reunir los beneficiarios de la pensión no contributiva de invalidez	60
6.5	Determinación del grado de minusvalía o enfermedad crónica	62
6.6	Compatibilidad de la pensión no contributiva de invalidez con el desempeño de otras actividades	66
6.7	Cuantía y pago de la pensión no contributiva de invalidez	68
6.8	Extinción del derecho a la pensión no contributiva de invalidez	68
7.	PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE JUBILACION	69
7.1	Razón de ser de la pensión no contributiva de jubilación	69
7.2	Precedente de la pensión no contributiva de jubilación	70
7.3	Concepto y regulación de la pensión no contributiva de jubilación	71
7.4	Requisitos que deben reunir los beneficiarios de la pensión no contributiva de jubilación	71
7.5	Incompatibilidad de la pensión no contributiva de jubilación con el trabajo	73
7.6	Relaciones y diferencias entre la pensión contributiva de jubilación y la pensión no contributiva de jubilación	74
7.7	Cuantía y pago de la pensión no contributiva de jubilación	75
7.8	Extinción del derecho a la pensión no contributiva de jubilación	75
8.	PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	76
8.1	Subsidio especial por maternidad	76
8.2	Prestaciones familiares	78
8.2.1	Asignación económica por hijo o menor a cargo	78
8.2.2	Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad	80
8.3	Prestación por parto o adopción múltiples	81
8.4	Ingreso Mínimo Vital	82

9. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA	85
9.1 Países Bajos	85
9.2 Francia	86
9.3 Alemania	86
10. CONCLUSIONES	87
11. ANEXOS	89
12. ABREVIATURAS UTILIZADAS	94
13. FUENTES CONSULTADAS	95



RESUMEN

El presente trabajo final de grado trata de hacer un recorrido por la evolución histórica de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, así como de su legislación. El trabajo lo he dividido en tres bloques, el primero de ellos analiza la evolución de la legislación relativa a las pensiones no contributivas, desde la Ley 26/1985, en cuyo preámbulo ya se preveía un régimen no contributivo, pasando por la Ley 26/1990, hasta llegar a las últimas leyes sociales. En el segundo bloque hago un resumen de las pensiones contributivas del sistema de la SS antes de adentrarnos en la materia central de este trabajo. En el tercer bloque analizo las pensiones no contributivas de la SS, así como las prestaciones familiares del sistema, destinadas a las familias más necesitadas. Por último, acabo el trabajo haciendo un breve estudio sobre la SS en algunos países europeos para compararla con la SS española, sobre todo comparando la protección social de estos países europeos con la protección social que tenemos en España.

Mediante este trabajo final de grado trato de analizar cómo han evolucionado estas prestaciones no contributivas y como cada vez se ha ido dando más protección a las personas, sobre todo a aquellos colectivos más vulnerables o que se encuentran en estados de necesidad.

1. INTRODUCCIÓN

La SS aparece principalmente para solventar la necesidad de protección que existía en el ser humano. Una necesidad de protección que genera una sensación de incertidumbre sobre lo que nos depara el futuro y que nos veamos obligados a asegurar las posibles situaciones de necesidad que puedan aparecer.

La SS es un sistema técnico-jurídico destinado a proteger a determinadas colectividades de personas frente a determinados riesgos o contingencias, que provocan en ellas situaciones de necesidad, sea por defectos de rentas o exceso de gastos (Melgar, 1976;617)¹.

Según establece el artículo 41 de la CE *“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*².

Podemos decir, por tanto, que la SS es un conjunto de medidas a través de las cuales el Estado se compromete a garantizar a las personas que se encuentren en situación de necesidad, la asistencia y las prestaciones necesarias para paliar dicha situación, como establece la LGSS en su artículo 2:

*“El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley”*³.

Estas situaciones de necesidad pueden afectar a un solo individuo o darse en más de uno, en ambos casos pueden verse cubiertas mediante seguros, con la diferencia de que en la primera situación hablamos de un seguro voluntario mientras que en la segunda el seguro es de carácter obligatorio.

¹ Montoya Melgar, Alfredo (2017). *Derecho del trabajo*. Madrid, España: Tecnos

² Constitución española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311 de 29/12/1978

³ 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. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 29/06/1994

Este esquema anteriormente mencionado fue el que siguieron los primeros seguros sociales, nacidos y desarrollados por el movimiento obrero con el fin de dar esa protección tan necesaria. Sin embargo, para que esta protección pudiera llevarse a cabo hacía falta una contribución al sistema, para que éste pudiera ser sostenible. Esta contribución se hacía en forma de cotización, asegurando así su continuidad hasta el día de hoy. Sistema que evolucionó alcanzando dos niveles, el contributivo y el no contributivo.

Actualmente los trabajadores es el colectivo de mayor importancia que tiene acceso a la protección social, vinculado al sistema de la seguridad social en su nivel contributivo, asegurando así sus contingencias futuras. Sin embargo, existen situaciones de personas que por sus circunstancias personales no disponen de recursos suficientes para tener aseguradas estas contingencias futuras, al no tener trabajo y en consecuencia no cotizar a la Seguridad Social.

El presente trabajo trata de realizar un recorrido histórico por estas prestaciones no contributivas, desde los inicios del sistema de la Seguridad Social hasta nuestros días. Analizando normativa, manuales y artículos de opinión, he tratado de dar respuesta a las posibles dudas surgidas sobre el tema de las prestaciones en su modalidad no contributiva.

1.1 METODOLOGIA

La metodología empleada para realizar el presente trabajo fin de grado consiste en la revisión bibliográfica, esta modalidad de trabajo permite el estudio y análisis de obras públicas de diferentes autores con el fin de recopilar información relativa al tema de estudio. También he utilizado como método de trabajo y estudio, la comparación de las distintas leyes aprobadas referidas al tema objeto de investigación en el presente trabajo, visualizando con herramientas informáticas las distintas versiones de dichas leyes. Además, he recopilado artículos de revistas especializadas en la materia, así como artículos web. He ido recopilando información a través de una búsqueda activa en diferentes páginas oficiales, como la página web de la Seguridad Social o la página del IMSERSO. Mediante esta recopilación de información se intenta dar respuesta a los cambios producidos en las pensiones no contributivas debido, en gran parte, a los cambios producidos en la sociedad.

2. EVOLUCION HISTÓRICA DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Podemos decir que la SS es el instrumento con el que cuenta el Estado para hacer frente al riesgo de pérdida sobrevenida de las rentas salariales que corren todos los ciudadanos ante situaciones previsibles, pero inevitables, como la vejez, las enfermedades o los accidentes.

La SS es el resultado de la evolución de las distintas técnicas utilizadas, a lo largo de los últimos siglos, para la reparación de las situaciones o los estados de necesidad que se producen en los individuos de la sociedad. Actualmente la SS es el mecanismo más importante de protección social, pero para llegar hasta el sistema actual que conocemos, éste ha tenido que pasar por una serie de etapas cuya delimitación temporal puede realizarse de acuerdo con los sucesos, medidas políticas, jurídicas y organizativas que han ido conformando la protección social en sentido amplio.

España, como el resto de los países europeos, participó de la técnica de creación de seguros sociales para dar protección a las necesidades sociales a principios del siglo XX. Sin embargo, a finales del siglo XIX ya se intenta dar protección a estas necesidades sociales mediante la creación de la Comisión de Reformas Sociales en el año 1883.

La Comisión de Reformas Sociales fue un importante órgano gubernamental que sirvió para estudiar las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera y proponer reformas de carácter legislativo para mejorar dichas condiciones. Esta Comisión de Reformas Sociales fue puesta en marcha por Segismundo Moret y Antonio Cánovas del Castillo, mediante Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, siendo la primera institución creada para abordar la cuestión social en España. Esta Comisión derivó, posteriormente, en el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903, situando así la fase del comienzo del Estado social y democrático de Derecho Español.⁴

Sin embargo, los efectos de la Comisión de Reformas Sociales no se apreciaron hasta principios del siglo XX, con las primeras Leyes de 1900 de Mujeres y Menores y

⁴ Sánchez Marín, A., “El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la política social, núm. 8

Accidentes de trabajo. Es en este año cuando se aprueba una de las primeras normas de Seguridad Social en nuestro país, la Ley de Accidentes de Trabajo, conocida comúnmente como la Ley Dato por ser su impulsor y autor el que era en ese momento Ministro de trabajo D. Eduardo Dato e Iradier, comenzando una primera etapa marcada por la definición prestacional e institucional.

Es en esta etapa, cuando en el 1902 el liberal Canalejas lleva a cabo un proyecto de Instituto del Trabajo, para mejorar las condiciones de la clase obrera y mitigar las consecuencias sociales del enfrentamiento entre esta y los patronos. Sin embargo, este proyecto no llegó a hacerse efectivo, creando más tarde por Real Decreto de 23 de abril de 1903, y con un gobierno conservador de Francisco Silvela, el Instituto de Reformas Sociales, cuya una de sus funciones era la de favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora de las clases obreras.

Esta evolución hace ver que existía una preocupación por los trabajadores y, sobre todo, por cubrir las situaciones de necesidad o, mejor dicho, por cubrir las futuras situaciones de necesidad que pudieran surgirles. No se tiene certeza de que estas situaciones de necesidad puedan producirse, poseen la característica de ser incertidumbres, y, por lo tanto, pueden denominarse situaciones de “riesgo”.

Estas situaciones de riesgo pueden ser afrontadas por un individuo solo o por varios, en el caso de que se encuentren afectados por el mismo peligro. Esta idea es la que siguieron los primeros seguros sociales. Sin embargo, para llevarlos a cabo se necesitaba una contribución por parte de los afectados, en este caso los trabajadores, para hacer frente a los gastos que ocasiona la aparición del daño. Esta contribución se hacía en forma de cotizaciones de los futuros afectados por los riesgos. Era una forma de cobertura mutualista, cuyos primeros antecedentes, en el ámbito profesional, se pueden encontrar en las cofradías y los gremios.

El momento clave en la aparición de los sistemas de SS de tipo contributivo es el momento en que se decide convertir los riesgos sociales en riesgos susceptibles de aseguramiento a través de la técnica jurídica del seguro. Hasta entonces las técnicas anteriores (familia, beneficencia, ahorro individual, etc.) habían sido insuficientes para reparar estados de necesidad de cierta entidad y duración. Esta técnica de seguros se basa en unos cálculos matemático-actuariales, produciéndose un reparto del coste

económico entre los sujetos implicados en esa relación jurídica obligatoria: el asegurador, el empresario y, en menor medida, el asegurado (que era el trabajador).

Se aplica la técnica del seguro a favor de terceros en virtud de una previa responsabilización objetiva del empresario basada en la teoría del riesgo de empresa, en un primer momento solo para accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Posteriormente se hace copartícipe en la financiación al trabajador frente a otros riesgos como la vejez, invalidez, muerte y supervivencia, etc. Los seguros sociales vinculaban la protección ante la aparición de diversas contingencias con el desempeño de una actividad laboral.

Durante esta etapa los mecanismos de protección desembocan en una serie de seguros sociales que fueron ampliando la protección dada a los trabajadores, completando así un abanico de prestaciones que se otorgaron frente a la aparición de los riesgos considerados objeto de protección, cabe destacar:

- El Retiro Obrero, en 1919
- El Seguro Obligatorio de Maternidad, en 1923
- El Seguro de Paro Forzoso, en 1931
- El Seguro de Enfermedad, en 1942
- El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), en 1947

Sin embargo, debido a la insuficiencia cuantitativa de los seguros sociales, se establecieron en España formas complementarias de protección social, organizadas por ramas profesionales. Este proceso culmina en el año 1954 con la publicación del Reglamento General del Mutualismo Laboral. Las prestaciones que reconocía este Mutualismo Laboral eran de carácter reglado y potestativas, siendo la cotización a cargo de los trabajadores y de los empresarios.

Todos estos seguros, así como las prestaciones complementarias del Mutualismo Laboral eran de carácter contributivo, pero también existía la posibilidad de otorgar una serie de auxilios ante determinadas situaciones excepcionales de necesidad, estos auxilios eran de naturaleza asistencial y discrecional, por ejemplo, como las **“prestaciones extra reglamentarias”** de las Mutualidades Laborales.

Sin embargo, los seguros sociales no siguieron un modelo preconcebido, ya que no existía como tal, además de ser solo de carácter profesional y contributivo. El campo

de aplicación de estos seguros era bastante limitado, llegando solo a un sector de la sociedad, además de que las prestaciones eran bastante caras y malas, predominando, sobre todo, las contingencias profesionales.

Estaba claro que la protección que otorgaba hasta ahora los seguros sociales estaba empezando a ser insuficiente para los cambios que se estaban produciendo en el mundo laboral y social de la época. El sistema estaba flaqueando, en parte debido al saqueo por parte de los vencedores de la guerra civil al incautar las cuotas que aportaban los trabajadores a dicho sistema, y en parte también por la gestión que se había llevado a cabo. Se necesitaba acabar con un estado devastado por la autarquía, la falta de competencia y por un sector público caracterizado por la falta de fiscalidad.

Es entonces cuando, en el año 1963, se afronta la transición desde el sistema de seguros sociales unificados hasta un sistema que suprimía el ánimo de lucro en la gestión, abogando por el principio de unidad. Es cuando se aprueba la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963.

Todos estos principios quedaron plasmados en la Ley de 21 de abril de 1966, que entró en vigor el 1 de enero de 1967, y mediante la que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Seguridad Social, constituyendo así la andadura del actual sistema de SS. Esta Ley consolidó tres características:

- Su carácter contributivo-profesional.
- La separación de la protección entre las contingencias profesionales y las contingencias comunes.
- La creación de una nueva estructura del sistema de SS.

Esta Ley supuso un cambio en el sistema que existía hasta ahora, se pretendía la creación de un único cuerpo normativo con el fin de agrupar todos los seguros sociales que hasta el momento estaban dispersos. De este modo, los seguros sociales unificados para trabajadores se convirtieron en el Régimen General, iniciándose así la extensión de los beneficios de la SS mediante la creación, a través de normas específicas, de nuevos Regímenes Especiales para determinados sectores de la actividad.

Para resolver los problemas financieros que existían y debido al carácter dinámico del sistema de la Seguridad Social, se pensó en modificar la Ley de SS, de 21 de abril de 1966. Había que modificarla, pero sin alterar su estructura y respetando,

ante todo, las contingencias protegidas. Esta intentaba resolver los problemas heredados del antiguo mutualismo, para ello, se define una estructura de cotización mayor, calculada en el Régimen General con los salarios reales y en el resto de Los regímenes Especiales prestando atención a la distinta naturaleza y condiciones de ciertas actividades profesionales.

Lo que se pretendía alcanzar era que las prestaciones económicas que sustituían al salario, en caso de que apareciera cualquier estado de necesidad, fueran suficientes. Se pretendía hacerlo de una forma progresiva y gradual, de acuerdo con los cambios de la época. Todas estas modificaciones se plasmaron, finalmente en el decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el TRLGSS.

La creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, por RD de 4 de junio de 1977, facilitó el camino de las reformas que se pretendían realizar al unificar las competencias que hasta el momento se hallaban dispersas y cuya planificación no estaba siendo conjunta. Esta norma venía a clarificar las dudas surgidas en cuanto a la planificación jurídica, económica o patrimonial que acechaban al sistema de la SS.

2.2 ETAPA CONSTITUCIONAL

Con la muerte del general Francisco Franco se produce en España el paso del régimen dictatorial a un Estado democrático y social de derecho. Se producen una serie de cambios sociales, políticos y económicos que afectan a todo el país. En este proceso de transición hubo numerosas reformas legislativas que desmantelaron gradualmente las estructuras del régimen Franquista, para ello hubo un consenso entre las principales fuerzas políticas, tanto de la oposición democrática como de las del régimen anterior, para llevar a cabo estos cambios de una manera pacífica y conservada. Se inicia un proceso político que culmina meses más tarde con la aprobación de nuestra norma más importante, la Constitución española de 1978.

Proceso que cuenta con unos acuerdos que sirvieron para intentar estabilizar el proceso de transición al sistema democrático, además de adoptar una política económica para intentar contener la inflación, que en ese momento se encontraba en el 26.39%. Son los denominados “Pactos de la Moncloa”, firmados por el Gobierno de la legislatura (presidido por Adolfo Suarez), los principales partidos políticos con

representación parlamentaria en el congreso de los diputados, algunas asociaciones empresariales, CCOO y el rechazo, primeramente, de UGT y la CNT. Estos pactos fueron un conjunto de acuerdos que sirvieron para consolidar el marco en que se asentó la democracia en España, permitiendo la redacción de la CE.

La primera gran reforma de este periodo se produce con la publicación del RDL 36/1978, de 16 de noviembre, que en función de lo que se acordó en los Pactos de la Moncloa crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la SS. Se establece, también, un nuevo sistema de gestión realizado por los siguientes organismos:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social, se encarga de la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social.
- El Instituto Nacional de la Salud, se encarga de las prestaciones sanitarias.
- El Instituto Nacional de Servicios Sociales, se encarga de la gestión de los servicios sociales.
- El Instituto social de la Marina, se encarga de la gestión de los trabajadores del mar.
- La Tesorería General de la Seguridad Social, se crea como caja única del sistema actuando bajo el principio de solidaridad financiera.

La promulgación de la CE también tuvo consecuencias sobre el sistema de la SS. El modelo que diseña la Constitución va a ser mucho más ambicioso que el modelo que estaba vigente hasta ese momento, exigiendo adaptar este sistema a las previsiones constitucionales ya que las normas preconstitucionales en materia de SS eran insuficientes para dar cumplimiento al modelo exigido por la Constitución.

La CE consagra el carácter social del Estado en su artículo 1.1 “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho” y a este artículo se unen numerosos preceptos que consagran garantías o derechos en materia de protección social como el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE) y la protección de la tercera edad a través de pensiones suficientes (artículo 50 CE). Sin embargo, dos de los artículos más importantes en materia de SS son el 40 y el 41.

Estos dos artículos son fundamentales para el sistema de la SS de tal modo que el artículo 40 establece que:

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Del mismo modo el artículo 41 establece la necesidad de mantener un régimen de SS para todos los ciudadanos por parte de los poderes públicos “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”.

Durante la década de los ochenta no se producirán grandes cambios en el sistema, caracterizada dicha década para implantar medidas para intentar mejorar y perfeccionar la acción protectora de la SS. No será hasta los años noventa cuando se produzcan grandes reformas en el sistema, hasta llegar al actual sistema que tenemos.

Durante la década de los noventa se sucedieron una serie de cambios sociales que afectaron de manera considerable al sistema de la SS produciéndose una serie de reformas legislativas, iniciándose así la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario, para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales. El paso siguiente que había dar era el de una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecieran de recursos económicos propios para su subsistencia.

De este modo, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la SS prestaciones no contributivas aparece como pieza básica del modelo protector que tenemos en la actualidad. Esta ley se marca como objetivo principal el establecimiento y la regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de la SS, como desarrollo del principio rector que establece la Constitución en su artículo 41. No obstante, ya existía un desiderátum de implantar un nivel no contributivo dentro del

ámbito de la SS, presente en el preámbulo de la Ley 26/85 de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la SS

Todos estos cambios habidos se vieron plasmados en un nuevo TRLGSS, aprobado mediante RDL 1/1994, de 20 de junio. No será hasta el año 2015 cuando surja la necesidad de volver a promulgar un nuevo texto refundido, con el RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLGSS, la cual entra en vigor el 2 de enero de 2016. Anterior a esta fecha la citada Ley 26/1990 fue derogada por el RD 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la SS.

No será hasta el año 1995 cuando, con la firma de *El Pacto de Toledo*, refrendado el 6 de abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados, se marca el rumbo de los principales acontecimientos normativos que sucedieron en los años posteriores. Este acuerdo plasmaba una serie de recomendaciones para orientar las futuras reformas del sistema de pensiones para garantizar su viabilidad y, a poder ser, su mejora.⁵

En esta década se consolida el principio de universalidad establecido en la Constitución, no restringiendo la protección únicamente a aquellos ciudadanos que desarrollen una actividad profesional, sino a todos. De este modo, la acción protectora del sistema de la SS español se articula partiendo de un módulo de protección integral y universalizada.

A esta protección pueden acceder todos los ciudadanos en idénticas condiciones, con independencia de que hayan contribuido o no al sistema de la SS, y se completa, por una parte, con el sistema de prestaciones económicas en el que se integra la modalidad contributiva (la cual ofrece rentas de sustitución de los salarios percibidos en activo) y, por otra, con la modalidad no contributiva (en este caso proporciona rentas de compensación de las necesidades básicas en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, no acceden a la modalidad contributiva).

La protección por parte de la SS de la vejez y la discapacidad, así como el hecho de tener hijos a cargo, de quienes no superan un determinado nivel de ingresos, supone

⁵ Gutiérrez Casillas, I., “El pacto de Toledo: Fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103.

un salto cualitativo fundamental en la configuración del sistema de SS, que pasa a adoptar una naturaleza mixta, en sus dos niveles de protección (nivel contributivo y nivel no contributivo).

El nivel contributivo está estructurado en Régimen General y distintos Regímenes Especiales (art. 9 TRLGSS) previstos para “aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiaridades condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social (art. 10 TRLGSS).

El sistema de la SS en nuestro país ha ido evolucionando y adaptándose a los cambios sociales, económicos o legislativos que se han ido produciendo. Todos estos cambios han ido configurando el modelo de SS que tenemos en la actualidad, modelo que ha ofrecido y ofrece protección a todos los ciudadanos.

3. LA ACCION PROTECTORA EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La acción protectora en el sistema de la SS es todo el conjunto de prestaciones, tanto económicas como asistenciales, establecidas para prever, reparar o superar los estados de necesidad nacidos o derivados de las contingencias o situaciones sufridas por los sujetos protegidos y determinadas por la ley. De este modo se englobarían todas las necesidades que pudiera tener un ciudadano, desde la dispensación de medicamentos en la farmacia hasta cubrir una situación que se va a dar en un futuro, como la jubilación. Existen, por tanto, además de las prestaciones económicas unas prestaciones en especie (como la asistencia sanitaria o la prestación farmacéutica y los servicios sociales) que son prestaciones en especie pero que tienen una indudable repercusión económica⁶. (Anexo I).

La acción protectora comprende, sobre todo, las prestaciones económicas y en especie del sistema de la SS en su nivel contributivo. Sin embargo existen otras prestaciones que también forman parte de la acción protectora del sistema de la SS pero tienen carácter subsidiario respecto a las prestaciones contributivas, ya que se reconocen a quienes nunca han cotizado al sistema de la SS o no lo han hecho en tiempo suficiente

⁶ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Aula de la Seguridad Social

para alcanzar el derecho a las prestaciones contributivas, siempre que se carezca de rentas o ingresos en cuantía superior a los límites legalmente establecidos y se resida o se haya residido cierto tiempo en España.

3.1. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el sistema de la SS existen dos tipos de prestaciones atendiendo a sus dos niveles de protección, las prestaciones contributivas y las prestaciones no contributivas. En cuanto al predominio de uno u otro sistema, es correcto la estructuración actual del sistema, al prevalecer la modalidad contributiva, mientras que el nivel no contributivo es un nivel al que acceden aquellas personas que se encuentran en situación de necesidad por carecer de unos ingresos mínimos.

Tanto en la modalidad contributiva como en la no contributiva existen diferentes tipos de prestaciones a las que cualquier ciudadano puede acceder, siempre y cuando cumpla con una serie de requisitos exigidos, se atiende así al fundamento establecido en el artículo 41 de la Constitución.

Las prestaciones no contributivas siempre han gozado de un carácter residual, o secundario respecto a las prestaciones contributivas, a las que solo se podían acceder acreditando la carencia de recursos económicos. Debido a los cambios en la sociedad y a las distintas crisis acontecidas en el país, el Estado se ha visto en la obligación de reforzar este sistema no contributivo con diversas ayudas para los colectivos más desfavorecidos de la sociedad.⁷

4. PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Aunque el presente trabajo fin de grado está enfocado a las prestaciones no contributivas, voy a hacer un breve repaso por las grandes prestaciones que ofrece el sistema de la Seguridad Social, las prestaciones contributivas.

En el ámbito de la SS las prestaciones económicas contributivas constituyen un derecho de contenido dinerario que, una vez reconocido cuando se reúnen determinadas condiciones, se integra en el patrimonio del beneficiario, en las contingencias o situaciones previstas en la ley.

Existen cuatro tipos de prestaciones:

⁷ García Ninet, J. Ignacio; Vicente Palacio, Arantzazu; García Viña, Jordi (2019). *Manual Básico de Seguridad Social*. Barcelona, España: Atelier

- Pensiones: son prestaciones económicas con devengo periódico y una duración vitalicia o hasta que el beneficiario alcance una determinada edad.
- Subsidios: son prestaciones de devengo periódico y de duración temporal.
- Indemnizaciones: son prestaciones económicas abonables por una sola vez.
- Otras prestaciones: como las prestaciones por desempleo y la protección familiar de carácter no económico.

Las prestaciones contributivas de la SS gozan de una serie de características:

- Son públicas ya que integran el régimen público de la Seguridad Social al que se refiere el artículo 41 de la CE.
- Son intransmisibles e irrenunciables, en cuanto los beneficiarios no pueden transmitir su derecho ni renunciar a ellas, con independencia del derecho de opción en caso de incompatibilidad de prestaciones.
- Gozan de garantías frente a terceros, ya que no pueden ser objeto de retención, compensación o descuento, salvo en los casos establecidos, como son las obligaciones alimenticias o, por ejemplo, las deudas contraídas con la propia SS.
- Solo pueden ser embargadas en los términos y cuantías fijados por la Ley de Enjuiciamiento Civil para las pensiones y rentas de naturaleza salarial.
- Gozan de cobro preferente, ya que tienen el carácter de créditos con privilegio general.
- Poseen un tratamiento fiscal específico, debido a que están sujetas a tributación en los términos establecidos en las normas reguladoras de cada impuesto.

Las prestaciones contributivas son prestaciones económicas cuya duración puede ser definida o indefinida. Su concesión está supeditada, por lo general, a que el beneficiario haya tenido una relación jurídica previa con la SS y cumpla una serie de requisitos en función del tipo de pensión de que se trate.

Su cuantía se determina en función de las aportaciones efectuadas por el trabajador y el empresario, si se trata de trabajadores por cuenta ajena, durante el periodo considerado a efectos de la base reguladora de la pensión de que se trate. En el caso de trabajadores autónomos, las prestaciones se financian mediante las cotizaciones que realizan mensualmente a la SS a través de su cuota. La diferencia entre la prestación para trabajadores por cuenta ajena y para trabajadores autónomos radica en el importe de las prestaciones, que se calcula en base a la cualificación requerida para

desempeñar la actividad laboral registrada en la Agencia de empleo, tomando como base de cálculo un importe ficticio equivalente al promedio salarial mensual de todos los asegurados.

En esta modalidad contributiva se le puede añadir al importe de la pensión un complemento cuando dicha pensión no alcanza el mínimo fijado legalmente, es el denominado “complemento a mínimos” (ANEXO II). Para percibir este complemento a mínimos se deben cumplir tres requisitos:

- Tener reconocida una pensión cuya cuantía no alcance la cantidad mínima que se establece anualmente para cada caso.
- No percibir rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales superiores al límite de ingresos establecido en función de su situación familiar.
- Residir en territorio español.

El complemento a mínimos se revisa anualmente, teniendo que cumplir sus beneficiarios los requisitos citados.

El Régimen General y los Regímenes Especiales que se integran en la SS contemplan tres tipos de pensiones: Jubilación, Incapacidad permanente y Fallecimiento. (ANEXO III).

4.1 PENSION DE JUBILACIÓN

La prestación económica por jubilación, incluida en todos los regímenes del sistema de la SS, trata de sustituir las rentas del trabajo por una pensión vitalicia, única e imprescriptible, cuando el trabajador a causa de la edad cesa total o parcialmente en su actividad laboral. Los beneficiarios de esta pensión son todas las personas incluidas en cualquier régimen de la SS, afiliadas y que reúnan los requisitos establecidos de edad, período mínimo de cotización y hecho causante.

Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de esta pensión son:

- Tener cumplida la edad ordinaria que da derecho a la pensión, salvo excepciones.
- Cumplir con el periodo mínimo de cotización: quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho.

- Hecho causante, el cual para los trabajadores en alta será el día del cese en la actividad; para los trabajadores en no alta será el día de presentación de la solicitud; y para los trabajadores asimilados al alta será el día de presentación de la solicitud excepto, en excedencia forzosa (que será el día del cese en el cargo) y en el caso de traslado fuera del territorio nacional (será el día del cese en el trabajo).

La cuantía de esta pensión está determinada por la base reguladora y el porcentaje que se aplica a la misma en función de los años cotizados. Los efectos económicos se producirán para los trabajadores en alta, desde el día siguiente del cese en la actividad (siempre que la solicitud la presentaran dentro de los tres meses anteriores o posteriores al cese) y para los trabajadores en situación asimilada al alta o que no estén en alta, desde el día siguiente al de presentación de la solicitud (no obstante, en algunas situaciones asimiladas al alta será cuando se produzca el hecho causante). El pago de la pensión será mensual con dos pagas extraordinarias (junio y noviembre).

La pensión de jubilación tiene garantizadas cuantías mínimas, así como su revalorización al comienzo de cada año, de acuerdo con el IPC previsto para ese año. De este modo el Congreso de Ministros aprobó, en diciembre de 2023, la revalorización de las pensiones contributivas con carácter general de un 3.8%.⁸

El plazo para tramitar esta pensión será de 90 días, en los cuales deberá resolverse y notificarse al interesado (actualmente el plazo medio es de 19 días).

Al tratarse de una pensión vitalicia, el derecho solo se extingue con la muerte del beneficiario.

4.2 PENSION DE INCAPACIDAD PERMANENTE

La incapacidad permanente de un trabajador se da cuando éste, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral. No optará a tal calificación la posibilidad de recuperación de la capacidad laboral del inválido, si dicha posibilidad se estima médicamente como incierta o a largo plazo.

⁸ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/36869>

La incapacidad permanente se deriva siempre de una situación de incapacidad temporal, salvo que afecte a quienes carezcan de protección en dicha incapacidad temporal, bien por encontrarse en una situación asimilada a la de alta que no la comprenda, bien en los supuestos de asimilación a trabajadores por cuenta ajena en los que se dé la misma circunstancia, o bien en los casos de acceso a la incapacidad permanente desde la situación de no alta.

A continuación, se detallan los diferentes grados de incapacidad permanente que existen y los requisitos para cada uno de ellos:⁹

Incapacidad permanente parcial para la profesión habitual: ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33% en el rendimiento para su profesión.

Los requisitos para acceder a esta pensión por incapacidad permanente parcial son:

- No tener la edad prevista en el apartado 1.a) del artículo 205 de la LGSS en la fecha del hecho causante o no reunir los requisitos para acceder a la pensión de jubilación contributiva del sistema, si la incapacidad deriva de contingencias comunes.
- Estar afiliado y en alta o en situación asimilada al alta.
- Tener cubierto un período previo de cotización, si la incapacidad deriva de enfermedad común. Dicho período será de 1800 días de cotización comprendidos en los 10 años inmediatamente anteriores a la fecha en que se haya extinguido la incapacidad temporal de la que derive la incapacidad permanente.

Incapacidad permanente total para la profesión habitual: inhabilita al trabajador para su profesión habitual, pero puede dedicarse a otra distinta.

Los requisitos para acceder a esta pensión por incapacidad permanente total para la profesión habitual son:

- No tener la edad prevista en el apartado 1.a) del artículo 205 de la LGSS en la fecha del hecho causante o no reunir los requisitos para acceder a la pensión de

⁹ <https://www.valida.es/blog/post/baremos-de-discapacidad-como-calcular-el-grado-de-minusvalia/>

jubilación contributiva del sistema, si la incapacidad deriva de enfermedad común o de accidente no laboral.

- Estar afiliado y en alta o en situación asimilada al alta.
- Tener cubierto un período previo de cotización, si la incapacidad deriva de enfermedad común, dicho período varía en función de la edad del interesado, de este modo:
 - Si es menor de 31 años:
 - Período genérico de cotización: la tercera parte del tiempo transcurrido entre la fecha en que cumplió los 16 años y la del hecho causante
 - Período específico de cotización: no se exige.
 - Si es mayor de 31 años:
 - Período genérico de cotización: un cuarto del tiempo transcurrido entre la fecha que cumplió 20 años y la del hecho causante, con un mínimo, en todo caso, de 5 años.
 - Período específico de cotización: un quinto del período de cotización exigible debe estar comprendido:
 - En los 10 años inmediatamente anteriores al hecho causante o
 - En los 10 años inmediatamente anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar, si se accede a la pensión desde situación de alta o asimilada, sin obligación de cotizar.

Los últimos dos grados de esta prestación son la **incapacidad permanente absoluta** y la **Gran Invalidez**, la primera inhabilita al trabajador para toda la profesión u oficio mientras que la segunda, en cambio, inhabilita al trabajador para toda profesión u oficio y necesita la asistencia de otra persona para los actos más esenciales y cotidianos de la vida.

Los requisitos para estos dos últimos grados de la prestación son exactamente los mismos que para los otros dos, con una diferencia, en este caso hay que tener en cuenta si la incapacidad deriva de una enfermedad común o si deriva de un accidente no laboral y el interesado no se encuentra en situación de alta ni asimilada.

En el caso de que la incapacidad derive de una enfermedad común, en situación de alta o asimilada, se mantendrán los mismos requisitos que para la incapacidad permanente total para la profesión habitual.

Si, por el contrario, la incapacidad deriva de una enfermedad común o de un accidente no laboral y el trabajador se encuentra en una situación de “no alta”, se exigirá:

- Periodo genérico de cotización: 15 años.
- Periodo específico de cotización: 3 años en los últimos 10.

La cuantía para la pensión de incapacidad permanente varía dependiendo del grado de la pensión, de este modo:

- ❖ Si se trata de una incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, la cuantía consistirá en una indemnización a tanto alzado que consistirá en 24 mensualidades de la base reguladora que sirvió para calcular el subsidio de incapacidad temporal. Esta indemnización se realizará en un único pago.
- ❖ Cuando se trata de una incapacidad permanente total para la profesión habitual, la cuantía se obtiene al aplicar un porcentaje a la base reguladora que corresponda, según la causa que haya originado la incapacidad. Este porcentaje será el 55% de la base reguladora, pudiendo incrementarse dicho porcentaje en un 20% más para los mayores de 55 años cuando se presuma que tienen dificultades para obtener empleo en una actividad distinta a la habitual. Las pensiones derivadas de enfermedad común o accidente no laboral se abonarán en 14 pagas, mientras que las que deriven de accidente de trabajo y enfermedad profesional se abonarán en 12 mensualidades.
- ❖ Si se trata de una incapacidad permanente absoluta, la cuantía de la pensión se obtiene aplicando a la base reguladora el porcentaje correspondiente:
 - 100% de la base reguladora.
 - En los casos de accidente de trabajo o enfermedad profesional se aplicará un aumento de un 30% a un 50% dependiendo de la gravedad de la falta, recayendo dicho recargo directamente sobre el empresario infractor.

El abono de esta pensión se realiza exactamente igual que el de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual, es decir, si la pensión deriva de enfermedad común o de accidente no laboral el abono se realizará en

14 pagas, mientras que, si deriva de enfermedad profesional o de accidente laboral, el abono se realizará en 12 mensualidades.

- ❖ La cuantía de la pensión de Gran Invalidez está formada por el importe de la pensión que corresponda por incapacidad permanente (total o absoluta), incrementada con un complemento destinado a remunerar a la persona que atiende al beneficiario.

El importe del complemento será el resultado de sumar el 45% de la base mínima de cotización vigente en el Régimen General en el momento del hecho causante, cualquiera que sea el régimen en el que se reconozca la pensión, y el 30% de la última base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente. Este complemento no puede tener un importe inferior al 45% de la pensión percibida por el trabajador (sin el complemento).

En los casos de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, las pensiones se aumentarán de un 30% a un 50% dependiendo de la gravedad de la falta.

Las pensiones derivadas de enfermedad común y accidente no laboral se abonarán en 14 pagas, mientras que las pensiones derivadas de enfermedad profesional y de accidente laboral se abonarán en 12 mensualidades.

El INSS, a través de los órganos correspondientes y en todas las fases del procedimiento, será el encargado de evaluar, calificar y revisar la incapacidad y reconocer el derecho a las prestaciones económicas contributivas de la Seguridad Social por incapacidad permanente, en sus distintos grados, así como determinar las contingencias causantes de la misma.

El INSS puede revisar la incapacidad permanente por agravación, mejoría, error en el diagnóstico o debido a que el pensionista ha realizado trabajos por cuenta ajena. El plazo para la revisión por agravación o mejoría constará en toda resolución, inicial o de revisión, por la que “se reconozca el derecho” a las prestaciones de incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, o “se confirme el grado reconocido previamente”.

Si el plazo que conste en la resolución inicial fuese igual o inferior a dos años para poder instar a la revisión por mejoría del estado del invalidante, el trabajador

tendrá derecho a la reserva de su puesto de trabajo durante un período de dos años, a contar desde la fecha de la resolución por la que se declare la incapacidad permanente.

No obstante, el referido plazo de revisión es vinculante para todos los sujetos que puedan promoverla salvo en los siguientes supuestos:

- La realización por parte del pensionista de incapacidad permanente de cualquier trabajo ya sea por cuenta ajena o propia.
- Un error de diagnóstico, en este caso la revisión puede llevarse a cabo en cualquier momento.
- En caso de que concurran nuevas dolencias.

Las pensiones de incapacidad permanente pasarán a denominarse pensiones de jubilación, cuando los beneficiarios cumplan la edad de 65 años, sin que esta nueva denominación implique modificación alguna de las condiciones de la prestación que se venga percibiendo, ni alteración del régimen jurídico de las prestaciones que puedan derivarse de ellas.

4.3 PENSION POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA

Las prestaciones por muerte y supervivencia del sistema de la SS están destinadas a compensar la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, el fallecimiento de otros. Entre estas prestaciones las más importantes son las de viudedad, orfandad, y las prestaciones en favor de familiares, aunque existen otras igualmente importantes y algunas son desconocidas para la gran mayoría de trabajadores o ciudadanos.

4.3.1 Pensión de viudedad

Esta pensión es una prestación económica periódica que recibe el viudo o viuda tras el fallecimiento de su cónyuge. Está englobada dentro de las prestaciones por muerte y supervivencia de la SS, cuya razón de ser es la de compensar la situación de necesidad económica que produce a una persona el fallecimiento de un familiar. El beneficiario de esta pensión normalmente es el cónyuge del fallecido, sin embargo, en algunos casos, también puede serlo el que se haya separado o divorciado legalmente. No obstante, para el abono de esta pensión el causante debe cumplir una serie de requisitos:

- Deben ser personas integradas en el Régimen General de la Seguridad Social, afiliadas y en alta o situación asimilada al alta, que reúnan, además, un periodo de cotización exigido:
 - Si el fallecimiento se produce por enfermedad común el periodo exigido será de 500 días dentro de un periodo ininterrumpido de 5 años inmediatamente anteriores al fallecimiento o a la fecha en que cesó la obligación de cotizar.
 - Si el fallecimiento se debe a una enfermedad profesional o a un accidente (sea de trabajo o no) no se exige un periodo mínimo de cotización.
- Las personas que en la fecha en que se produzca el fallecimiento no se encuentren en alta o en una situación asimilada al alta, causarán derecho a la pensión siempre que reúnan un periodo mínimo de cotización de 15 años.
- Los pensionistas, tanto en su modalidad contributiva como los pensionistas de incapacidad permanente.
- Los trabajadores desaparecidos en accidente, ya sea de trabajo o no, en unas circunstancias que hagan presumible su muerte y no se sepa nada de ellos en un periodo de 90 días naturales siguientes al accidente.
- Los trabajadores cesados en su trabajo con derecho a pensión de jubilación contributiva y fallecieron sin haberla solicitado.

Para acceder a la pensión de viudedad, los beneficiarios deben acreditar otros requisitos específicos, además de los requisitos generales, en determinadas circunstancias:

- El cónyuge o superviviente deberá acreditar que existen hijos en común, además de demostrar que el matrimonio se celebró antes del año del fallecimiento o un periodo de convivencia de más de dos años, contando el de matrimonio.
- Los separados judicialmente o divorciados, siempre que no se haya contraído nuevo matrimonio o constituida pareja de hecho, cuando sean acreedores de la pensión compensatoria a la que se refiere el art. 97 del Código Civil y ésta quedara extinguida por el fallecimiento del causante. La condición de acreedor de pensión compensatoria se entenderá acreditado, en los casos de separación judicial y divorcio, cuando:

- El solicitante de la pensión de viudedad, separado o divorciado del fallecido figure como beneficiario de la pensión compensatoria en la correspondiente sentencia firme.
- Que el derecho no se haya extinguido por alguna de las causas establecidas en el art. 101 del Código Civil.
- La pensión compensatoria establecida en la sentencia y las reglas fijadas serán tenidas en cuenta a efectos de la limitación prevista de la pensión de viudedad.

La base reguladora se calcula de forma distinta, dependiendo de la situación en que se encuentre el causante (trabajador en activo o pensionista) y de la causa del fallecimiento (contingencia común o contingencia profesional). De este modo:

- Si se trata del fallecimiento de pensionistas de jubilación o incapacidad permanente la base reguladora será la misma que sirvió para determinar dichas pensiones, a la que se le aplicará el porcentaje que corresponda.
- Si se trata del fallecimiento de trabajadores en activo debido a contingencias comunes la base reguladora será el resultado de dividir por 28 la suma de las bases de cotización del interesado durante un período ininterrumpido de 24 meses (este periodo será elegido por los beneficiarios dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante).
- Si se trata del fallecimiento de trabajadores en situación de alta o asimilada debido a accidente no laboral la base reguladora será la más beneficiosa de entre la del punto anterior o la que resulte de dividir por 28 la suma de las bases mínimas de cotización vigentes en los 24 meses anteriores al del fallecimiento.
- En el caso de fallecimiento por accidente de trabajo o enfermedad profesional, será el cociente de dividir por 12 los sumandos:
 - Sueldo y antigüedad multiplicado por 365.
 - Pagas extraordinarias.
 - El cociente de dividir los pluses, retribuciones complementarias y horas extras percibidas en el año anterior al accidente por el número de días efectivamente trabajados. El resultado se multiplicará por 273, salvo que el día de días laborales efectivos en la actividad sea menor, en cuyo caso se multiplicará por el número que corresponda.

La cuantía de la pensión de viudedad se obtiene aplicando a la Base Reguladora el porcentaje correspondiente. Este porcentaje será:

- El 52% de la Base Reguladora con carácter general.
- El 70% de la Base Reguladora siempre que, durante todo el periodo de percepción de la prestación, se cumpla que:
 - El pensionista no tenga cargas familiares.
 - La pensión sea su única fuente de ingresos.
 - Los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no superen el límite que esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas.

En los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional se aumentará dicho porcentaje, según la gravedad de la falta, de un 30% a un 50% cuando la lesión se produzca por falta de medidas de prevención de riesgos laborales.

Esta pensión de viudedad se abonará a los beneficiarios de manera mensual, con dos pagas extraordinarias al año (en junio y noviembre). La pensión, incluido el importe de la pensión mínima, se revaloriza al comienzo de cada año, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 58 del TRLGSS y en el RD de revalorización de pensiones que se publica anualmente.

La pensión de viudedad se puede extinguir por:

- Declaración, por sentencia firme, de culpabilidad de la muerte del causante.
- Fallecimiento.
- Reparación del sujeto causante presuntamente fallecido en accidente.

4.3.2 Pensión de orfandad

Esta pensión incluida en el sistema de la SS está pensada para compensar la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, el fallecimiento de otras.

La pensión de orfandad se devenga siempre que el causante, en el momento del fallecimiento:

- Esté dado de alta o situación asimilada, sin necesidad de tener cubierto ningún periodo de carencia, o sea titular de pensión contributiva de jubilación o Incapacidad Permanente.
- En los casos en los que no se encuentre en alta o en una situación asimilada al alta se exigirá un periodo de cotización de 15 años.

Los beneficiarios de la pensión de orfandad son los hijos del beneficiario menores de 21 años, cualquiera que sea la naturaleza de la filiación, o se encuentren incapacitados para el trabajo en un porcentaje valorado en grado de Incapacidad Permanente Absoluta o Gran Invalidez. Esta edad se puede prolongar en dos casos:

- Cuando el huérfano no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia o, si lo realiza, los ingresos son inferiores, en cómputo anual, al SMI fijado en cada momento, la edad se amplía hasta los 25 años (a partir del 1-1-2014).
- Si el huérfano cursa estudios y cumple los 25 años durante el transcurso del curso escolar, la percepción de la pensión se mantendrá hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al de inicio del siguiente curso académico.

También son beneficiarios de la pensión de orfandad los hijos que el cónyuge supérstite que haya llevado al matrimonio, pero cumpliendo unos requisitos:

- Que el matrimonio se haya celebrado con dos años de antelación al fallecimiento.
- Que se apruebe la convivencia con el causante y a sus expensas.
- Que no tenga derecho a otra pensión de SS ni familiares con obligación de prestarles alimentos.

La base reguladora para el cálculo de la pensión de orfandad se obtiene de la misma forma que para la pensión por viudedad.

La cuantía de la pensión de orfandad se calcula aplicando a la base reguladora el porcentaje correspondiente:

- El 20% de la base reguladora.
- En el caso de orfandad absoluta la prestación se verá incrementada:
 - Cuando no exista beneficiario de pensión de viudedad, la cuantía se incrementa en el importe de aplicar el 52% a la base reguladora.

- Cuando exista algún beneficiario de viudedad, se podrá incrementar por el porcentaje de pensión de viudedad que no hubiera sido asignado (por ejemplo, un ex con pensión compensatoria).
 - Cuando el progenitor sobreviviente fallece se incrementa el porcentaje reconocido al huérfano o huérfanos a partes iguales.
 - En el caso de perder el progenitor la pensión por aplicación de violencia de género.
- La suma de las pensiones de viudedad y orfandad no puede exceder de la cuantía de la base reguladora sobre la que se haya calculado.

Como regla general, las cuantías de las pensiones por muerte y supervivencia no pueden exceder del importe de la base reguladora que corresponda, sin embargo, la pensión de orfandad es la excepción que confirma la regla. El apartado 3 del art. 229 del TRLGSS establece que el límite podrá ser rebasado en caso de concurrencia de varias pensiones de orfandad, con una pensión de viudedad cuando el porcentaje a aplicar sea superior al 52%, si bien, en ningún caso, la suma de las pensiones de orfandad podrá superar el 48% de la base reguladora.

La SS garantiza una cuantía mínima para la pensión de orfandad, fijada en 2024 en 239,50 € al mes por beneficiario (3.353 euros anuales) y 832,39 € mensuales en el caso de orfandad absoluta (11.659,2 € al año).

La pensión de orfandad se abona mensualmente, con dos pagas extraordinarias al año (junio y noviembre) salvo en los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional que estas pagas están prorrateadas dentro de las doce mensualidades ordinarias. No obstante, el abono de la pensión también cumple unas reglas:

- Si el beneficiario es menor de 18 años, se abona a quien los tenga a su cargo, en tanto cumpla con la obligación de mantenerlos y educarlos.
- Si el menor está en situación de desamparo, la entidad gestora adopta las medidas oportunas para que se abone a quien tenga la guarda del menor.
- Si el beneficiario es mayor de 18 años se le abona directamente.

La pensión de orfandad puede extinguirse por las siguientes causas:

- Que el beneficiario cumpla la edad máxima en cada caso, salvo que sufriera una incapacidad permanente absoluta o una gran invalidez.

- Por cesar en la incapacidad que le otorgaba el derecho a la pensión.
- Por adopción del beneficiario.
- Por contraer matrimonio, salvo que estuviera afectado por una Incapacidad Permanente Absoluta o por Gran Invalidez.
- Por fallecimiento del beneficiario.
- Por comprobarse que el trabajador desaparecido en accidente no falleció.

Junto con la pensión de orfandad, existe una prestación de orfandad para hijos de víctimas de violencia contra la mujer que no cumplan los requisitos de cotización previa, pero con las siguientes particularidades:

- Que el beneficiario debe ser hijo de causante de violencia contra la mujer que se halle en circunstancias equiparables a una orfandad absoluta y no reúna los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión de orfandad.
- La cuantía de la prestación es el 70% de la base mínima de cotización vigente, siempre que los rendimientos de la unidad familiar de convivencia, dividido por el número de miembros que la componen, no superen en cómputo anual el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Tanto la pensión como la prestación de orfandad son compatibles con la obtención de rentas del trabajo o pensión de viudedad por parte del que sea o haya sido cónyuge del causante; y también con la obtención de rentas del trabajo por el huérfano.

La pensión de orfandad con causa en el fallecimiento como consecuencia de violencia contra la mujer es compatible con otra pensión de orfandad de cualquiera de los regímenes de la SS.

4.3.3 Prestación en favor de familiares

En ocasiones, los familiares de un trabajador tienen derecho a cobrar una pensión si este fallece. Lo habitual, como he mencionado en los puntos anteriores, es que sea el cónyuge viudo o los hijos quienes perciban esta pensión, pero en algunos casos la prestación puede beneficiar a otros miembros de la familia.

La pensión en favor de familiares es un tipo de prestación mediante la que la SS pretende compensar la situación de necesidad económica que produce el fallecimiento del cabeza de familia a una serie de familiares consanguíneos del causante, a los cuales se les puede reconocer pensiones o subsidios temporales.

La finalidad de esta pensión es cubrir una situación de cualificada necesidad debido a la pérdida del causante, cuyos ingresos venían a constituir el sustento de la familia.

Para poder causar pensiones a favor de familiares es necesario tener cubierto un período de cotización de 500 días dentro de los 5 años anteriores al hecho causante, en situación de alta o asimilada al alta, o 15 años cotizados en situación de no alta.

Los beneficiarios de esta prestación deben reunir unos requisitos comunes:

- Haber convivido con el causante y a sus expensas con 2 años de antelación, como mínimo, a su fallecimiento.
- Las rentas del grupo familiar al que contribuía el trabajador fallecido no deben superar, excluida su contribución y ponderado el número de miembros, el importe del SMI para cada uno de éstos.

Los beneficiarios, además deben reunir unos requisitos específicos en función del parentesco que les unía con el fallecido, de este modo:

- Los requisitos específicos para nietos y hermanos serán:
 - Que sean huérfanos de padre y madre.
 - Que no tengan derecho a ninguna pensión pública.
 - Que sean menores de 18 años o mayores con Incapacidad Permanente Absoluta o Gran Invalidez.
 - Si en el hecho causante son menores de 22 años, pueden ser beneficiarios, si sus ingresos, en cómputo anual, son inferiores al 75% del SMI.
- En el caso de hijos o hermanos de pensionistas de Incapacidad Permanente o de Jubilación, los requisitos serán:
 - Que sean solteros, viudos o divorciados.
 - Mayores de 45 años.
 - Que acrediten una dedicación prolongada al cuidado del causante.
 - Que no tengan derecho a pensión pública o prestaciones de la Seguridad Social.
- Los requisitos específicos para madres y abuelas / padres y abuelos, serán:
 - Para madres y abuelas: que sean solteras, viudas o casadas cuyos maridos estén incapacitados para el trabajo y, además, que no exista otra pensión reconocida para ellas.

- Para padres y abuelos: que tengan cumplidos 60 años, se hallen incapacitados y reúnan los restantes requisitos exigidos a madres y abuelas.

La cuantía de la pensión en favor de familiares será del 20% de la base reguladora. En el caso de que no exista cónyuge con derecho a la pensión o falleciese, la pensión correspondiente a los nietos o hermanos se incrementa con el porcentaje de viudedad.

Si no existe cónyuge, ni hijos, nietos o hermanos con derecho a pensión, se incrementa el porcentaje de la pensión de los ascendientes por partes iguales.

El abono de la pensión se hace de manera mensual, con dos pagas extraordinarias al año (junio y noviembre), salvo en los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, que dichas pagas están prorrateadas dentro de las doce mensualidades ordinarias.

La pensión en favor de familiares podrá extinguirse por una de las siguientes causas:

- La pensión para nietos y hermanos se extingue por las mismas causas señaladas para la pensión de orfandad.
- La pensión de hijos y ascendientes se extingue por contraer nuevas nupcias o estado religioso; o por fallecimiento.

4.3.4 Otras prestaciones por muerte y supervivencia

Existen otras prestaciones por muerte y supervivencia, algunas veces desconocidas por los trabajadores o por los ciudadanos en general, como son el auxilio por defunción o el subsidio temporal en favor de familiares.

El auxilio por defunción es un pago único de 46.50 euros que sirven para hacer frente a los gastos del sepelio del sujeto causante. El beneficiario de esta prestación es la persona que haya soportado los gastos, que, salvo prueba en contrario se presume en este orden: cónyuge viudo, sobreviviente de pareja de hecho con derecho a pensión de viudedad, hijos y familiares que conviviesen con él habitualmente. Esta prestación prescribe a los 5 años desde el día siguiente al fallecimiento.

El subsidio temporal en favor de familiares es una prestación durante 12 meses con dos pagas extraordinarias, que se obtiene aplicando un 20% a la base reguladora.

Este subsidio está establecido para los hijos mayores de 25 años y los hermanos mayores de 22 años, solteros, viudos, separados o divorciados que no acrediten condición para ser pensionistas y que hayan convivido con el fallecido y a sus expensas con 2 años de antelación al fallecimiento.

5. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La evolución de la protección social en España, hasta la aparición de la CE, se ha venido realizando a través de dos vías: los Seguros Sociales-Previsión Social y la Beneficencia-Asistencia Social.¹⁰

Antes de la promulgación de la CE de 1978, se podía determinar claramente la frontera entre lo que era SS y lo que era Asistencia Social. La SS contempló solamente el nivel profesional-contributivo, su ámbito subjetivo lo formaban los contribuyentes beneficiarios mientras que el ámbito objetivo otorgaba protección al riesgo asegurado. La Asistencia Social tenía una función asistencial residual, la percepción de la prestación se condicionaba a la existencia de recursos disponibles y a la decisión administrativa que estudiaba la situación de necesidad aparecida.

Existen tantos términos análogos referidos a la asistencia social (beneficencia, acción social, asistencia social, etc.) que es difícil adoptar un concepto claro de lo que es asistencia social. Podemos hacernos una idea, y sacar un concepto claro, refiriéndonos a la beneficencia como antecedente a la asistencia social.

La beneficencia se trata de una institución muy anterior a la implantación del Régimen constitucional en España, concretamente en la época de los Austrias, confiando su organización a la Iglesia, la cual se encargaba de gestionar hospitales u hospicios para las personas más desfavorecidas o marginadas de la sociedad. Hablamos de una beneficencia basada en la caridad “cristiana” o, más bien caridad ciudadana, de hecho, la beneficencia tenía su origen en la caridad de la sociedad. Fue en la primera mitad del siglo XIX cuando se produjo en España el cambio de la caridad a la beneficencia como instrumento predominante de asistencia social.

¹⁰ CARIDAD, BENEFICENCIA, SEGURO SOCIAL, ASISTENCIA SOCIAL Y ESTADO DE BIENESTAR Cristino Barroso Ribal

La primera vez que se constitucionaliza la beneficencia fue con la Constitución de 1812, donde se confía, en el artículo 321.6º, a los Ayuntamientos: *“Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban”*. O al encomendar a las Diputaciones, en su artículo 335.8º.: *“Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia lleven su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren”*. Esta misma constitución establece en su artículo 3º *“la obligación de los españoles de ser justos y benéficos”*.

De este modo el Estado empieza a ocuparse de los problemas que existían en la sociedad, ocupándose de marginados y pobres, es cierto que el peso mayoritario continuaba recayendo en la Iglesia, pero el hecho de que instituciones u otros sectores del Estado participaran, suponía un salto cualitativo bastante importante.

El desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XIX provoca un agravamiento de la marginación, creciendo los problemas existentes en la sociedad, así como empiezan a surgir problemas entre trabajadores y patronos, comenzando un movimiento obrero para tratar de poner fin a este conflicto.

La iniciativa social del movimiento obrero genera una forma propia de protección social para los trabajadores, basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de enfermedad, paro, invalidez, etc. Surgen, de este modo, los denominados Seguros Sociales y, con ellos, posteriormente, el sistema de SS. La primera manifestación de este sistema de SS la podemos encontrar en la Alemania de Bismarck, en el año 1881.

En nuestro país estos Seguros Sociales tiene su origen en la creación de la Comisión de Reformas para la mejora de la clase obrera (Moret, 1883). Constituyó el precedente del Instituto de Reformas Sociales (1903), a la vez embrión del Instituto Nacional de Previsión (1908).¹¹

Los Seguros Sociales pasaron de un sistema de previsión individual al sistema de la SS, asegurando en sus inicios a determinados beneficiarios (trabajadores de la industria y de los servicios) extendiéndose más tarde a los trabajadores del campo y a los diversos grupos de trabajadores independientes.

¹¹ “El instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social, nº 8

El tránsito de una SS para los trabajadores a una SS para todos los ciudadanos se configura con la consolidación del Estado de Bienestar, el cual considera que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos a lograr unas determinadas cotas de bienestar, por ello, cuando existen colectivos que no pueden acceder a esas cotas, se ponen en marcha mecanismos correctores para intentar solucionar esta situación.

No cabe duda de que el objetivo de “crear” un sistema que protegiese a todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad, independientemente de si fueran trabajadores o no, era realmente ambicioso. Por ello los Seguros Sociales se quedaban cortos al no ofrecer dicha protección tan necesaria ante los cambios que se estaban produciendo en la sociedad. El nuevo sistema debía dar protección a todos los ciudadanos, por lo tanto, tenía que tratarse de un sistema basado en la universalidad, principio recogido en la CE.

En el momento en que se publica la CE, la protección social en España era esencialmente contributiva, centrando los esfuerzos en compensar con prestaciones económicas proporcionales, los esfuerzos realizados por los cotizantes. Hubo que hacer una reordenación en la normativa para hacer efectiva la protección universal plasmada en la CE, lo cual comportó la publicación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la cual se establecen en la SS prestaciones no contributivas.

A partir de ese momento conviven en nuestro sistema de la SS ambas prestaciones, contributivas y no contributivas. No existe predominio de uno u otro nivel, bien es cierto que antes de la aparición de la Constitución solamente existía el nivel contributivo.

Los últimos cambios sociales y económicos han contribuido a que haya una reorganización de la normativa incluyendo más ayudas para las personas en situación de necesidad. Sin embargo, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez constituyen el núcleo central de la protección no contributiva en España, permitiendo configurar una respuesta económica a situaciones en las que la falta de recursos, unida a las necesidades derivadas de la edad o de la incapacidad, habrían podido situar a muchas personas en situaciones sociales cercanas a la marginalidad.

Estas dos pensiones constituyen el eje central de este *Trabajo Fin de Grado*, estudiando su origen, evolución y futuro. Además de repasar otras pensiones no contributivas que intentan dar protección a los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.

5.1 FUNDAMENTO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las pensiones no contributivas tienen su fundamento en el art. 41 de la Constitución el cual establece que: “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”. Por primera vez se le está pidiendo al Estado que otorgue protección de Seguridad Social no solo a los trabajadores, sino a todos los ciudadanos sin distinción, basándose en el principio de universalidad. Ya no se precisa que el ciudadano realice una actividad por cuenta propia o ajena para recibir la protección del sistema de la SS. La llave que pone en marcha todo el mecanismo protector de la nueva modalidad es la de encontrarse en “situación de necesidad”.

La situación de necesidad debe ser “real” y atiende a la carencia de medios económicos del beneficiario, pero es preciso que acredite tal situación de necesidad. En este nivel no contributivo es susceptible la presunción *iuris tantum*, mientras que en el nivel contributivo del sistema opera el principio *iuris et de iure*.

Para determinar la existencia o no de una situación de necesidad, se deben tener en cuenta dos caracteres:

- Que la protección recaiga sobre una necesidad real, no presunta.
- Para evaluar esa necesidad debe contemplarse únicamente el volumen de ingresos o rentas, entre otros, como pudieran ser: servicios disponibles, bienes realizables, etc.

Una vez acreditada la situación de necesidad, se debe otorgar la debida asistencia para aliviar dicha situación. Esa asistencia, según la CE, debe ser suficiente, pero ¿qué entendemos por suficiente? O ¿qué es suficiente para una persona o para otra?, ni la propia CE precisa lo que es suficiente. Esta suficiencia varía dependiendo si nos encontramos en el nivel contributivo o en el no contributivo. Mientras que en el primero la suficiencia se alcanza cuando la prestación consiste en una cuantía económica equiparable al salario que venía percibiendo el beneficiario cuando realizaba la actividad laboral, en el segundo la suficiencia se refiere a la protección que garantice un mínimo nivel de ingresos económicos para sobrevivir con dignidad.

Sánchez-Rodas afirma que “las prestaciones no contributivas, al responder al principio de solidaridad y al no vincularse con las ganancias previas del beneficiario, no cumplen una función de sustitución de rentas anteriormente percibidas, sino que tienen por finalidad suplir carencias objetivas de recursos suficientes para la subsistencia. Por ello para que surja el derecho a la prestación no contributiva es imprescindible la existencia real de la necesidad económica, de tal forma que el supuesto beneficiario habrá de probar que carece de los ingresos o rentas que, por el legislador, se estimen suficientes para la subsistencia”.¹²

Sin embargo, no se puede decir que estuvieran cubiertas todas las situaciones de necesidad, en el nivel no contributivo solo se habían desarrollado las situaciones de necesidad que sufren las personas con invalidez, los mayores de 65 años y los hijos menores de 18 años o mayores de esa edad minusválidos. Bien es cierto que se han ido desarrollando políticas de protección social para prevenir situaciones de necesidad distintas a estas, de este modo atendiendo al principio de universalidad podemos comprobar como a lo largo de estos últimos años, y debido a los acontecimientos acaecidos en nuestro país (y en el mundo en general). Así se han incorporado al sistema no contributivo prestaciones tales como el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o el Complemento de Ayuda Para la Infancia.

5.2 CONCEPTO DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

No existe un concepto legal de lo que son las pensiones no contributivas en nuestro ordenamiento jurídico se podría facilitar la contenida en el art. 6 del Convenio 118 de la OIT, para el que, son no contributivas “*las prestaciones cuya concesión no depende de una participación financiera directa de las personas protegidas o de su empresario, ni de un periodo de calificación de actividad profesional*”, nos encontramos, por tanto, ante una definición por exclusión, al aclararnos que es lo que no es pensión no contributiva. Fernández Orrico las define como “las pensiones que

¹² Sánchez-Rodas Navarro, Cristina (1998). *El régimen jurídico de las prestaciones no contributivas de seguridad social en el ordenamiento español*. Murcia, España: Ed. Laborum.

otorgan cobertura social, sin necesidad de que, al mismo tiempo o previamente, se hayan ingresado cotizaciones a la SS”.¹³

La doctrina ha destacado algún aspecto de lo que constituye la definición de las pensiones no contributivas, entendiéndose como una relación de prestación que se configura como “aquella que se instaura entre las Entidades Gestoras y los beneficiarios”, cuya finalidad es la distribución de prestaciones a los sujetos protegidos que están en condiciones de ser beneficiarios por haber caído en alguna de las situaciones de necesidad previstas en la Ley. Se resalta, de este modo una vez más, la aparición de una situación de necesidad y su correlativa prestación, entendiéndose ésta última como “una medida creada por el sistema de la SS para hacer frente a las situaciones de necesidad que aparezcan en los ciudadanos carentes de recursos económico. Como señala López Tarruella y Viqueira “son una modalidad de prestaciones económicas que se centra en la extensión a todos los ciudadanos del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez, cuando se produzca la correspondiente situación de necesidad”

La norma precursora de las pensiones no contributivas, la Ley 26/1985, se acercó a un posible concepto de éstas describiendo su finalidad, al señalar que tales pensiones se establecen “*en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia*”, concepto que se reproduce posteriormente en la Ley 26/1990.

Se puede decir que las pensiones no contributivas son una serie de medidas de protección, basadas en prestaciones económicas, que se reconocen a los ciudadanos que se han visto afectados por una situación de necesidad y que, además, carecen de los recursos suficientes para hacer frente a dicha situación. Estas prestaciones se les reconocen a estos ciudadanos incluso cuando no hayan cotizado nunca a la SS o lo hayan hecho por tiempo insuficiente para poder optar a solicitar una prestación de la modalidad contributiva.

5.3 COMPETENCIA Y GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

¹³ Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios

Con la publicación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se establecieron las pensiones de jubilación e invalidez de naturaleza no contributiva en el sistema de la SS para todos los ciudadanos. Esta Ley tenía como objetivo principal establecer y regular las prestaciones no contributivas del sistema de la SS, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de nuestra Constitución.

La Constitución también establece en su artículo 149.1. 17ª que “*el Estado tiene competencia exclusiva sobre ‘legislación básica’ y régimen económico de la Seguridad Social*”, añadiendo a continuación: “*sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”. Por legislación básica entendemos aquellas materias que, directa o indirectamente, se relacionen con los principios que rigen el sistema de la SS, en particular el principio de unidad.

El principio de unidad deja claro que el sistema de la SS debe actuar como un todo, funcionando con criterios congruentes y otorgando prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen. Sin embargo, este principio ha sido confundido en infinidad de ocasiones con la idea de centralización en una sola entidad de todo el sistema de la SS. Lo que este principio enfatiza es que debe existir una congruencia entre las diferentes entidades participantes en la administración del sistema de la SS, y en los beneficios otorgados por ellas, de tal modo que la multiplicidad de instituciones no quiebre dicho principio.

Por otro lado, el artículo 148.1. 20ª señala que las CCAA son competentes en materia de Asistencia Social. Por tanto, se incluye la protección asistencial en el sistema de la SS, teniendo competencia en la materia las CCAA.

Debemos diferenciar, por tanto, entre la “Asistencia Social Interna”, que es la incluida dentro del sistema de la SS, y entre la “Asistencia Social Externa”, que, como su propio nombre nos indica, se trata de la que está fuera del ámbito de la SS.

Con la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se encomendó al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) la gestión, el mantenimiento, seguimiento y control de las pensiones no contributivas del sistema, sin perjuicio de que sean gestionadas por las CCAA estatutariamente competentes.

Actualmente la gestión de las pensiones no contributivas está atribuida a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma y a las Direcciones Provinciales del IMSERSO en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Con respecto al régimen económico de la Seguridad Social, no se admite que las CCAA asuman competencias en materia económica. En ese sentido, las pensiones no contributivas son financiadas mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la SS.

5.4 REQUISITOS COMUNES DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las pensiones no contributivas, como el resto de las pensiones del sistema de la SS, tienen unos requisitos específicos que deben cumplir los que opten a una de estas prestaciones, pero también poseen unos requisitos comunes a todas las pensiones no contributivas, los cuales deben ser cumplidos por todos los que opten a una de ellas. El RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, especifica en su Capítulo III normas comunes a las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas con relación a los requisitos de residencia legal en España y carecer de rentas o ingresos suficientes.

El primero de los requisitos, el de la residencia legal, no se opone a ninguno de los principios reconocidos en la CE. Si es cierto, que cuando se redactó la Ley 26/1990, se introdujo este requisito como una manera de no exportar las prestaciones al extranjero por el principio de igualdad de trato, debido a que la exportación de prestaciones al extranjero era una práctica común en su entonces. Antes de la promulgación de la citada Ley ya hubo indicios y advertencias de que el legislador podría incluir una cláusula de residencia, como efectivamente se hizo. De este modo, el RD 357/1991 establece en su artículo 10.1 que *“teniendo el interesado domicilio en territorio español, resida en el mismo, ostentando la condición de residente”*.

Podemos pensar que las razones de fondo de este requisito podrían radicar en un cumplimiento de obligaciones con la Agencia Tributaria. Es decir, es lógico pensar que un ciudadano que tiene su residencia fijada en territorio español cumple ordinariamente con sus obligaciones con hacienda en ese lugar y, de este modo, ayudando con sus impuestos. El nivel contributivo se financia con las cuotas del empresario y trabajador, sin embargo, el nivel no contributivo del sistema es un nivel que se financia, en principio, con impuestos de todos los ciudadanos. Por tanto, es lógico pensar que la

razón de incluir este requisito sería en que durante este período de residencia se obliga al ciudadano a cumplir con sus obligaciones tributarias, de este modo, pese a no realizar cotizaciones a la SS, las pensiones no contributivas quedarían financiadas por el pago de los respectivos impuestos.

El otro requisito es el de la carencia de rentas o ingresos suficientes, es el principal requisito para optar a una pensión no contributiva. El beneficiario debe acreditar que se encuentra en una situación de penuria económica tal que no puede cubrir sus necesidades más esenciales.

Este requisito de carencia de rentas debe ser probado por el beneficiario, para ello la Administración puede hacer uso de los servicios informáticos disponibles y exigirles a los interesados la documentación que estime necesaria. Para conocer si el solicitante se encuentra en situación por la que carezca de “*recursos económicos propios suficientes para su subsistencia*” (preámbulo de la Ley 26/1990), se debe determinar el llamado “límite de acumulación de recursos”. No obstante, para el sistema de cómputo de ingresos debe diferenciarse entre dos: el individual y el de la unidad económica familiar en que se convive:

- A nivel individual, para computar el requisito de carencia de rentas suficientes, la regla es la de computar las rentas o ingresos de los que disponga o prevea que va a disponer el interesado, en cómputo anual (de enero a diciembre), de tal forma que, si resulta un importe inferior a la cuantía de la prestación no contributiva fijada en la LPGE, también en cómputo anual, se entenderá cumplido el requisito en ese plano individual. En este caso hay que diferenciar si se está casado en régimen de gananciales, en ese caso se ha de considerar como ingresos propios la mitad de los del cónyuge, no como ingresos de la unidad económica; y la misma atribución de rentas, el 50% de los ingresos del cónyuge, debe hacerse en los supuestos de separación de hecho cuando no se acredite la efectiva disolución de la sociedad de gananciales.
- Si el solicitante convive con otras personas en una misma unidad económica, sólo se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de los ingresos computables de todos los integrantes de aquella sea inferior al límite de acumulación de recursos prefijado, equivalente a la cuantía de la pensión, en cómputo anual, más el resultado de multiplicar el setenta por ciento de dicha

cifra por el número de convivientes menos uno. Los importes del límite de acumulación de recursos aplicable en función del número de persona que integran la unidad económica que resultan de la regla de cálculo establecida figura en la tabla del ANEXO IV.

· Si el solicitante convive con otras personas, las cuales son ascendientes o descendientes, por consanguinidad o adopción, de primer grado, la cuantía calculada, del mismo modo que el punto anterior, se ha de multiplicar por 2,5. Los importes para este caso son los que figuran en la tabla del ANEXO V.

De este modo, se ha de tener en cuenta que existe unidad económica de convivencia en todos los casos de convivencia del beneficiario con otras personas unidas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad o adopción hasta el segundo grado. El parentesco por consanguinidad hasta el 2º grado alcanza a: padres, hijos, nietos y hermanos del solicitante. Las personas que convivan con el solicitante en el mismo domicilio y no estén unidas con él por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad o adopción hasta el segundo grado no se integran en la unidad económica de convivencia y las rentas o ingresos imputables a esas personas no se computan a efectos de acreditar el requisito de carecer de ingresos suficientes.

En cuanto al límite de acumulación de recursos, la expresión matemática para su cálculo es la siguiente: $L = C + [0,7 \times C \times (m - 1)]$. Siendo L = Límite de acumulación de recursos; C = Cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; m = número de convivientes que integran la unidad económica. En el caso de que el solicitante conviviera con ascendientes o descendientes la cuantía resultante de esta fórmula matemática se deberá multiplicar por 2,5.

El beneficiario de una pensión no contributiva debe acreditar esta carencia de rentas ante la administración. Para acreditar dicho requisito se tendrán en cuenta todos los bienes y derechos de los que dispongan anualmente el beneficiario o la unidad económica de convivencia, derivados tanto del trabajo, como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos, con las siguientes excepciones:

- La asignación económica por hijo a cargo tenga o no éste la condición de persona con discapacidad.
- Las deducciones fiscales de pago directo por hijos menores a cargo.

- El subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, previsto en la Ley de Integración Social de Minusválidos.
- Premios o recompensas otorgadas a personas con discapacidad en los centros ocupacionales.
- Subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar un gasto realizado.
- Prestaciones económicas y en especie otorgadas al amparo de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- La ayuda económica para las mujeres víctimas de violencia de género prevista en el art. 27 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

Al cómputo tanto de las rentas del trabajo como del capital se le aplicarán las siguientes reglas:

- Rentas o ingresos derivados del trabajo:
 - Las rentas que provengan del trabajo por cuenta ajena computan por su importe íntegro o bruto, tanto dinerarias como en especie.
 - Las rentas que deriven de actividades por cuenta propia o por actividades económicas, computan, igualmente, por su rendimiento íntegro o bruto y sólo se deducirán los gastos que hayan sido necesarios para su obtención (como los gastos destinados a la adquisición de bienes o servicios a terceros, así como para su mantenimiento; los gastos destinados a abonar las retribuciones a empleados, incluidos los costes a la Seguridad Social; los gastos derivados de reparaciones, conservación y arrendamiento de bienes muebles o inmuebles afectados por la actividad, así como los gastos derivados de la utilización de recursos financieros ajenos para el desarrollo de la actividad).
 - Se imputarán íntegramente a quien los perciba como consecuencia de su trabajo personal, o, en su caso, al que sea titular de los mismos.
 - Se equiparan a rentas de trabajo: las prestaciones reconocidas por cualquiera de los regímenes de previsión y protección social, financiados con cargo a recursos públicos o privados, así como cualquier otra percepción supletoria de éstas, a cargo de fondos públicos o privados y las aportaciones o contribuciones satisfechas por terceros a planes de previsiones.

- Si el pensionista de una invalidez no contributiva compatibiliza la pensión con ingresos derivados de una actividad lucrativa, durante el periodo en que la compatibilidad tenga efectos, estos ingresos no computarán para determinar el requisito de carencia de rentas o ingresos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 366 del TRLGSS.
- Rentas o ingresos derivadas del capital mobiliario o inmobiliario:
 - Se tendrán en cuenta la totalidad de los ingresos o rendimientos brutos provenientes de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, sobre los que el solicitante o las personas que integran su unidad económica de convivencia ostenten un título jurídico de propiedad o usufructo, incluyéndose las ganancias patrimoniales y plusvalías.
 - A estos efectos, cuando el solicitante o las personas que integran la unidad económica de convivencia, estén casadas, independientemente de que sus cónyuges estén o no incluidos en la unidad económica de convivencia, se considerará como rentas computables derivadas del capital e imputables a cada uno de ellos, la mitad de los ingresos o rendimientos brutos, ganancias patrimoniales o plusvalías de los que el cónyuge respectivo disponga.

Para el cómputo de las rentas y la determinación del límite de recursos, se debe significar que:

- Los ingresos computables siempre se entienden que serán brutos, no netos.
- El módulo temporal de referencia siempre será el año natural en que se perciben los ingresos y que el año a tener en cuenta no será el anterior, sino el propio en el que se solicita o ha de percibirse la prestación.
- Para calcular el rendimiento por venta de acciones, hay que aplicar las normas tributarias vigentes cada año, y el criterio a la hora de calcular las rentas es la diferencia entre el valor de adquisición y el valor de venta.
- Se excluyen de la unidad económica familiar la mitad de los bienes gananciales correspondientes al cónyuge del hijo beneficiario. En el caso de que concurrieran algún hijo de la pareja (nietos del solicitante) que sí forman parte de esa unidad de convivencia, habría que dividir los ingresos del grupo familiar por el número de miembros que lo integran y del cómputo de los ingresos de unidad familiar, los recursos asignados al miembro o miembros que no forman parte de la unidad legal de convivencia.

- A efectos del límite de acumulación de recursos de la unidad económica de convivencia, en relación con el devengo de una pensión no contributiva de invalidez con complemento de ayuda a tercera persona, debe computarse, no sólo el importe de la pensión de invalidez, sino también el complemento de ayuda a esa tercera persona.
- Para el reconocimiento y cálculo de la cuantía de la prestación no contributiva se tiene en cuenta el complemento por mínimos con cónyuge a cargo que perciba el cónyuge del solicitante.
- Se tiene en cuenta como ingreso de la unidad familiar la pensión de alimentos a cargo del progenitor.

5.5 CONTENIDO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

El acceso al derecho de una pensión no contributiva lleva consigo la percepción de una cuantía económica que se percibe mensualmente con carácter vitalicio. Esta cuantía debe permitir al beneficiario cubrir sus necesidades más esenciales de la vida. Se trata, por tanto, de cubrir un *mínimum* vital.

La cuantía de la pensión, en su importe anual, se establece en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, aunque el primer año de vigencia de las pensiones no contributivas se fijó por la propia Ley 26/1990, en 364.000 pesetas (disposición adicional primera de la Ley 26/1990, así como del RD 357/1991). Este año 2024 el Gobierno no ha podido sacar adelante la Ley de Presupuestos Generales del Estado debido al adelanto de las elecciones catalanas, que tendrán lugar el próximo 12 de mayo. El equipo de la actual ministra de Hacienda, María Jesús Montero, está desarrollando unos presupuestos que se aprobarán a finales de año. De este modo los presupuestos de 2023 seguirán vigentes durante todo este ejercicio. Por lo tanto, en el presente TFG manejaré datos relativos a las cuantías para las pensiones no contributivas establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2023.

El pago de la cuantía de las pensiones no contributivas se realiza en 14 pagas correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengan en los meses de junio y noviembre (Art. 14.1 RD 357/1991).

La forma de cálculo de la pensión de jubilación o invalidez no contributiva se describe en el artículo 14.1 del RD 357/1991. Una vez reconocido el derecho a una pensión no contributiva, la cuantía vendrá establecida en función de las siguientes reglas:

Beneficiario no integrado en una unidad económica

- 1) La cuantía anual de la pensión no contributiva viene establecida cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que para el año 2023 es de 6.784,54 €.
- 2) En el supuesto de que el beneficiario disponga de rentas o ingresos personales superiores al 35% del importe anual fijado para la pensión no contributiva (2.374,59 €), la cuantía de la pensión señalada en el párrafo anterior se reducirá en un importe igual a la cantidad en que los ingresos personales, en cómputo anual, excedan del porcentaje indicado.
- 3) Si efectuada la reducción en función de las rentas o ingresos personales, el resultado fuera inferior al 25% del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la pensión a reconocer será como mínimo el 25% del importe de la pensión establecida en la ley de Presupuestos Generales del Estado (1.696,14).

Beneficiario integrado en una unidad económica

- 1) La cuantía anual de la pensión no contributiva viene establecida cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que para el año 2023 es de 6.784,54 €.
- 2) En el supuesto de que el beneficiario disponga de rentas o ingresos propios superiores al 35% del importe anual fijado para la pensión no contributiva (2.374,59 €), la cuantía de la pensión señalada en el párrafo anterior se reducirá en un importe igual a la cantidad en que los ingresos personales, cómputo anual, excedan del porcentaje indicado.
- 3) Si la suma de las rentas o ingresos anuales de la unidad económica más la pensión no contributiva, reducida en su caso, por las rentas o ingresos personales del beneficiario, supera el límite de acumulación de recursos aplicable, la pensión se reducirá para no sobrepasar el mencionado límite.

- 4) Si efectuadas las reducciones indicadas en los apartados 2 y 3, el resultado fuera inferior al 25% del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la pensión a reconocer será como mínimo el 25% del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Más de un beneficiario integrado en una misma unidad económica

- 1) La cuantía para dos o más beneficiarios se calculará conforme a la fórmula de cálculo establecida en la LGSS. A la cuantía anual de la pensión no contributiva establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se le sumará el 70% de esa misma cuantía, tantas veces como números de beneficiarios menos uno exista en la unidad económica. El resultado se dividirá entre el número de beneficiarios con derecho a pensión, obteniéndose la cuantía individual de cada beneficiario. (ANEXO VI).
- 2) En el supuesto de que los beneficiarios dispongan de rentas o ingresos propios superiores al 35% del importe anual fijado para la pensión no contributiva (2.374,59 €), la cuantía individual anual de la pensión establecida conforme al punto anterior se reducirá en un importe igual a la cantidad en que los ingresos personales, en cómputo anual, excedan del porcentaje indicado.
- 3) Si los beneficiarios conviven con personas no beneficiarias, la suma de las rentas o ingresos anuales de la unidad económica más las pensiones no contributivas, reducidas en su caso, por las rentas o ingresos personales del beneficiario, no pueden superar el límite de acumulación de recursos aplicable. De superarse, cada una de las pensiones se reducirá, para no sobrepasar el mencionado límite, en igual cuantía.
- 4) Si efectuadas las reducciones indicadas en los apartados 2 y 3, el resultado fuera inferior al 25% del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la pensión individual a reconocer de cada beneficiario será como mínimo del 25% de importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (1.696,14 €).

Beneficiario de pensión de invalidez con necesidad de otra persona

La cuantía obtenida en aplicación de las reglas anteriormente señaladas se incrementará con el importe del complemento por necesidad de otra persona (3.392,27

€) cuando el beneficiario de la pensión de invalidez acredite un grado de discapacidad igual o superior al 75% y la necesidad de una tercera persona para su cuidado.

5.6 NACIMIENTO Y RECONOCIMIENTO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Como todas las pensiones de la SS, las pensiones no contributivas producen sus efectos a partir de la fecha que tenga establecida sus normas reguladoras. No obstante, a parte de los requisitos comunes de estas pensiones no contributivas, existe un “requisito” indispensable, como es la **solicitud** del interesado¹⁴. Esto es así porque los efectos económicos de estas pensiones no contributivas están directamente relacionados con la fecha de la presentación de la solicitud. En ese momento, en el momento de presentación de la solicitud por parte del interesado, es cuando comienzan a cumplirse los requisitos, por lo tanto, la solicitud actúa como un requisito más de estas pensiones no contributivas.

Los efectos económicos de las pensiones no contributivas se producen “*a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que se hubiere presentado la solicitud*” (arts. 365 y 371 LGSS y 15.2 RD 357/1991).

Existe la posibilidad de que la pensión no contributiva derive de la denegación de otra de carácter contributivo, en este caso, los efectos económicos se producen el día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubiera correspondido la pensión contributiva, con la condición de que en esa fecha reuniera los requisitos exigidos para acceder a la pensión no contributiva.

Existe una interrelación entre ambos niveles de protección, de modo que no funcionan de manera independiente o como si se tratara de compartimentos estancos, sino que cabe la posibilidad de que, si el solicitante no reúne los requisitos para acceder al nivel contributivo, pero si reúne los requisitos para acceder al no contributivo, le quede el consuelo de recibir una pensión no contributiva, aunque de cuantía inferior.

¹⁴ Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios

Con respecto a este último precepto, cabe la posibilidad de que el solicitante no reuniera los requisitos en el momento del hecho causante, pero sí que los acreditara más tarde. En ese caso la doctrina nos ofrece dos posibilidades:

- La primera sería que los efectos económicos se producirían a partir del mes siguiente en que se trasladó el Expediente desde la Entidad Gestora al Organismo que reconoce la pensión no contributiva.
- La otra posibilidad es que tales efectos tendrían lugar a partir del mes siguiente a la fecha en que el solicitante reuniera los requisitos para acceder a la pensión no contributiva.

Queda claro, por tanto, que las pensiones no contributivas producirán efectos económicos en el momento en que el solicitante reúna todos los requisitos exigidos, es en ese momento cuando podrá presentar la solicitud, en caso de haberla presentado con anterioridad a reunir dichos requisitos, deberá presentar otra de nuevo. En este supuesto sus efectos se producirán *“a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que hubiere presentado la solicitud”* (art. 15.2 RD 357/1991).

El hecho de reunir los requisitos y solicitar la pensión no contributiva no quiere decir que automáticamente el beneficiario vaya a cobrar dicha pensión, sino que es necesario que la Entidad Gestora muestre su consentimiento al otorgamiento de la pensión que corresponda, mediante el reconocimiento del derecho a la misma, una vez se compruebe que el solicitante reúne todos los requisitos.

Este reconocimiento corresponde al IMSERSO o a las CCAA en su caso según lo dispuesto en el art. 21 del RD 357/1991 y el art. 373 LGSS. El reconocimiento al derecho de la pensión no contributiva no es más que un acto administrativo, pero un acto administrativo sumamente importante, el cual lleva consigo la comprobación de la existencia de los elementos del hecho causante y de los requisitos generales y particulares de la pensión.

“El procedimiento para el reconocimiento del derecho a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, por invalidez o jubilación, se iniciará por el interesado, su representante o por quien demuestre un interés legítimo para actuar en favor de personas con capacidad gravemente disminuida, y se ajustará a lo dispuesto en el presente Real Decreto y a lo previsto, con carácter general, en la Ley de

Procedimiento Administrativo” (Art. 22.1 RD 357/1991). Atendiendo a esto, la solicitud podrá iniciarse de diversas formas:

- **Por el interesado.** Aunque no se hace referencia a la presentación de instancia, tratándose de un procedimiento administrativo se deben seguir las normas de la Administración, ya sea el IMSERSO o la CCAA correspondiente. Además de la citada instancia, el interesado deberá presentar todos los documentos oportunos que acrediten la concurrencia de los requisitos para causar derecho a pensión.
- **Su representante.** La acreditación puede no exigirse de forma específica, bastando su acreditación mediante cualquiera de los medios admitidos por derecho.
- **Quien demuestre un interés legítimo para actuar en favor de personas con capacidad gravemente disminuida.** Se entiende que se refiere a aquellas situaciones en las que el interesado, debido a su minusvalía o invalidez o de lo avanzado de su edad, se encuentre en situación de tener disminuida gravemente su capacidad. Pueden demostrar este interés legítimo, terceros que normalmente proceden de forma desinteresada, ya sean o no familiares o instituciones, las cuales pueden actuar únicamente cuando el interesado tiene su capacidad gravemente disminuida y no puede otorgar su representación. En estos casos se considera como domicilio del interesado el de su tutor o representante.
- **De oficio.** Según lo establecido en la DA 3ª del RD 357/1991, cuando se produce la denegación de una pensión contributiva, *“la Entidad Gestora cursará al Organismo encargado del reconocimiento del derecho a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, copia de la solicitud y de la resolución denegatoria para que, en su caso, y previa conformidad del interesado, tramite el oportuno expediente en orden eventual otorgamiento de una pensión no contributiva”*. En este caso el procedimiento deberá ajustarse a lo dispuesto en el RD 357/1991 y en la Ley de Procedimiento Administrativo. La solicitud se entenderá desestimada si, en el plazo de tres meses, no se emite resolución ni notificación al interesado.

5.7 PAGO DE LA PENSIÓN

Tanto el reconocimiento como el pago de la pensión no contributiva corresponde al IMSERSO o, en su caso, al organismo correspondiente de las CCAA. *“Los pagos de*

obligaciones por la Tesorería General de la Seguridad Social se harán efectivos utilizando como medios de pago el dinero de curso legal, el cheque, la transferencia bancaria, el giro postal ordinario y cualesquiera otros que se autoricen para cada tipo de obligación por la Tesorería General de la Seguridad Social” (art. 11.1 del RD 1391/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social). Los pagos realizados no conllevan ningún gasto “para la Tesorería General de la Seguridad Social, ni para el perceptor de éstos” (art. 11.2 RD 1391/1995).

“El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dictará reglas especiales para el pago de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social. En todo caso, una vez efectuado el primer pago, los importes de los pagos mensuales de las pensiones y demás prestaciones de pago periódico deberán figurar en la cuenta de los perceptores o a disposición del beneficiario en la entidad financiera colaboradora el primer día hábil del mes en que se realiza el pago” (Art. 15 RD 1391/1995).

5.8 DURACIÓN

El derecho a la pensión se conserva en la medida en la que tanto el beneficiario como la Unidad Económica de Convivencia mantengan el cumplimiento de los requisitos que originaron su reconocimiento, especialmente el de carencia de ingresos.

Por lo tanto, todo beneficiario de una pensión no contributiva aparte de cumplir los requisitos en el momento de su reconocimiento deberá acreditarlos de año en año, y siempre que se produzca alguna variación de su situación que tenga repercusión en el mantenimiento del derecho o de la cuantía de la pensión. En el momento en que se produzca alguna situación que diera pie a la extinción de la prestación (arts. 7 y 9 RD 357/1991), el beneficiario perdería el derecho a la respectiva pensión de que se trate.

5.9 OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DE UNA PENSION NO CONTRIBUTIVA

Los beneficiarios deben cumplir una serie de obligaciones durante el periodo de percepción de las pensiones no contributivas, estas obligaciones vienen establecidas en los artículos 368 y 372 de la LGSS y desarrolladas en el artículo 16 del RD 357/1991.

La primera de estas obligaciones es la de comunicar al organismo gestor cualquier variación de su situación. Por situación se entiende a las referidas a

situaciones de convivencia, estado civil, residencia, recursos económicos propios o ajenos computables por razón de convivencia, y cuantas puedan tener incidencia en la conservación de la pensión o en su cuantía. El beneficiario debe comunicar la variación en el plazo máximo de 30 días (hábiles) desde la fecha en que se produzca.

En el caso de variación del estado civil del beneficiario, ésta no afecta directamente al beneficiario, pero sí lo hace a la composición de la unidad económica de convivencia de la que forma parte éste.

Podemos suponer que esta obligación es un tanto aleatoria, ya que el beneficiario únicamente está obligado a cumplirla si se produce alguna de las circunstancias mencionadas que pueda tener incidencia en la conservación de la pensión no contributiva.

Esta obligación se trata de una forma de comprobación de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios para evitar que se produzcan, o en su caso, se prolonguen situaciones de uso indebido de la prestación. En el caso de que se produjera una de las situaciones mencionadas, el interesado debe *“reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, desde el primer día del mes siguiente a aquél en que hubiera variado la situación, cualquiera que sea el momento en que se detecte la variación, salvo que la acción para solicitar la devolución hubiera prescrito, por transcurso del plazo de cinco años”* (art. 16.1 párrafo 2º RD 357/1991).

La otra obligación que deben cumplir los beneficiarios de las pensiones no contributivas es la de **presentar una declaración de los ingresos o rentas computables referidos al año inmediatamente anterior**. Según establece el artículo 368 de la LGSS y el artículo 16.2 del RD 357/1991 *“el beneficiario deberá presentar, en el primer trimestre de cada año, una declaración de los ingresos de la respectiva unidad económica de la que forme parte, referida al año inmediato anterior”*. Nos encontramos ante una obligación periódica a fin de que la administración pueda llevar a cabo la comprobación de si existe variación en cuanto al nivel de ingresos de los beneficiarios. Con relación a esto, el artículo 16.2, apartado 2 del RD 357/1991 añade que deben incluirse en la misma declaración las posibles variaciones en los ingresos o rentas de forma justificada del año en curso, con el objeto de modificar, en su caso, la cuantía de la pensión.

El formulario de declaración anual de rentas o ingresos es remitido por el órgano competente de la gestión de estas pensiones en función de su domicilio (CCAA o Direcciones Territoriales del IMSERSO) al pensionista y éste está obligado a presentarlo cumplimentado en el primer trimestre del año.

El hecho de que presente la declaración anual de ingresos, con las variaciones habidas desde el anterior, no libera al beneficiario del deber de comunicar las variaciones sufridas a lo largo del año, en el plazo de 30 días de producirse. Ambas obligaciones no son excluyentes, los beneficiarios deben realizar la declaración anual de ingresos como obligación general y, además, como obligación específica, deben comunicar a la Entidad Gestora, en el plazo de 30 días cualquier variación de su situación.

El incumplimiento de la obligación de presentar esta declaración anual de ingresos en el plazo indicado da lugar, como medida cautelar, a la suspensión del pago de la pensión. La rehabilitación del pago únicamente se producirá cuando se presenta la declaración anual y se acredite que continúa reuniendo los requisitos legalmente establecidos para mantener el derecho a la pensión, con una retroactividad máxima de 90 días naturales a contar desde la fecha en que se presente la declaración y se acredite que reúne todos los requisitos exigidos.

En el procedimiento de revisión anual se procede a establecer la cuantía definitiva del año anterior y determinar la cuantía para el año en curso en base a los datos económicos y de convivencia declarados por el titular de la pensión para dichos años, así como regularizar los importes de pensión percibidos. Una vez se efectúa esta revisión, cuyo plazo máximo de resolución es el 31 de octubre, le será notificada la regularización de cuantías cuando existan modificaciones.

5.10 COMPATIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las pensiones no contributivas son pensiones cuya finalidad es la de proporcionar a sus beneficiarios unos ingresos mínimos para su subsistencia. Se podría pensar que estas pensiones pueden ser compatibles con la percepción de otros ingresos o rentas, siempre que no se rebase el límite de acumulación de recursos establecido. Sin embargo, el RD 357/1991 establece, en su artículo 18 una serie de incompatibilidades de las pensiones no contributivas con otras prestaciones sociales, en este caso el

beneficiario se ve en la tesitura de optar entre una u otra. Es lo que algunos autores han denominado incompatibilidad “interna”.

El disfrute de una pensión no contributiva y el de cualquier otra procedente del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales parece posible, pensando que ambas pertenecen, no solo a regímenes distintos sino a diferentes sistemas de protección social. Sin embargo, este disfrute conjunto de prestaciones no es posible ya que no resulta jurídicamente viable que un mismo beneficiario pueda, bien optar entre la pensión no contributiva que venga percibiendo y una posterior contributiva que se le pueda reconocer o, bien acceder al reconocimiento de una pensión no contributiva si está percibiendo otra del Régimen General o Especial. Todo ello debido al carácter subsidiario que tienen las pensiones no contributivas del sistema de la SS.

En el primer caso, al estar el beneficiario percibiendo una prestación no contributiva y reconocerle el derecho a percibir una contributiva, la primera se extinguirá debido a que un requisito para su cobro es el no poseer el beneficiario rentas o ingresos suficientes para subsistir. En el segundo caso ocurre lo mismo, al estar el beneficiario percibiendo una prestación contributiva, no cumple con el requisito de no poseer ingresos o rentas que le permitan su subsistencia, por tanto, no sería viable. En ambos casos el beneficiario deberá optar entre una u otra prestación, tal y como establece el artículo 163 del TRLGSS *“quien pudiera tener derecho a dos o más pensiones, optará por una de ellas”*.

El RD 357/1991 en su artículo 18.1, además del TRLGSS en su Disposición transitoria vigésima cuarta, establecen las incompatibilidades expresas de estas pensiones no contributivas, de este modo *“la condición de beneficiario de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social será incompatible con la percepción de las pensiones asistenciales, reguladas en 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, y suprimidas por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, así como de los subsidios de garantía de ingresos mínimos por la ayuda de tercera persona, a que se refieren el artículo 8.3 y la disposición transitoria única del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre”*.

Las pensiones no contributivas son incompatibles, además con la pensión de viudedad (no cumpliendo el principio de compatibilidad de la pensión de viudedad en este caso), debido a que para acceder a una pensión no contributiva es un requisito imprescindible la carencia de ingresos o rentas suficientes, la pensión de viudedad puede ser completada con el complemento a mínimos, si éste fuera el caso el beneficiario no podría acceder a una pensión no contributiva del sistema de la Seguridad Social.

En cuanto a la compatibilidad de las pensiones no contributivas, el TRLGSS en su artículo 366 así como el RD 357/1991 en el artículo 6º, establecen que *“las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido, y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo”*. Este artículo contempla la posibilidad de compatibilizar la pensión de incapacidad con ejercer una actividad, dejando claro que *“las personas que con anterioridad al inicio de una actividad lucrativa vinieran percibiendo pensión de invalidez no contributiva, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, la suma de la cuantía de la pensión de invalidez y de los ingresos obtenidos por dicha actividad no podrán ser superior, en cómputo anual, al importe, también en cómputo anual, de la suma del IPREM, excluidas las pagas extraordinarias y la pensión de invalidez no contributiva vigentes en cada momento. En caso de exceder de dicha cuantía, se minorizará el importe de la pensión en la cuantía que resulte necesaria para no sobrepasar dicho límite. Esta reducción no afectará al complemento previsto en el artículo 364.6”*.

Estas personas pueden compatibilizar el percibo de la pensión con los ingresos de la actividad realizada, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad (siempre que la suma de la cuantía de la pensión reconocida y de los ingresos de la actividad realizada no superen el IPREM). Si una vez transcurrido el periodo de cuatro años, el pensionista continúa realizando una actividad laboral, se suspenderá el derecho a la pensión y se mantendrá activa dicha situación en tanto no se produzca el cese en la actividad. Una vez que el pensionista cese en la actividad laboral, se recuperará el derecho a la pensión, sin que se tengan en cuenta los ingresos derivados de dicha actividad.

6. PENSION DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVA

Hasta la aparición de la CE la Asistencia Social se ocupaba de las situaciones de necesidad de ancianos y minusválidos, las cuales fueron reguladas por las ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS). Su regulación se estableció por la Ley 45/1960, de 21 de julio. La razón de ser de este Fondo era, por un lado, establecer dotaciones para residencias de menores y ancianos, guarderías infantiles, comedores de madres lactantes y otros fines similares, y por otro lado ayudar al sostenimiento de las instituciones de beneficencia general y particular.

Con la promulgación de la CE la protección social por invalidez o minusvalía encontró su fundamento en el artículo 49, al encomendar a los poderes públicos la realización de *“políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles”*.

En desarrollo de ese mandato constitucional se desarrolló la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Esta fue una norma de especial transcendencia puesto que fue la que sirvió de enlace con la actual prestación de invalidez no contributiva. La LISMI, en su artículo 12.1, establece que *“en tanto no se desarrollen las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución española, se establecerán por Real Decreto un sistema de prestaciones sociales y económicas para los minusválidos que, por no desarrollar una actividad laboral, no estén incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social”*.

La LISMI, por tanto, fue la primera ley de carácter social en reconocer derechos a las personas minusválidas no incluidas en el sistema de la SS, separando a estas del ámbito laboral. Hasta el momento, estos derechos solo eran reconocidos a las personas trabajadoras, por lo tanto, a nivel social fue un avance realmente enorme el que a personas que no estaban realizando ninguna actividad laboral se le reconocieran unos derechos hasta ahora solamente reconocidos a aquellos que realizaban cualquier actividad laboral. Debemos tener en cuenta, además, que estas personas se encontraban en una situación de necesidad debido a la minusvalía que padecían, incluso necesitando ayuda de una tercera persona para realizar las tareas cotidianas del día a día.

La invalidez tenía, por tanto, cobertura con anterioridad a la aparición de las pensiones no contributivas mediante la LISMI, protegiendo de este modo a las personas que no se encontraban integradas en el sistema de la SS.

Con la llegada de la Ley 26/1990 se declararon incompatibles las pensiones no contributivas con el sistema asistencial, este sistema asistencial no llegó a extinguirse del todo, pero sí que se elimina la posibilidad de acceder a él.

La misión de la Ley 26/1990 consistió en reconducir la protección de los minusválidos de la LISMI al sistema de la SS, esta ley suprimió de modo expreso los subsidios de garantía de ingresos mínimos y de ayuda a tercera persona, en su disposición adicional 9ª. No obstante, a través de su disposición transitoria 1ª, quedó garantizado el mantenimiento de estos subsidios, reconocidos antes de la entrada en vigor de la Ley 26/1990, conservándose los derechos adquiridos y posibilitando el acceso a las pensiones de invalidez no contributivas a quienes los percibieran.

La Ley 26/1990 tuvo como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de la SS, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de la CE. Con la promulgación de esta Ley se completaron las reformas básicas del Sistema de la SS iniciadas con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la SS.

6.1 DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA Y DISTINCIÓN CON LA DEFICIENCIA Y LA INCAPACIDAD

Normalmente utilizamos diversos términos para referirnos a la contingencia de invalidez tales como minusvalía, incapacidad, discapacidad, etc. Esto se debe, en parte, porque nuestras normas jurídicas también usan un amplio abanico de términos para referirse a la población afectada por carencias físicas o psíquicas y, por lo tanto, si lo extrapolamos a la sociedad, no existe un término específico concreto para referirnos a esta contingencia. Antes de definir el concepto de invalidez no contributiva haré una aproximación definiendo conceptos que están directamente relacionados con este término, tales como deficiencia y minusvalía. Se puede decir que no existe minusvalía sin incapacidad o invalidez y tampoco ésta sin deficiencia.¹⁵

En primer lugar, definimos la **deficiencia** como la pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Es la exteriorización de un

¹⁵ Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios

estado patológico que supone la pérdida de una extremidad, órgano o tejido, o un defecto en el sistema funcional, o mental, que no impide al individuo la realización de alguna actividad.

La **incapacidad** supone un paso más, puesto que en este caso presupone la deficiencia con consecuencias externas a ella con lo que el individuo no puede realizar actividad alguna. Supone, por lo tanto, una deficiencia que impide a la persona que la padece la realización de una actividad, generalmente se relaciona esta actividad con alguna actividad laboral.

Por último, la **minusvalía** consiste en una incapacidad que, además de impedir al sujeto la realización de una actividad concreta, le imposibilita para realizar todas aquellas tareas cotidianas. La LISMI describía al minusválido en su artículo 7 como *“toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia”*.

Por otro lado, el Convenio 159 de la OIT en su artículo 1 define a la persona inválida como *“toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo quedan sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”*. Por lo tanto, no solamente se tiene en cuenta que la persona que padece la minusvalía no pueda ejercer una actividad laboral, sino que también se tiene en cuenta que no puedan conservar el empleo o que no puedan acceder a uno.

6.2 CONCEPTO LEGAL DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVA

El TRLGSS define la invalidez no contributiva en su artículo 367 como *“las deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no, que anulen o modifiquen la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes las padecen”*. Esta definición se inspiró en la contenida en el artículo 1 de la LISMI, el cual establece que *“los principios que inspiran la presente ley se fundamentan en los derechos que el artículo 49 de la Constitución española reconoce a los disminuidos en sus capacidades psíquicas, físicas o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesarias”*.

Esta definición también se fundamenta en el artículo 2.1 del RD 383/1984, el cual establece que *“serán beneficiarios del sistema de prestaciones sociales y económicas los españoles residentes que reúnan las siguientes condiciones: a) estar afectados por una disminución, previsiblemente permanente, en sus facultades físicas, psíquicas o sensoriales, de la que se derive una minusvalía, o estar afectado por un proceso degenerativo que pudiera derivar en minusvalía”*.

Se tienen en cuenta además de los factores físicos, psíquicos y sensoriales, los factores sociales complementarios, *“el grado de minusvalía o enfermedad crónica se determinará valorando tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales, como los factores sociales complementarios, mediante la aplicación de los baremos a los que se refiere la disposición adicional 2ª”* (artículo 3, RD 357/1991).

Hasta ese momento los factores sociales solo se habían tenido en cuenta en el sistema de la SS en la incapacidad permanente total cualificada, en donde se indica que se incrementará el porcentaje de la pensión cuando, por *“circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia, se presuma la dificultad de obtener un empleo en actividad distinta de la habitual anterior”* (artículo 196.2 LGSS).

6.3 RELACIONES Y DIFERENCIAS ENTRE INVALIDEZ CONTRIBUTIVA E INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVA

Antes de la Ley 26/1990 no se contemplaba el concepto de invalidez con carácter general, solamente se diferenciaba entre la invalidez con carácter provisional (actualmente desaparecida) y la que tenía carácter permanente. Con la aparición de la Ley 26/1990 se hizo necesario profundizar en el contenido de la incapacidad, pero dejando a un lado factores ajenos a la contingencia.

Para llegar a tener una idea lo más fiel posible al contenido de ambas modalidades de invalidez, tanto en el nivel contributivo como en el no contributivo, relacionaremos las dos para comprobar las posibles diferencias y similitudes entre ambas.

En términos generales se puede definir la invalidez contributiva como aquella situación del trabajador que le impide realizar una actividad laboral originada por la alteración de la salud de forma permanente. El TRLGSS define la invalidez contributiva permanente, en su artículo 193, como *“la situación del trabajador que,*

después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyen o anulan su capacidad laboral”.

Atendiendo a esta definición se pueden observar diferencias con la modalidad no contributiva:

1. En primer lugar, observamos la omisión de cualquier connotación a la capacidad laboral de la persona para graduar su minusvalía. Se trata, entonces, de pensiones desligadas de cualquier periodo de carencia, base de cotización, afiliación a la SS, etc.

En el RD 383/1984 ya se establecía un sistema de prestaciones para los minusválidos en el que no se tenía en cuenta el factor “trabajo” sino otros factores referidos a la edad, entorno familiar, situación laboral, educativa y cultural y donde se exigía *“no estar comprendido en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, por no desarrollar una actividad laboral”* (artículo 2.1.a 2º párrafo del RD 383/1984).

Por lo tanto, la invalidez no contributiva consiste en una deficiencia que sufre la persona y que, a diferencia de la invalidez del nivel contributivo, que consiste en una discapacidad, donde se exige que ésta disminuya o anule su actividad laboral, es independiente que la misma afecte o no a su capacidad profesional. Podemos afirmar, entonces, que éste es el factor clave que define la diferencia entre ambas modalidades.

2. En las pensiones de invalidez no contributivas no se contempla la existencia de grados de invalidez. La determinación del grado de minusvalía se lleva a cabo, según establece el TRLGSS, mediante la aplicación de un baremo que será aprobado por el Gobierno. Este baremo fue aprobado por el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, derogado desde el 20 de abril de 2023 por el RD 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.
3. La invalidez en su modalidad no contributiva otorga una mayor amplitud de protección, se incluyen no solo las situaciones sobrevenidas como consecuencia de la actualización de una minusvalía, sino también la invalidez congénita. Se observa, por tanto, que el concepto de invalidez no es unitario a ambos niveles ya que, mientras que en el nivel contributivo la invalidez significa una alteración

de la salud, en el nivel no contributivo supone la existencia de deficiencias de carácter físico o psíquico, congénitas o no.

6.4 REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS BENEFICIARIOS DE LA PENSION NO CONTRIBUTIVA DE INVALIDEZ

Además de los requisitos generales exigidos para los beneficiarios de una pensión no contributiva, para ser beneficiario de la pensión no contributiva de invalidez es preciso que las personas solicitantes reúnan unos requisitos específicos, tal y como establece el artículo 363 del TRLGSS y el artículo 1 del RD 357/1991. Por lo tanto, para ser beneficiario de una pensión no contributiva de invalidez aparte de cumplir los requisitos generales de residencia legal en territorio español y de carencia de rentas, se deben cumplir dos requisitos específicos.

El primero de los requisitos es el de ser mayor de 18 años y menor de 65 años en la fecha de la solicitud. Este requisito tiene su antecedente en la LISMI, sin embargo, el RD 357/1991 concretó que el momento en que se debe cumplir dicho requisito es en la fecha de solicitud de la pensión ya que el TRLGSS no especifica cuándo se debe acreditar dicho requisito.

La determinación del momento en que se exige el cumplimiento de este requisito tiene dos consecuencias para el solicitante:

- Por un lado, es incompatible con la asignación económica por hijo minusválido a cargo menor de 18 años y con la pensión de jubilación no contributiva (al exigirse para esta ser mayor de 65 años).
- Por otro lado, lo que se protege es una situación que se encuentra entre la asignación económica por hijo minusválido a cargo menor de 18 años y la pensión de jubilación no contributiva, al ser esta para los mayores de 65 años.

Por lo tanto, en función de la edad en la que el beneficiario se encuentre en el momento de la solicitud, podrá serlo de una asignación económica por hijo a cargo (menor de 17 años o mayor de 18 años con minusvalía igual o superior al 65%); de una pensión no contributiva de invalidez (desde los 18 hasta los 65 años); o de una pensión no contributiva de jubilación (mayor de 65 años), siendo incompatibles unas con otras.

Un sector de la doctrina critica la exigencia de la edad de 18 años para acceder a la pensión de invalidez no contributiva, defendiendo que bastaría el tener cumplidos los

16 años, puesto que esta es la edad mínima para trabajar. Puede que se haya mantenido este requisito para evitar la coincidencia con la prestación no contributiva de protección a la familia, que comprende a los hijos menores de 18 años, existiendo así esta diferenciación entre ambas.¹⁶

Cuando el beneficiario de una pensión no contributiva de invalidez cumpla la edad de 65 años, continuará percibiendo la misma pensión de invalidez, pero con la denominación de pensión de jubilación, por tanto, seguirá percibiéndola igual con arreglo a los mismos criterios (artículo 367 TRLGSS). Esta es una medida comparable con los sistemas de SS de los países que forman la unión europea.

El otro requisito específico que deben cumplir los solicitantes de una pensión no contributiva de invalidez para causar derecho a ésta es el de estar afectado por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%, tal y como establece el artículo 363.1. c) del TRLGSS. La pensión se reconoce incluso si la minusvalía hubiera sido reconocida antes de la entrada en vigor de la Ley 26/1990.

Se mantiene el requisito establecido en el artículo 21.1. b) del RD 383/1984 de “*hallarse afectadas por una minusvalía en grado igual o superior al 65%*”. Este grado de minusvalía adquiere gran importancia en la pensión no contributiva de invalidez.

En cuanto a los requisitos generales que deben cumplir las personas que causen derecho a una pensión no contributiva de invalidez podemos matizar un par de cosas. En primer lugar, en cuanto al requisito de residencia legal, el beneficiario deberá acreditar que ha residido legalmente en territorio español durante cinco años, diferenciándose así con la pensión de jubilación. Este periodo de residencia legal dentro del cual el beneficiario debe acreditar esos cinco años no está limitado, pudiendo contabilizarse incluso desde el nacimiento del solicitante. Sin embargo, el periodo de residencia “específica” de dos años sí se debe acreditar, como mínimo, a partir de los 16 años.

Por último, el requisito de carencia de rentas es el más característico de las pensiones del nivel no contributivo ya que esta carencia de rentas significa que existe una situación de necesidad y que, además, está acreditada.

¹⁶ Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios

Analizados todos los requisitos, el solicitante debe cumplirlos todos en el momento de solicitar la pensión de invalidez no contributiva, éste debe cumplir todos los requisitos para causar derecho a la pensión, puesto que de no ser así no causaría dicho derecho.

6.5 DETERMINACIÓN DEL GRADO DE MINUSVALÍA O ENFERMEDAD CRÓNICA

Uno de los requisitos exigibles para causar derecho a la pensión no contributiva de invalidez es el de tener un grado de minusvalía igual o superior al 65%. El grado de minusvalía es, por tanto, el factor esencial que caracteriza a la pensión no contributiva de invalidez y por lo tanto es de especial importancia el análisis de cómo se determina este grado de discapacidad para poder causar derecho a la pensión.

“El grado de minusvalía o enfermedad crónica se determinará valorando tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales, como los factores sociales complementarios, mediante la aplicación de los baremos a los que se refiere la disposición adicional segunda” (artículo 3 RD 357/1991).

“La determinación del grado de minusvalía o enfermedad crónica, a efectos del reconocimiento de las pensiones de invalidez, en su modalidad no contributiva, se efectuará mediante la aplicación de los baremos contenidos en el anexo I de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1984. Igualmente, la necesidad del concurso de tercera persona se determinará mediante la aplicación del baremo contenido en el anexo III de la Orden señalada en el párrafo anterior” (Disposición Adicional Segunda RD 357/1991). Esta Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció el baremo para determinar y valorar las situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones y subsidios previstos en el RD 383/1984, de 1 de febrero.

La determinación de este grado de discapacidad, así como la necesidad de concurso de otra persona, según estableció el artículo 10 del RD 356/1991, de 15 de marzo; la Ley 26/1990, de 20 de diciembre y el artículo 21 del RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, se efectuará previo dictamen de los equipos de valoración y orientación dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o de los órganos

correspondientes de las comunidades autónomas a quienes hubieran sido transferidas sus funciones.

Ambos Reales Decretos precisan que el requisito de grado de discapacidad ha de establecerse aplicando los baremos contenidos en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1984.

Así mismo, según estableció el RD 356/1991 en su disposición adicional primera.², y según se regula en el RD 357/1991 en su disposición adicional segunda.², los citados baremos serán objeto de actualización mediante real decreto, con el fin de adecuarlos a las variaciones en el pronóstico de las enfermedades, a los avances médico-funcionales y a la aparición de nuevas patologías.

La regulación de esta materia se contiene en el RD 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, derogando de este modo al anterior RD 1971/1991, de 23 de diciembre. Esto supone la puesta en marcha de un nuevo sistema con criterios más específicos y que agiliza procesos de casos urgentes, especialmente personas con enfermedades graves y degenerativas, como la ELA.

Para valorar el grado de discapacidad o minusvalía, se realiza una valoración sobre las tareas básicas de la vida diaria que puede o no hacer la persona, el tiempo que emplea para su realización o si necesita asistencia.

Hasta ahora, para definir los criterios se tenían en cuenta limitaciones funcionales y factores sociales que pudieran obstaculizar la vida diaria. Con la nueva ley se entiende la discapacidad a partir de una interacción de diferentes criterios divididos en cuatro bloques:¹⁷

- **Deficiencia Global de la Persona:** deficiencias de las funciones y estructuras corporales.
- **Limitaciones en la Actividad:** mide que limitaciones existen para realizar actividades.
- **Restricciones en la Participación:** se evalúa el desempeño de actividades en su contexto real.

¹⁷ <https://www.valida.es/blog/post/baremos-de-discapacidad-como-calcular-el-grado-de-minusvalia/>

- **Barreras contextuales y ambientales:** factores del entorno que interfieren en su funcionamiento.

A cada bloque se le asigna un porcentaje (excepto el último, que tiene un valor absoluto que no puede superar los 24 puntos) dando, de este modo, más importancia a las barreras a las que debe enfrentarse la persona con discapacidad.

En esta nueva Ley, como anteriormente, hay cuatro clases de discapacidad, aunque han cambiado los grados para definir cuál cumple una persona: (ANEXO VII)

- **Grado/clase 0: Discapacidad nula (0-4%).** El nivel de discapacidad es muy reducido y no entorpece la vida diaria. Antes, este nivel solamente contemplaba personas con discapacidad 0%.
- **Grado/clase 1, discapacidad leve (5%-24%).** Dificultad leve para realizar actividades de la vida diaria, pudiéndolas realizar de forma independiente.
- **Grado/clase 2, discapacidad moderada (25%-49%).** Hay una dificultad moderada para las actividades diarias, hay alguna limitación total o imposibilidad para realizar alguna tarea, aunque totalmente independiente para las tareas de autocuidado.
- **Grado/clase 3, discapacidad grave (50%-95%).** Hay una limitación total o imposibilidad de la realización de actividades diarias, incluidas las de autocuidado. Antes el baremo era de 50%-70%.
- **Grado/clase 4, discapacidad total (96%-100%).** No puede hacer casi ninguna o ninguna de las actividades diarias, antes el baremo abarcaba a partir del 75%.

Una vez realizado este estudio, se clasifican en distintas fases, dependiendo del porcentaje de discapacidad:

- **Grado 1. Discapacidad nula.** La persona puede tener síntomas, signos o secuelas de algún tipo, pero no le impiden realizar actividades de la vida cotidiana.
- **Grado 2. Discapacidad leve.** Se determina entre el 1% y el 24% de discapacidad. En este caso, las lesiones, síntomas de una enfermedad o secuelas pueden impedir que la persona tenga cierta dificultad para realizar alguna tarea diaria, pero no le impide poder realizarlas.
- **Grado 3. Discapacidad moderada.** Las personas a las que se les determina una discapacidad entre el 25% y el 49% tienen una discapacidad moderada. Se

trata de una persona que no pueden realizar alguna de las tareas diarias, pero sí puede realizar actividades relacionadas con la cura personal.

- **Grado 4. Discapacidad grave.** Este grado comprende entre el 50% y el 70%. Las personas con este grado no pueden realizar distintas actividades diarias cotidianas y, además, algunas actividades de autocuidado se pueden ver afectadas.
- **Grado 5. Discapacidad muy grave.** Las personas que tienen más del 75% de discapacidad tienen muchas dificultades para hacer muchas de las actividades diarias, también las relacionadas con el autocuidado.

Por otro lado, las personas que tienen una incapacidad permanente absoluta no pueden realizar cualquier tipo de trabajo. Esta incapacidad se da en función del tipo de enfermedad que pueda tener el solicitante y también tiene distintos grados de incapacidad en función de la capacidad que tenga para realizar un trabajo, así:

- **Grado de Incapacidad Permanente Parcial:** el rendimiento del trabajador baja hasta el 33% o más y no puede realizar el trabajo con normalidad.
- **Grado de Incapacidad Permanente Total:** la enfermedad o lesión le impide hacer el trabajo que hasta ahora sí podía realizar.
- **Grado de Incapacidad Permanente Absoluta:** la persona no puede hacer ninguna actividad laboral.
- **Gran Invalidez.** La persona, además de no poder hacer ningún trabajo, necesita de ayuda de otra persona para realizar las tareas cotidianas.

6.6 COMPATIBILIDAD DE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE INVALIDEZ CON EL DESEMPEÑO DE OTRAS ACTIVIDADES

La regulación normativa histórica de las prestaciones no contributivas dificultaba la integración laboral de los discapacitados que percibían prestaciones no contributivas de la SS por presentar un grado de discapacidad igual o superior al 65%, puesto que la realización de una actividad profesional lucrativa conlleva, automáticamente, la reducción de la pensión no contributiva en la misma cuantía que la retribución obtenida. Esta regulación comportaba que personas discapacitadas que podían acceder a alguna actividad remunerada, no lo hicieran cuando esa remuneración era de baja cuantía, puesto que no existía compensación alguna adicional por el hecho de trabajar, e incluso corrían el riesgo de perder la prestación, a lo que se sumaba el

miedo que tenían a los obstáculos que se pudieran presentar para recuperar la prestación en el momento en que cesaran del trabajo retribuido, a pesar de que el artículo 144 del TRLGSS contempla la recuperación automática de la pensión.

Esta dificultad comportaba una menor integración laboral de las personas con discapacidad, la cual podría minimizarse si estas personas compatibilizaban sus ingresos con la percepción de la pensión.

La aprobación de la Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado, supuso, en su momento un avance para eliminar las dificultades de integración laboral de las personas con discapacidad, evitando que la realización de una actividad profesional lucrativa conllevara la reducción de la pensión no contributiva.

La normativa actual ofrece un incentivo para que las personas con discapacidad que puedan acceder a alguna actividad remunerada lo hagan, mitigando la penalización que sobre la pensión representaba el ejercicio de una actividad profesional lucrativa hasta la fecha. De esta manera, los perceptores de una pensión no contributiva de invalidez podrán compatibilizar las mismas con los ingresos del trabajo, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, hasta el límite del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). A partir de dicho límite, la prestación se reducirá en una cantidad igual al 50% de la renta percibida por encima de tal cuantía.

De este modo, el beneficiario de una pensión de invalidez en su modalidad no contributiva que inicie una actividad laboral podrá compatibilizar, durante un plazo máximo de cuatro años, el percibo de la pensión con los ingresos derivados de esa actividad, si la suma de la cuantía anual de la pensión que tuviera reconocida el pensionista y de los ingresos anuales que perciba o prevea percibir de la actividad laboral no superan 14.450,60€. En caso de exceder de dicho límite, la cuantía anual de la pensión se reducirá en la cuantía necesaria para no sobrepasarlo. El límite indicado de 14.450,60€ es el resultado de sumar los importes anuales fijados en 2024 para el IPREM, que se cifra en 7.200,00€ y para la pensión de invalidez no contributiva, que es de 7.250,60€.¹⁸

¹⁸<https://www.iberley.es/noticias/compatibilidad-pensiones-invalidez-no-contributivas-trabajo-remunerado22551>

Sin embargo, no podrá compatibilizarse y el derecho a la pensión se suspenderá cuando se produzca alguna de las situaciones siguientes:

- Los ingresos derivados de la actividad laboral sean en 2024 iguales o superiores a 14.450,60€.
- La reducción dé como resultado una cuantía de pensión igual a cero o una cifra negativa.
- Haya transcurrido el plazo máximo de cuatro años a contar desde la fecha de inicio de la actividad laboral para compatibilizar el percibo de la pensión y de los ingresos derivados de dicha actividad, y el pensionista continúe desarrollándola.

El pensionista recuperará el derecho a la pensión una vez cese en la actividad laboral, sin que se tengan en cuenta los ingresos derivados de dicha actividad.

Como datos estadísticos recogidos por la página del INE, en el año 2022 había 1.941.900 personas con discapacidad en edad de trabajar (de 16 a 64 años), de esta cantidad, el 35,3% eran activos. La tasa de empleo de las personas con discapacidad fue del 27,8%. El 90,4% de los ocupados eran asalariados y, de estos, el 77,8% tenía contrato indefinido. Por último, la tasa de paro del colectivo con discapacidad fue del 21,4%.¹⁹

6.7 CUANTÍA Y PAGO DE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE INVALIDEZ

El 27 de diciembre de 2023 fue aprobado el RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo. En este RDL quedó regulada la revalorización de las pensiones hasta que se aprobaran los Presupuestos Generales del Estado para este año 2024, presupuestos que han sido prorrogados, tal y como establece el artículo 134.4 de la CE, por el bloqueo derivado del conflicto catalán.

Para este ejercicio las pensiones no contributivas subirán un 6,9%, quedando el importe para el año 2024 en 7.250,60 € anuales, que se abonarán en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año.

¹⁹ El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD)1 Año 2022

La cuantía individual actualizada para cada pensionista se establece a partir del citado importe y en función del número de beneficiarios que vivan en el mismo domicilio, de sus rentas personales y/o de las de su unidad económica de convivencia, no pudiendo ser la cuantía inferior a la mínima del 25% de la establecida.

Los pensionistas de pensión no contributiva de invalidez cuyo grado de discapacidad sea igual o superior al 75% y acrediten la necesidad del concurso de otra persona para realizar tareas esenciales de la vida, percibirán además un complemento del 50% de los 7.250,60 € anuales. (ANEXO VIII)

6.8 EXTINCIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE INVALIDEZ

El derecho a seguir percibiendo la pensión no contributiva de invalidez, igual que en el resto de las pensiones del sistema de la SS, se extingue cuando se deja de reunir alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento, como son los que se establecen en el artículo 7 del RD 357/1991:

- La pérdida de la condición de residente legal, o traslado de su residencia fuera de territorio español por tiempo superior a noventa días dentro de cada año natural.
- Mejoría de la minusvalía o enfermedad crónica padecidas que determine un grado inferior al 65%.
- Disponer de rentas o ingresos suficientes, en los términos previstos legal y reglamentariamente.
- Fallecimiento del beneficiario.

7. PENSION NO CONTRIBUTIVA DE JUBILACIÓN

La importancia de la pensión de jubilación ha ido creciendo de manera exponencial hasta situarse en nuestros días en un problema social, debido, en parte al vuelco que ha sufrido la pirámide de población activa española.²⁰

España presenta una pirámide regresiva (o bulbo), con la base más estrecha que la zona central y un porcentaje de personas mayores significativo. Es una pirámide

²⁰ <https://inclasns.sanidad.gob.es/report/population/>

típica de los países desarrollados, con tasas de natalidad y mortalidad bajas y un crecimiento natural muy bajo. Es por tanto una sociedad envejecida y con tendencia a serlo más. (ANEXO IX).

Está claro que la vejez es un problema social, pero no es nuevo. Ya en los años 60 se presentó este problema, se intentaba dar solución a los problemas que presentaban las personas por la edad, al considerarse que no estaban lo suficientemente protegidas por los sistemas vigentes en ese momento. Primaba la actividad profesional anterior del beneficiario, más que la estructura de la sociedad o la persona del anciano. Se precisaba adoptar las medidas correctoras necesarias para garantizar la viabilidad del sistema de la SS.

Esta preocupación quedó plasmada en el “Pacto de Toledo” por el que se propusieron diversas medidas a fin de permitir la viabilidad del mantenimiento de las pensiones. En la actualidad se intenta dar solución a estos problemas, continuando en la misma línea de alcanzar el máximo consenso de los interlocutores sociales con respecto a adoptar aquellas medidas necesarias con el fin de garantizar el mantenimiento de las pensiones en el futuro.

7.1 RAZON DE SER DE LA PENSION DE JUBILACION NO CONTRIBUTIVA

La pensión de jubilación en su nivel no contributivo tiene su fundamento en el artículo 50 de la CE, el cual establece que *“los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos de la tercera edad”*. Se puede relacionar esta obligación que recae en los poderes públicos del estado de atención a la tercera edad con la obligación genérica de *“mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”* que establece el artículo 41 de la CE, nos referimos, por tanto, a la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva.

Si observamos la segunda parte del artículo 50 de la CE, se establece que *“mediante los servicios sociales atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”* refiriéndose a los poderes públicos, entendiéndose que dichos problemas deben ser cubiertos a través de la asistencia social interna y de los servicios

sociales que se contemplan en el TRLGSS y en los contemplados en el artículo 15.1 del RD 357/1991, con respecto a la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva.

7.2 PRECEDENTE DE LA PENSION NO CONTRIBUTIVA DE JUBILACIÓN

La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva viene a sustituir a las pensiones asistenciales de ancianidad reguladas por la Ley 45/1960, de 21 de julio y por el RD 2620/1981, de 24 de junio, ambas anteriores incluso a la SS.

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, vino a desarrollar el principio rector recogido en el artículo 41 de la CE, con ello se completaron las reformas básicas del sistema de la Seguridad Social iniciadas con la Ley 26/1985, de 31 de julio, cuyo preámbulo ya preveía que, el siguiente paso habría de ser *“una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecieran de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia”*.

Al proyectarse la creación del nivel no contributivo del sistema se preveía la incorporación al mismo de alrededor de unos 470.000 beneficiarios, de los cuales aproximadamente 150.000 lo integraban los que por vez primera reunían los requisitos exigidos; el resto lo podían formar 164.000 pensionistas procedentes del FONAS de vejez; 71.000 beneficiarios procedentes del FONAS de invalidez mayores de 65 años; 79.000 beneficiarios procedentes de viudedad SOVI mayores de 65 años; y los procedentes de la LISMI mayores de 65 años que serían aproximadamente de 3.600 personas.²¹

7.3 CONCEPTO Y REGULACIÓN DE LA PENSION NO CONTRIBUTIVA DE JUBILACIÓN

Podemos decir que no existe una definición propiamente dicha de lo que es la pensión no contributiva de jubilación, ni en el TRLGSS ni en ningún otro texto normativo, podemos aproximarnos al concepto de ésta a través de sus propios requisitos como *“aquella pensión que se otorga a ciudadanos mayores de 65 años de edad que no*

²¹ Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios

hayan cotizado nunca, o no lo hayan hecho el tiempo necesario a la SS para causar el derecho a la misma pensión del nivel contributivo, siempre que se reúnan los requisitos legalmente establecidos”.

La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva presenta una regulación “simétrica” con la pensión no contributiva de invalidez por las siguientes razones:

- La cuantía para la pensión de jubilación no contributiva es la misma que para la pensión de invalidez no contributiva (artículo 14 RD 357/1991).
- Los efectos económicos de ambas pensiones se producen a partir del mismo momento, como señala el artículo 365 TRLGSS en relación con el artículo 15.2 del RD 357/1991.
- Los requisitos para ser beneficiario de una pensión de jubilación no contributiva son similares a los de la pensión de invalidez no contributiva, especialmente el de la carencia de ingresos o rentas.

Por otro lado, la pensión de jubilación no contributiva presenta una regulación mucho más escueta que la pensión de invalidez no contributiva, abarcando solo desde el artículo 369 al artículo 372 del TRLGSS, así como los artículos 8 y 9 del RD 357/1991. Por lo que, cuando nos ponemos a estudiar la pensión de jubilación no contributiva con la legislación, se puede observar cómo en repetidas ocasiones se alude a la pensión de invalidez no contributiva, debido a la similitud de ambas prestaciones.

7.4 REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS BENEFICIARIOS DE LA PENSION DE JUBILACION NO CONTRIBUTIVA

Además de los requisitos generales exigidos para los beneficiarios de una pensión no contributiva, para ser beneficiario de la pensión no contributiva de jubilación es preciso que las personas solicitantes reúnan unos requisitos específicos, tal y como establece el artículo 369 del TRLGSS y el artículo 8 del RD 357/1991.

El primero de estos requisitos es el de haber cumplido los 65 años, este requisito se establece en el artículo 369 del TRLGSS y en artículo 8.a) del RD 357/1991. Podríamos decir que este es el requisito característico de la pensión de jubilación no contributiva (así como el requisito del grado de minusvalía lo era de la pensión de

invalidez no contributiva). En muchas otras prestaciones también se contempla la edad como un requisito para ser beneficiarios de ellas, sin embargo, en esta pensión de jubilación no contributiva adquiere una vital importancia ya que el cumplimiento de la edad es la valencia necesaria “constitutiva de la contingencia” para la jubilación.

Este requisito coincide con el de la misma pensión, pero en su modalidad contributiva, sin embargo, en la pensión del nivel no contributivo no se contempla la idea de implantar la jubilación anticipada (como si lo está en el nivel contributivo), al estar desligada del elemento profesional. Tampoco se contempla en el nivel no contributivo un incremento de la pensión por jubilarse a una edad mayor, como si se contempla en la pensión de jubilación del nivel contributivo. En el nivel no contributivo, cuando el beneficiario cumple los requisitos exigidos, percibirá la misma cuantía con independencia de cualquier otro factor, salvo sus circunstancias personales.

No obstante, a diferencia de la pensión de invalidez no contributiva, ni el TRLGSS ni el RD 357/1991 fija cuando debe entenderse cumplido este requisito de la edad, por lo que se puede considerar que ha de cumplirse en el momento de la solicitud, al igual que en la pensión de invalidez no contributiva.

Otro de los requisitos exigidos para causar derecho a esta pensión de jubilación no contributiva es el de residencia legal, el cual se prevé en el 8.b) del RD 357/1991 en relación con el artículo 369 del TRLGSS, estableciendo que el beneficiario deberá *“residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante 10 años entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales 2 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión”*.

Se observa un “endurecimiento” de este requisito en comparación con la pensión de invalidez no contributiva puesto que en esta última solo se exigían 5 años, también se limita el periodo a tener en cuenta, puesto que en la pensión de invalidez no contributiva se tiene en cuenta desde el momento del nacimiento y en la pensión de jubilación no contributiva el periodo a tener en cuenta es desde los 16 años. Sin embargo, no se debe suponer esto como un endurecimiento, ya que el periodo dentro del cual se pueden acumular años de residencia en la pensión de jubilación no contributiva es mayor (de los 16 a los 65 años) en comparación con la pensión de invalidez no contributiva (desde los 18 y antes de los 65 años).

El último requisito exigible para causar derecho a la pensión de jubilación no contributiva es el de la carencia de rentas, regulado en el artículo 369 del TRLGSS y el artículo 8.c) RD 357/1991. Este requisito es exactamente igual para la pensión de jubilación no contributiva y para la pensión de invalidez no contributiva, siguiendo las mismas reglas y directrices.

7.5 INCOMPATIBILIDAD DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVA CON EL TRABAJO

El RD 357/1991 en su artículo 18 establece que ser beneficiario de la pensión de jubilación no contributiva es *“incompatible con la percepción de las pensiones asistenciales reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de 21 de julio, así como con la de los subsidiarios de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por 3ª persona establecidos por la Ley 13/1982, de 7 de abril, y regulados por RD 383/1984, de 1 de febrero”*. Del mismo modo también es incompatible con el derecho de los padres de un hijo con minusvalía a percibir la asignación económica por hijo a cargo.

Sin embargo, ni el RD 357/1991 ni el TRLGSS establecen nada de la posible incompatibilidad entre la percepción de la pensión no contributiva de jubilación y el desempeño de una actividad profesional. Se entiende que, si la pensión de invalidez no contributiva, en determinadas circunstancias, es compatible con la actividad, no parece que exista inconveniente en simultanear la percepción de la pensión no contributiva de jubilación con la realización de una actividad profesional.

El reglamento no impide simultanear la pensión no contributiva de jubilación con la realización de actividad alguna, por cuenta propia o ajena. Así como en la pensión de invalidez no contributiva el TRLGSS da a entender la suspensión de la misma al extinguirse el contrato de trabajo o que el beneficiario deje de desarrollar la actividad, en relación con la pensión de jubilación no contributiva no aparece indicación alguna en el TRLGSS ni en el reglamento sobre la posibilidad de recuperar la pensión.

7.6 RELACIONES Y DIFERENCIAS ENTRE LA PENSION CONTRIBUTIVA DE JUBILACION Y LA PENSION NO CONTRIBUTIVA DE JUBILACIÓN

Por un momento podemos pensar que entre la pensión de jubilación en su nivel contributivo y la pensión de jubilación del nivel no contributivo existen infinidad de

diferencias, sin embargo, la diferencia principal entre ambas radica en la cuantía de la prestación.

En el caso de la pensión de jubilación del nivel contributiva, la cuantía se determina en función de los años cotizados al sistema de la SS y de la base de cotización del beneficiario. En el caso de la pensión de jubilación del nivel no contributivo, la cuantía se calcula en función de los ingresos personales del beneficiario y/o de las personas que conviven con él y, por tanto, forman la unidad económica de convivencia.

La diferencia fundamental entre ambas pensiones radica, por tanto, en que la pensión de jubilación del nivel contributivo siempre está ligada a algún factor relacionado con el trabajo, tal como la afiliación a la SS, cotización al sistema de SS, etc. Ambas cubren la misma contingencia, la vejez, pero la pensión de jubilación del nivel no contributivo se desliga de los factores relacionados con el trabajo, sigue cubriendo la misma contingencia de vejez, pero sin la necesidad de que el beneficiario haya cotizado al sistema de la SS.

La relación existente entre ambas pensiones la encontramos en la edad que debe tener el beneficiario para causar derecho a la pensión, en ambos casos es tener 65 años. Sí es cierto que en el Régimen General se contemplan varios supuestos en los que el beneficiario de una pensión de jubilación del nivel contributivo puede causar derecho a ésta antes de cumplir los 65 años, como la jubilación anticipada, la jubilación flexible o la jubilación parcial.

No obstante, cabe decir que el tener los 65 años cumplidos es el factor que interrelaciona las pensiones de ambos niveles, al ser éste un requisito característico de esta prestación, tanto en su nivel contributivo como en el nivel no contributivo.

Podemos relacionar también ambas pensiones con el factor “tiempo”, sin embargo, este concepto de tiempo es distinto cuando nos referimos a la pensión de jubilación del nivel contributivo y cuando lo hacemos a la del nivel no contributivo. Mientras que para la pensión de jubilación del nivel contributivo nos referimos al tiempo como el tiempo que debe tener cotizado el beneficiario para causar derecho a la pensión (15 años de los cuales al menos 2 deben estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho a la pensión). Cuando hablamos de tiempo en la pensión de jubilación del nivel no contributivo nos estamos

refiriendo al tiempo de residencia legal en territorio nacional (10 años, entre la edad de 16 años y la de devengo de la pensión, de los cuales 2 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud).

Se puede observar como el tiempo también es un elemento fundamental en ambas pensiones, pero a la vez un elemento que las diferencia, al estar refiriéndonos a distintos conceptos de tiempo.

7.7 CUANTÍA Y PAGO DE LA PENSION

Al igual que ocurre con la pensión de invalidez del nivel no contributivo, el 27 de diciembre de 2023 fue aprobado el RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo. En este RDL quedó regulada la revalorización de las pensiones hasta que se aprobaran los Presupuestos Generales del Estado para este año 2024, presupuestos que han sido prorrogados, tal y como establece el artículo 134.4 de la CE, por el bloqueo derivado del conflicto catalán.

Para este ejercicio las pensiones no contributivas subirán un 6,9%, quedando el importe para el año 2024 en 7.250,60 € anuales, que se abonarán en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año.

La cuantía individual actualizada para cada pensionista se establece a partir del citado importe y en función del número de beneficiarios que vivan en el mismo domicilio, de sus rentas personales y/o de las de su unidad económica de convivencia, no pudiendo ser la cuantía inferior a la mínima del 25% de la establecida.

7.8 EXTINCIÓN DEL DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION NO CONTRIBUTIVA

El derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva, se extingue, según establece el artículo 9 del RD 357/1991, cuando se produzca en el beneficiario alguna de las siguientes circunstancias:

- La pérdida de condición de residente legal, o traslado de residencia fuera de territorio español, incluidos los desplazamientos al territorio de otro Estado de la Unión, por tiempo igual o superior a 90 días.
- Disponer de rentas o de ingresos suficientes, en los términos legal y reglamentariamente establecidos.

- Fallecimiento del beneficiario.

En el supuesto de fallecimiento de un beneficiario que conviviera con otro u otros beneficiarios, se volverá a calcular la cuantía de las pensiones, y en su caso, extinguir la del o la de los beneficiarios sobrevivientes, que integran la misma unidad económica de convivencia.

8. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

El TRLGSS, en su artículo 109.3 b) establece cuales son las prestaciones de la SS con naturaleza no contributiva, estas son:

- Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la SS y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.
- El subsidio por maternidad regulado en los artículos 181 y 182 del TRLGSS.
- Los complementos por mínimos de las pensiones de la SS.
- Las prestaciones familiares reguladas en el Capítulo I del título VI.
- El ingreso mínimo vital.

8.1 SUBSIDIO ESPECIAL POR MATERNIDAD

El Capítulo VI del TRLGSS dedicado al *“Nacimiento y cuidado del menor”*, en su sección 2ª recoge el supuesto especial de subsidio especial por maternidad. Este subsidio se reconoce a las *“trabajadoras incluidas en el RG que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación por nacimiento y cuidado del menor regulada en la sección 1ª de este capítulo, salvo el período mínimo de cotización establecido en el artículo 178”*.

Los requisitos vienen establecidos en el artículo 178 del TRLGSS y, además de cumplir la persona trabajadora el requisito de estar afiliadas y en alta o situación asimilada establecido en el artículo 165.1 del TRLGSS, serán:

- I. Si tiene menos de 21 años en la fecha del nacimiento, o en la fecha de la decisión administrativa de acogimiento o de guarda con fines de adopción o de

la resolución judicial por la que se constituye la adopción, no se exigirá período mínimo de cotización.

- II. Si tiene 21 años, pero es menor de 26 en la fecha del nacimiento, o en la fecha de la decisión administrativa de acogimiento o guarda con fines de adopción o de la resolución judicial por la que se constituye la adopción, el período mínimo de cotización será de 90 días cotizados dentro de los 7 años inmediatamente anteriores al momento del inicio del descanso. Este requisito se entiende cumplido si acredita 180 días cotizados con anterioridad a esta última fecha.
- III. Si tiene cumplidos 26 años en la fecha del nacimiento, o en la fecha de la decisión administrativa de acogimiento o guarda con fines de adopción o de la resolución judicial por la que se constituye la adopción, el período mínimo de cotización exigido será de 180 días dentro de los 7 años inmediatamente anteriores al momento de inicio del descanso. Este requisito se entiende cumplido si acredita 360 días cotizados con anterioridad a esta última fecha.

La prestación económica, en este supuesto, tendrá la consideración de no contributiva y será igual al 100% del IPREM vigente en cada momento, salvo que la BR calculada fuese de cuantía inferior, en cuyo caso se estará a esta.

La duración de la prestación será de 42 días naturales a contar desde el parto, pudiendo denegarse, anularse o suspenderse el derecho por las mismas causas establecidas en el artículo 180 del TRLGSS (cuando el beneficiario hubiera actuado fraudulentamente para obtener o conservar la prestación o cuando trabaje por cuenta propia o ajena durante los correspondientes periodos de descanso). Esta duración se incrementará en 14 días en los siguientes supuestos:

- Nacimiento de hijo en familia numerosa o en la que, con tal motivo, adquiera dicha condición, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Nacimiento de hijo en familia monoparental, constituida por un solo progenitor con el que convive el hijo nacido y que constituye el sustentador único de la familia.
- Parto múltiple, cuando el número de nacidos sea igual o superior a dos.
- Discapacidad de la madre o del hijo en grado igual o superior al 65%.

El incremento de la duración es único, sin que se acumule cuando concurren dos o más circunstancias de las anteriores.

8.2 PRESTACIONES FAMILIARES

En el Capítulo I del Título VI del TRLGSS se regulan tres modalidades de prestaciones familiares que, conforme al art. 109.3.b) TRLGSS, se califican como prestaciones no contributivas de la SS. Estas prestaciones se enumeran en el artículo 351 del TRLGSS y serán: *“una asignación económica por hijo o menor a cargo, una prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad y una prestación económica de pago único por parto o adopciones múltiples”*.

Para estas prestaciones existen unas incompatibilidades, reguladas en el artículo 361 del TRLGSS, que debemos tener en cuenta.

Si en el padre y la madre concurren las circunstancias para ser beneficiarios de alguna de estas prestaciones, el derecho a percibir las solo podrá ser reconocido en favor de uno de ellos. Estas prestaciones serán incompatibles con la percepción, por parte del padre o madre, de cualquier otra prestación análoga establecida en los restantes regímenes públicos de protección social.

La percepción de las asignaciones económicas por hijo a cargo será incompatible con la condición, por parte del hijo, de pensionista de invalidez o jubilación en la modalidad no contributiva.

Además, a estas prestaciones familiares en la modalidad no contributiva les será de aplicación el criterio de revalorización establecido en el artículo 58 del TRLGSS.

8.2.1 Asignación económica por hijo o menor a cargo

La Sección 2ª del Capítulo I del Título VI regula la asignación económica por hijo o menor a cargo, ésta consistirá en *“una asignación económica por cada hijo menor de 18 años y afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 33%, o mayor de dicha edad cuando el grado de discapacidad sea igual o superior al 65%, a cargo del beneficiario, cualquiera que sea la naturaleza legal de afiliación, así como por los menores a su cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción”* (art. 351.a) TRLGSS).

El causante de esta prestación no pierde la condición de hijo o menor por el hecho de realizar un trabajo lucrativo por cuenta propia o ajena, siempre que continúe viviendo con el beneficiario de la prestación y que los ingresos anuales del causante no superen el 100% del SMI en cómputo anual.

El artículo 352.1 del TRLGSS establece que tendrán derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo quienes:

- a) Residan legalmente en territorio español.
- b) Tengan a su cargo hijos o menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción que vivan en territorio español.
- c) Ni el padre ni la madre tengan derecho a prestaciones de la misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

Existen unos supuestos especiales, regulados en el artículo 352.2 del TRLGSS, que establece que serán beneficiarios de la asignación que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres:

- a) Los huérfanos de padre y madre, menores de 18 años y que sean personas con discapacidad en un grado igual o superior al 33% o mayores de dicha edad y que sean personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65%.
- b) Quienes no sean huérfanos y hayan sido abandonados por sus padres, cuando concurren las circunstancias necesarias para percibir la asignación y no se encuentren en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.
- c) Los hijos con discapacidad mayores de 18 años respecto de los que no se haya establecido ninguna medida de apoyo a su capacidad para ser beneficiarios de asignaciones del sistema de la SS serán beneficiarios de las asignaciones que debido a ellos corresponderían a sus padres.

La cuantía de esta asignación se fijará en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En dicha Ley, además de la cuantía general, se establecerá otra cuantía específica en el supuesto de hijo a cargo o mayor de 18 años, con un grado de discapacidad igual o superior al 75% y que necesite el concurso de otra persona para realizar tareas cotidianas. El grado de discapacidad, a efectos del reconocimiento de esta asignación, se determinará mediante la aplicación del baremo aprobado por el Gobierno mediante RD.

Todos los beneficiarios están obligados a declarar las variaciones que se produzcan en su familia. Estas variaciones surtirán efecto:

- a) En caso de nacimiento del derecho, a partir del día primero del trimestre natural inmediatamente siguiente a la fecha en que se haya solicitado el reconocimiento de este.
- b) En caso de extinción del derecho, a partir del último día del trimestre natural dentro del cual se haya producido la variación de que se trate.

“Las asignaciones económicas por hijo o menor a cargo se devengarán en función de las mensualidades a que, dentro de cada ejercicio económico, tenga derecho el beneficiario” (art. 356 TRLGSS).

8.2.2 Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad

Esta prestación económica viene regulada en el artículo 357 del TRLGSS, el cual establece que *“en los casos de nacimiento o adopción de hijo en una familia numerosa o que, con tal motivo, adquiera dicha condición, en una familia monoparental o en los supuestos de madres o padres con un grado de discapacidad igual o superior al 65% se tendrá derecho a una prestación económica del sistema de la SS”*. A los efectos de familia numerosa se estará a lo dispuesto en la Ley de Protección a las Familias Numerosas y por familia monoparental se entenderá la constituida por un solo progenitor que constituye el sustentador único de la familia.

A los efectos de la consideración de beneficiario de esta prestación, será necesario que el padre, madre o, en su defecto, la persona que reglamentariamente se establezca, reúna los requisitos establecidos en el artículo 352.1.a) y b), es decir que residan en territorio español y no tengan derecho a ninguna otra prestación en cualquier otro régimen público de protección social, además de que no deben percibir rentas o ingresos, de cualquier naturaleza, superiores a la cuantía que anualmente establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dicha cuantía contemplará un incremento del 15% por cada hijo a cargo, a partir del segundo, este incluido.

Para determinar el límite de ingresos se considerará a cargo el hijo menor de 18 años o mayor de esta edad afectado por una discapacidad en grado igual o superior al

65%, así como los menores a cargo en régimen de acogimiento permanente o guarda con fines de adopción. No obstante, si se tratara de personas que forman parte de familias numerosas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, también tendrán derecho a la prestación si sus ingresos anuales no son superiores al importe que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los supuestos que concurren 3 hijos a cargo, incrementándose en la cuantía que legalmente se establezca por cada hijo a partir del cuarto, este incluido.

Si ambos progenitores viven juntos y la suma de los ingresos percibidos por ambos superase los límites de ingresos legalmente establecidos, no se reconocerá la condición de beneficiario a ninguno de ellos.

La cuantía de esta prestación consistirá en un pago único de 1.000 €. En el caso de que los ingresos anuales percibidos, de cualquier naturaleza, superen el límite establecido en el artículo 357.3 del TRLGSS, pero sean inferiores al resultado de sumar dicho límite el importe de la prestación, la cuantía de esta será igual a la diferencia entre los ingresos percibidos por el beneficiario y el resultado de la suma indicada. Si la diferencia indicada fuese inferior no se reconocerá la prestación.

8.3 PRESTACIÓN POR PARTO O ADOPCIÓN MÚLTIPLES

La sección 4ª del Capítulo I del Título VI regula la prestación por parto o adopción múltiples. Así, en su artículo 359 establece que *“serán beneficiarios de la prestación económica por parto o adopción múltiples producidos en España las personas, padre o madre o, en su defecto, quien reglamentariamente se establezca, que reúnan los requisitos establecidos en las letras a) y b) del art. 352.1 (residan y territorio español y no perciban ninguna prestación en cualquier régimen público de protección social). Se entiende que existe parto o adopción múltiple cuando el número de nacidos o adoptados sea igual o superior a 2.*

El artículo 360 del TRLGSS regula la cuantía de la prestación económica por parto o adopción múltiples variando, dependiendo el nº de hijos nacidos o adoptados. Si el número de hijos nacidos o adoptados es 2, la cuantía será de 4 veces el SMI; si el número de hijos nacidos o adoptados es de 3, la cuantía será de 8 veces el SMI; y si el número de hijos nacidos o adoptados es de 4 o más, la cuantía será de 12 veces el SMI.

8.4 INGRESO MÍNIMO VITAL

España se encuentra ente los países de la UE con una distribución de la renta entre hogares más desigual. La reciente recesión económica deterioró, especialmente, los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad en España precede a los años de recesión, y la recuperación experimentada desde 2013 no la ha corregido sustancialmente.

Estos altos niveles de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas. Ante esta situación, las CCAA y las ciudades con Estatutos de Autonomía han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas.

El 2 de marzo de 2018, el Consejo de Ministros aprobó encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un análisis sobre prestaciones de ingresos mínimos. Este estudio señalaba, entre otros elementos, que España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos.

La necesidad de la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital como política destinada a corregir estos problemas, se vio acelerada debido a la crisis sanitaria del COVID-19.

Esta prestación tiene naturaleza no contributiva, tal y como establece el artículo 109.3.b) del TRLGSS, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.

Se configura como derecho subjetivo a una prestación económica y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, garantizando, además, una mejora real de oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. Esta prestación permite el tránsito desde una situación de exclusión a una participación en la sociedad, conteniendo para ello incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

Los beneficiarios de esta prestación serán:

- Personas de 23 años como mínimo que, aunque compartan domicilio con una unidad de convivencia, no se integren, siempre que:
 - No estén casadas, salvo que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio.
 - No estén unidas a otra persona como pareja de hecho.
 - No formen parte de otra unidad de convivencia.
- Mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género o víctimas de tráfico de seres humanos y explotación sexual.
- Personas entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes CCAA, habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los 3 años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia.
- Personas sin hogar.

En cuanto a la unidad de convivencia, ésta estará formada por todas las personas que vivan en un mismo domicilio, unidas por vínculo matrimonial, como pareja de hecho hasta segundo grado por consanguinidad o afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Las personas que perciben el IMV en nombre de la unidad de convivencia y la representan, deben tener capacidad jurídica y una edad mínima de 23 años.

Las personas beneficiarias de esta prestación deben cumplir una serie de requisitos, que deben cumplirse tanto en el momento de la presentación de la solicitud como de sus revisiones, y mantenerse al dictar la resolución y durante el tiempo de la percepción de la prestación. Estos requisitos son:

- Tener residencia en España. Se acreditará con el certificado de empadronamiento.
- Estar en situación de vulnerabilidad económica. Para ello se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitadora individual o de la unidad de convivencia computando los recursos de todos sus miembros.

La cuantía del IMV para el beneficiario individual o la unidad de convivencia será la diferencia entre la renta garantizada y el conjunto de rentas e ingresos de estas personas, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

El pago de la prestación será mensual y se efectuará por transferencia bancaria a una cuenta del titular de la prestación. El derecho a la prestación nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de la presentación de la solicitud. El IMV es intransferible.

El derecho a la prestación se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos en la ley. Sin embargo, este derecho puede verse suspendido por:

- Pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos.
- Incumplimiento temporal por parte del beneficiario, titular o algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación.
- En caso de indicios de incumplimiento por parte del beneficiario, titular o algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos u obligaciones.
- Se suspenderá de forma cautelar en el caso de traslado al extranjero por un período continuado no superior a 90 días naturales al año, sin haberlo comunicado.
- Cautelarmente, en caso de no haber recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los certificados expedidos por los servicios sociales o por entidades del tercer sector de acción social inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV, o en los casos expresamente previstos.
- Incumplimiento de las obligaciones asociadas a la compatibilidad del IMV con rentas de trabajo o actividad económica por cuenta propia.
- Cualquier otra causa determinada reglamentariamente.

El derecho a la prestación de IMV se extinguirá por las siguientes causas:

- Muerte del titular. En caso de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos podrá presentar nueva solicitud.
- Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos.
- Resolución recaída en un procedimiento sancionador que así lo determine.
- Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un período, continuado o no, superior a 90 días naturales al año.
- Renuncia del derecho.
- Suspensión de la prestación por tiempo superior a un año.

- Incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo o actividad económica por cuenta propia.
- Cualquier otra causa determinada reglamentariamente.

9. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

Entre los diferentes países europeos existe una gran diversidad de sistemas de protección social, a continuación, muestro una breve reseña de tres países europeos, para analizar sus similitudes y diferencias con el sistema de SS español, sobre todo en lo relativo a las prestaciones asistenciales.

9.1 PAISES BAJOS

El sistema de SS holandés hace la distinción entre los Seguros Sociales y las Previsiones sociales (prestaciones asistenciales). La Ley General de Trabajo y Asistencia Social, en vigor desde el 1-1-2004, ha sustituido a la Ley General de Asistencia Social y a otras leyes en el ámbito del trabajo subvencionado.²²

El ayuntamiento puede conceder una prestación asistencial para cubrir la situación de precariedad. Para que el periodo durante el cual se tenga que hacer uso esta prestación sea lo más corto posible, el Ayuntamiento hará todo lo posible para lograr una rápida reinserción al mercado laboral del beneficiario.

Esta prestación garantiza a toda la población un nivel de ingresos mínimos, que se denomina el Mínimo Social. Los requisitos para acceder a ella son residir en Holanda, ser mayor de 18 años y tener una carencia de medios suficientes para subsistir.

Existen dos tipos de prestaciones:

- Prestación general: se concede de acuerdo con normas que rigen a nivel nacional, las cuantías se fijan de acuerdo con la edad y situación familiar del interesado y se establece en porcentaje del Salario Mínimo Legal vigente.
- Prestación especial: la concede el ayuntamiento en base a circunstancias específicas de un caso determinado, se concede de forma complementaria a la prestación general.

²²<https://www.mites.gob.es/es/mundo/consejerias/paisesBajos/pensiones/contenidos/prestaciones.htm>

Existe un complemento de antigüedad que se concede una vez al año a las personas de entre 23 y 65 años que, durante un periodo de 5 años o más, no hubieran tenido ingresos más que una prestación asistencial o una pensión de viudedad.

9.2 FRANCIA

Nuestro país vecino posee una serie de prestaciones familiares para ayudar a las personas más necesitadas, estas prestaciones tienen una retención del 0.5% en concepto de contribución para el reembolso de la deuda social, las Cajas encargadas de abonarla son las que descuentan directamente el importe.

En Francia existe una Prima de Actividad que completa los ingresos de la actividad profesional de los trabajadores asalariados o no asalariados con ingresos modestos. Es abonada por las Cajas de Prestaciones Familiares o por la Mutualidad Social Agraria. Los requisitos son: tener 18 años, ejercer actividad laboral o recibir una compensación tipo ERTE, residir en Francia (al menos 9 meses al año) y ser francés o ciudadano de la UE. El importe de esta prestación depende de los recursos del beneficiario y de los miembros de la unidad familiar y se calcula automáticamente dependiendo de la composición de la familia. Puede incluir una bonificación individual para cada persona que ejerza una actividad y cuyos ingresos son superiores a 0.5 del SMIC mensual.

Existe, también, un complemento familiar que se atribuye, en función del nivel de ingresos, a las familias que tienen a su cargo al menos a 3 hijos de edades comprendidas entre los 3 y los 21 años. El límite máximo de los ingresos (año N-2) varía en función del nº de hijos a cargo y la composición de la unidad familiar. (ANEXO X).²³

9.3 ALEMANIA

El país germano introdujo hace 15 años el factor de sostenibilidad a la tasa de afiliados por pensionista y reforzó los complementos a través de planes de pensiones privados.

El seguro de pensiones alemán constituye uno de los pilares más importantes de su sistema de SS. Protege diferentes situaciones, no solo la jubilación, también la

²³ https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/es_0.html

incapacidad laboral y la protección por viudedad y orfandad. Las cuotas a este seguro las abonan a partes iguales trabajador y empleador, cuando se trabaja por cuenta propia, el trabajador abonará el porcentaje total aplicado sobre sus ingresos de trabajo.

En Alemania existen una serie de prestaciones de Ayuda Social, estas prestaciones son concedidas a cualquiera que no pueda garantizar su subsistencia por sus propios medios, económicos o físicos o con la ayuda de un tercero, siempre que resida legalmente en Alemania.

Existe una prestación por desempleo no contributiva (Bürgergeld) destinada a aquellas personas que tienen capacidad laboral y se encuentran en un estado de necesidad económica transitoria. Estas personas reciben tres tipos de asistencia: información y asesoramiento; prestación económica y prestación en especie. Los requisitos son tener entre 15 y 65 años, capacitadas para trabajar, necesidad económica y residir en Alemania.

Existe, también, una Ayuda Social para personas que se encuentran en una situación de necesidad económica o en peligro de estarlo y no puedan cubrir sus necesidades mínimas por sí mismas. Los requisitos para su solicitud son: que no existan otras prestaciones prioritarias como el Bürgergeld y que no existan familiares directos obligados a mantener a la persona necesitada y dispongan de medios suficientes para hacerlo.²⁴

10. CONCLUSIONES

Para poder llevar a cabo el presente trabajo fin de grado he realizado un estudio de la legislación relativa a las pensiones no contributivas y su evolución a lo largo de los últimos años. En el primer apartado me he centrado en la evolución de la legislación relativa al tema de estudio, mientras que en los apartados siguientes hago un repaso a las pensiones del sistema de la seguridad social en su modalidad no contributiva. Llegando a las siguientes conclusiones:

Primero, creo que la legislación relativa a las pensiones no contributivas ha sabido adaptarse a los cambios que se han producido en la sociedad española o, más bien, la sociedad española, a través de los cambios que ha sufrido, ha hecho que la

²⁴ Guía de la Comisión Europea, “La Seguridad Social en Alemania”, Empleo, asuntos sociales e inclusión

legislación se tuviera que adaptar para dar la protección que necesitaba. También cabe resaltar que, aunque la legislación fue adaptándose a la par que la sociedad española evolucionaba y cambiaba, fue necesario una legislación específica de la materia para poder dar solución a los problemas que iban surgiendo en la sociedad, sobre todo para poder dar protección a las situaciones de necesidad presentadas en los ciudadanos.

Con respecto a esto, he comprobado como los españoles han ido obteniendo más protección cuando se les ha presentado alguna situación de necesidad. En parte se debe a la promulgación de la CE y a sus principios rectores, a partir de aquí es cuando más se nota la evolución que ha sufrido el sistema de la Seguridad Social. Este sistema, en su modalidad no contributiva, ha ido desligándose de características laborales, tales como la cotización o el alta en el sistema, para dar protección a todos los ciudadanos sin que éstos tengan que cumplir los requisitos característicos de la modalidad contributiva.

Al hilo de lo expuesto en el párrafo anterior, cabe mencionar como el Estado otorga esa protección necesaria a las familias que sufren situaciones de necesidad y como ha ido promulgando leyes sociales para mejorar dicha protección, prueba de ello es el IMV.

Comprobando los modelos de SS de algunos países europeos he comprobado como todos tienen políticas sociales que ayudan a las personas más necesitadas, pero llama la atención el caso de Países Bajos que, además de ayudar económicamente a las personas necesitadas, les ayudan para reinsertarlos laboralmente. Quizá las políticas sociales deberían seguir ese camino, aparte de ayudar a las personas necesitadas, proporcionarles la ayuda necesaria para su re inserción laboral.

Por último y relacionado con lo mencionado anteriormente, las políticas sociales en nuestro país han ido evolucionando de manera que cada vez han dado una mayor protección a las personas en general, sobre todo a aquellas más necesitadas. No creo que haya que eliminarlas por completo, pero sí se debería hacer una revisión para intentar modificarlas y que éstas vayan encaminadas al desarrollo de la persona con el fin de que pueda reincorporarse al mundo laboral. No obstante, no habría que dejar de lado el aspecto económico y proporcionarle una ayuda para cubrir sus necesidades más básicas.

En definitiva, creo que es necesario seguir avanzando en este aspecto y creo que la legislación que regula estas pensiones no contributivas seguirá avanzando y

evolucionando, ya que la sociedad española está en constante cambio y el sistema de la SS se irá adaptando progresivamente a los cambios que se produzcan, como ya lo ha ido haciendo en los últimos años.

11. ANEXOS

Imagen 1. Acción protectora del sistema de la SS



fuelle: Pagina web de la Seguridad Social

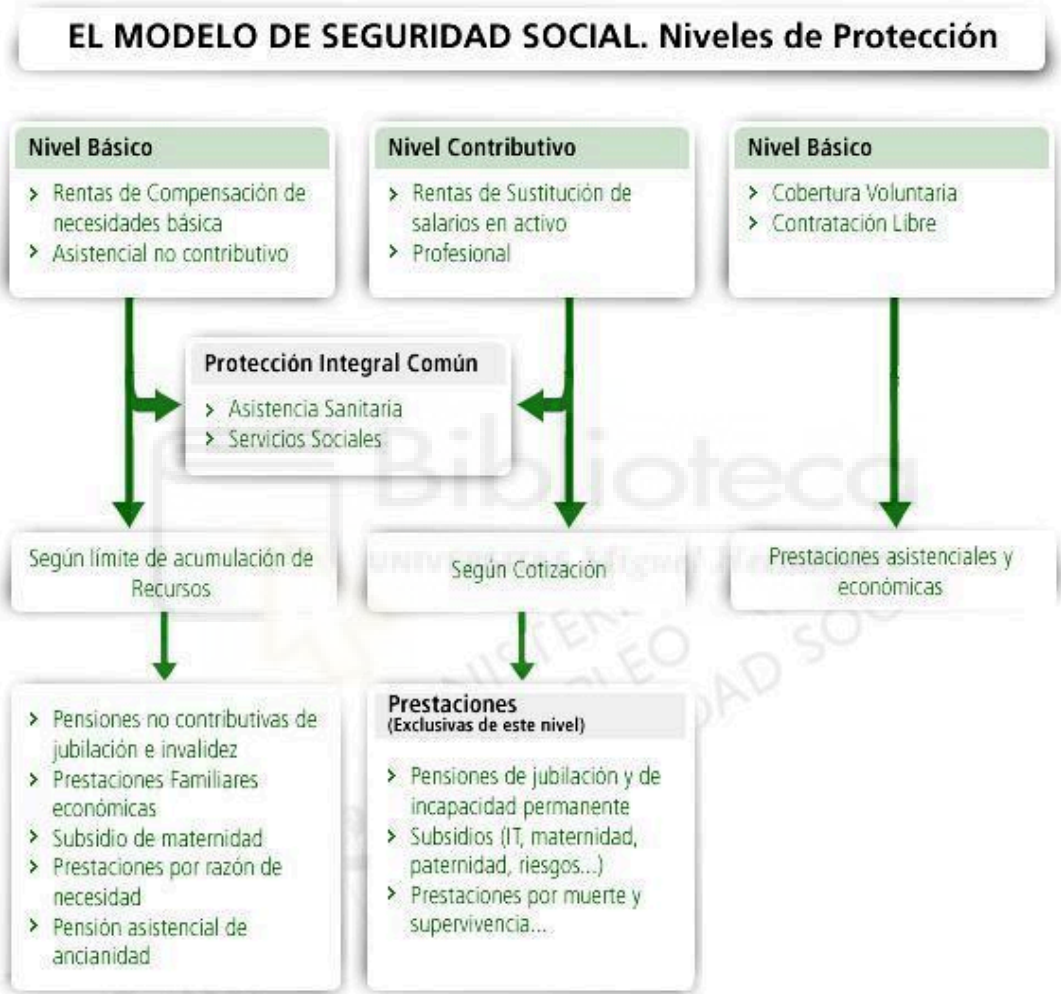
Tabla 1. Límite de acumulación de ingresos

LIMITE DE INGRESOS (sin incluir la pensión)	CUANTÍA ANUAL
Con cónyuge a no cargo	8.942,00
Con cónyuge a cargo	10.430,00

Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	8.942,00
---	----------

Fuente: elaboración propia.

Imagen 2. Niveles de protección del sistema de la SS



Fuente: página web de la seguridad social

Tabla 2. Límite de acumulación de recursos de la UEC

Nº de convivientes de la U.E.C	$L = C + [0,7 C (m - 1)]$	Límites de acumulación de recursos de la UEC
2	$7.250,60 + 5.075,42$	12.326,02
3	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)]$	17.401,44
4	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 3)]$	22.476,86
5	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 4)]$	27.552,28
6	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 5)]$	32.627,70
7	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 6)]$	37.703,12
8	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 7)]$	42.778,54
9	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 8)]$	47.853,96
10	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 9)]$	52.929,38

Fuente: elaboración propia a partir del dossier de la página web del IMSERSO

Tabla 3. Límite de acumulación de recursos en el caso de que el beneficiario conviva con descendientes o ascendientes

Nº de convivientes de la U.E.C	$L = C + [0,7 C (m - 1)] \times 2,5$	Límites de acumulación de recursos de la UEC
2	$7.250,60 + 5.075,42$	30.815,05
3	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	43.503,60
4	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	56.192,15
5	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	68.880,70
6	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	81.569,25
7	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	94.257,80

8	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	106.946,35
9	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	119.634,90
10	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] \times 2,5$	132.323,45

Fuente: elaboración propia a partir del dossier de la página web del IMSERSO

Tabla 4. Cuantías en el caso de que exista más de un beneficiario integrado en la misma UEC

Nº de beneficiarios	$C_n = [C + (0,7 C (m - 1))] / n$	Cuantía Individual	
		Anual	Mensual
2	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 1)] / 2$	6.163,01	440,22
3	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 2)] / 3$	5.800,48	414,32
4	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 3)] / 4$	5.619,22	401,37
5	$[7.250,60 + (5.075,42 \times 4)] / 5$	5.510,46	393,60

Fuente: elaboración propia a partir del dossier de la página web del IMSERSO

Imagen 3. Grados de incapacidad

GRADO 0	GRADO 1	GRADO 2	GRADO 3	GRADO 4
Discapacidad Nula	Discapacidad Leve	Discapacidad Moderada	Discapacidad Grave	Discapacidad Total
0-4%	5-24%	25-49%	50-95%	96-100%
No hay dificultad para AVD.	Dificultad leve para AVD e independencia en la mayoría de actividades.	Dificultad moderada para AVD e independencia para el autocuidado.	Dificultad grave para AVD y para el autocuidado.	Imposibilidad en casi todas las AVD, también autocuidado.

fuente: <https://www.valida.es/blog/post/baremos-de-discapacidad-como-calculer-el-grado-de-minusvalia/>

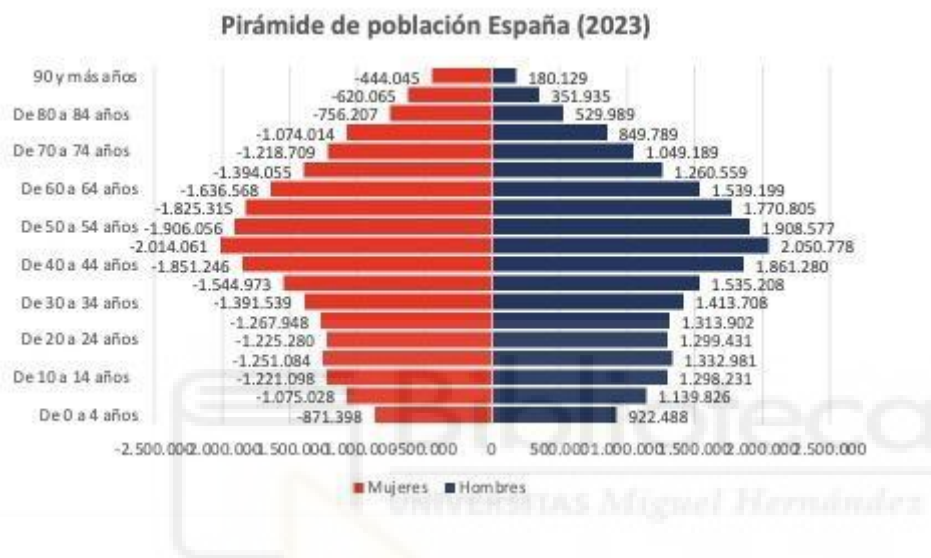
Tabla 5. Complementos pensión no contributiva de invalidez

Cuantía	anual	mensual
Integra	7.250,60	
	€	517,90 €
mínima 25%	1.812,65	
	€	129,48 €

íntegra más increment o 50%	10.875,90 €	776,85 €
------------------------------------	----------------	----------

Fuente: elaboración propia a partir del dossier de la página web del IMSERSO

imagen 4. Pirámide de población España (2023)



fuente:

<https://cadenaser.com/nacional/2023/05/24/una-espana-mas-llena-mas-vieja-y-mas-intercultural-estas-son-las-consecuencias-de-la-nueva-piramide-de-poblacion-cadena-ser/>

Tabla 6. Complemento familiar Francia

Complemento familiar			
hijos a cargo	nivel de ingresos en 2021		Importe
	pareja con 2 fuentes de ingresos	pareja con 1 fuente de ingresos	
3 hijos	24.361 € o menos	19.915 € o menos	277,23 €
	Entre 24.361 € y 48.714 €	Entre 19.915 € y 39.822 €	184,81 €
4 hijos	27.680 € o menos	23.234 € o menos	277,23 €
	Entre 27.680 € y 55.351€	Entre 23.234 € y 46.459	184,81 €

Fuente: https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/es_0.html

12. ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art.: Artículo

CE: Constitución Española

DA: Disposición Adicional

DC: Decreto

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPREM: Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples

Pág. o Págs.: Página o páginas

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto Ley

SMI: Salario Mínimo Interprofesional

SS: Seguridad Social

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social

TRLGSS: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

UE: Unión Europea

13. FUENTES CONSULTADAS

Blasco Lahoz, José Francisco (2001). *Las pensiones no contributivas*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Constitución española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311 de 29/12/1978.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Convenio 159 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12_100_INSTRUMENT_ID:312304

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 173, de 20 de julio de 1974.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-1165>

Fernández Orrico, Francisco Javier (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid, España: Consejo económico y social, colección estudios.

García Ninet, J. Ignacio; Vicente Palacio, Arantzazu; García Viña, Jordi (2019). *Manual Básico de Seguridad Social*. Barcelona, España: Atelier.

Guía de la Comisión Europea, “La Seguridad Social en Alemania”, Empleo, asuntos sociales e inclusión.

Gutiérrez Casillas, I., “El pacto de Toledo: Fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103.

IMERSO- Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

<https://imerso.es/pnc-prestaciones-subsvenciones>

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. *Boletín Oficial del Estado*, 103, de 30 de abril de 1982.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-9983>

Ley 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 279, de 22/11/2005.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-19151>

Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, 304, de 21/12/2021.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007>

Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 149, de 22 de junio de 1972.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1972-907>

Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 183, de 1 de agosto de 1985.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>

Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. *Boletín Oficial del Estado*, 306, de 22 de diciembre de 1990.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30939>

Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro. *Boletín Oficial del Estado*, 176, de 23 de julio de 1960.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1960-10902>

Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 296, de 11 de diciembre de 2003.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-22716>

Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado. *Boletín Oficial del Estado*, 135, de 7 de junio de 2005.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-9394>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Aula de la Seguridad Social.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/>

Montoya Melgar, Alfredo (2017). *Derecho del trabajo*. Madrid, España: Tecnos.

Real Decreto 1391/1985, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 188, de 8 de agosto de 1985.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-18970>

Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. *Boletín Oficial del Estado*, 22, de 26/01/2000.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-1546>

Real Decreto 26/1981, de 24 de julio, por el que se regula la concesión de ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social a ancianos y a enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo. *Boletín Oficial del Estado*, 266, de 6 de noviembre de 1981.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-25794>

Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de prestaciones por hijo a cargo, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. *Boletín Oficial del Estado*, 69, de 21 de marzo de 1991.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-7266>

Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. *Boletín Oficial del Estado*, 69, de 21 de marzo de 1991.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-7270>

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

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-4850>

Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. *Boletín Oficial del Estado*, 252, de 20 de octubre de 2022.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-17105>

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. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 29/06/1994.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960>

Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. *Boletín Oficial del Estado*, 276 de 18/11/1978.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-28739>

Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. *Boletín Oficial del Estado*, 310, de 28/12/2023.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-26452>

Sánchez Marín, A., “El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la política social*, núm. 8.

Sánchez-Rodas Navarro, Cristina (1998). *El régimen jurídico de las prestaciones no contributivas de seguridad social en el ordenamiento español*. Murcia, España: Ed. Laborum.

