

EL REQUISITO DE CARENCIA DE INGRESOS EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD CUALIFICADA. COMENTARIO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA (SALA DE LO SOCIAL), DE 6 DE JUNIO DE 2006

Ricardo P. Ron Latas

*Catedrático E.U. de Derecho del Trabajo. Universidade da Coruña.
Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia*

§ 1.- Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre¹ —que se produjo el día 31 de diciembre de 2001²—, el porcentaje a aplicar a la base reguladora de las pensiones de viudedad —cualquiera que fuera el régimen por el que hubieran sido reconocidas— era del 45%, y así venía siendo desde el inicio del sistema de seguridad social, al haber permanecido invariable desde que dicho porcentaje fuera establecido por el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre —aún en vigor—, que aprobó el reglamento general de prestaciones económicas de la Seguridad Social, cuyo art. 31.1 indicaba precisamente que “la cuantía de la pensión vitalicia de viudedad a que se refiere el artículo 160 de la Ley de la Seguridad Social será equivalente al 45 por 100 de la base reguladora correspondiente al causante”.

Y así fue, como se acaba de indicar, hasta la promulgación del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, que dio el banderazo de salida para el aumento —aunque escalonado— de las pensiones de viudedad que concede el sistema, puesto que desde su promulgación el porcentaje del 45 ha sido elevado progresivamente —primero hasta el 46 %³ y después al 48%⁴— hasta el actual 52%⁵. Y todo ello, en cumplimiento de la Recomendación núm. 12 del “Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, más conocido como “Pacto de Toledo”, de 1995, que proponía “reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como ... la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos”; previsión ésta que, a su vez, fue reiterada (y mejorada) por el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 9 de abril 2001, en el que se concretaban ya las medidas a adoptar con relación a las pensiones de viudedad, imponiendo, entre otras, dos modificaciones en su régimen jurídico. Una que ya conocemos —la mejora, con carácter general y de

1 .- BOE de 31 de diciembre.

2 .- Si bien, su efectividad se pospuso hasta el día 1 de enero del año 2002 (cfr. su Disposición Final 2ª).

3.- Por el Real Decreto 1465/2001, de 27 diciembre.

4.- Por el Real Decreto 1425/2002, de 27 diciembre.

5 .- Por Real Decreto 1795/2003, de 26 diciembre.

forma progresiva, del porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora, a efecto del cálculo de la pensión de viudedad, que pasará de forma gradual del 45 % al 52 %—, y otra, ciertamente novedosa, consistente en fijar gradualmente en el 70% el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora en el supuesto de pensionistas por viudedad con cargas familiares, y que ésta —que puede ser adjetivada como pensión por viudedad “cualificada”— constituya su principal fuente de rentas, que será justamente la que nos interesará de ahora en adelante.

§ 2.- Como acabo de indicar, la medida novedosa en cuestión consistía en aumentar el porcentaje de la pensión viudedad en todos aquellos supuestos en los que el pensionista tuviese cargas familiares —y que, además, la pensión constituyera su principal fuente de rentas— hasta el 70% de la base reguladora de la pensión. Y fue justamente el Real Decreto 1465/2001, la norma que desarrolló la citada previsión, concretando los requisitos necesarios para acceder al incremento del 70% en el porcentaje de la pensión de viudedad⁶, a través de la modificación que operó en el art. 31 del Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas, aprobado por Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre.

§ 3.- En relación con ese incremento, el nuevo art. 31.2 del Decreto 3158/1966, exige para su aplicación tres requisitos genéricos, esto es, que la pensión de viudedad “constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista”, que éstos “no superen la cuantía a que se refiere el párrafo siguiente” y que “el pensionista tenga cargas familiares”⁷. Por lo que se refiere a la exigencia de que el pensionista tenga cargas familiares, la norma exige que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que el pensionista conviva con “hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos”⁸; y 2) que los rendimientos del conjunto “de la unidad familiar, así constituida, incluido el pensionista, dividida entre el número de miembros que la compongan, no supere, en cómputo anual, el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”⁹. Por su parte, el requisito de que la pensión constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista se concreta por la norma en el entendimiento de “que la pensión constituye la principal o única fuente de ingresos del pensionista, cuando el importe anual de la misma represente, como mínimo, el 50 por 100 del total de los ingresos de aquél, también en cómputo anual. A tales efectos, como cuantía de la pensión se tendrá en cuenta también el importe del complemento a mínimo que pudiera corresponder”¹⁰.

Se trata, no obstante, de dos requisitos que, al menos hasta el día de hoy, no han suscitado excesiva litigiosidad¹¹. No se puede decir lo mismo, sin embargo, del requisito restante. Y ello, por causa de la publicación de la Circular 4/2003, de 8 de septiembre, del Instituto Nacional de la Seguridad Social¹², dictando instrucciones en orden a la

6.- En concreto, en su art. 1.

7.- Art. 31.2, párr. 1º del Decreto 3158/1966. Sobre todos ello, véase BLASCO LAHOZ, J.F., “El RD 1645/2001, de 27 de diciembre: una reforma incompleta del régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia”, en TEMAS LABORALES-REVISTA ANDALUZA DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL, 2002, n.º. 66, ps. 233 y ss.

8.- Art. 31.2, párr. 3º del Decreto 3158/1966.

9.- *Ibidem*.

10.- Art. 31.2, párr. 3º del Decreto 3158/1966.

11.- Acerca del requisito de cargas familiares, véase sentencia del TSJ de Valencia de 7 de mayo de 2003 (rec. núm. 906/2003).

12.- Boletín Oficial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 30 septiembre 2003.

aplicación de la norma que aquí nos ocupa, puesto que en ella constan ciertos criterios a seguir por la Administración a la hora de determinar si concurren los requisitos que condicionan la aplicación del porcentaje del 70% sobre la base reguladora de la pensión de viudedad, en especial, los relativos a la ausencia de ingresos del pensionista.

§ 4.- Como se dijo, la pensión de viudedad sólo puede ser incrementada hasta el porcentaje del 70% cuando aquélla “constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista” y cuando, además, esos ingresos “no superen la cuantía a que se refiere el párrafo siguiente”. A estos efectos, el párrafo 2º del art. 31.2 del Decreto 3158/1966 exige que “los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no superen la cuantía resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio económico, esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el importe anual que, en cada ejercicio, corresponda a la pensión mínima de viudedad en función de la edad del pensionista”; lo cual, en palabras de la Circular 4/2003, supone que deberán valorarse “los rendimientos anuales del propio pensionista, por todos los conceptos, incluida la pensión, a efectos de verificar si superan o no el límite que a continuación se señala”¹³.

Y fue precisamente el hecho de que —siempre según la Administración— deba incluirse el importe de la pensión a reconocer para fijar los rendimientos anuales del pensionista en orden a la determinación de si puede o no acceder a la titularidad de la misma, el que propició el pleito sobre el que tuvo que pronunciarse una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 6 de junio de 2006 (Sala de lo Social)¹⁴.

§ 5.- En ella, la situación de hecho sometida a debate fue la siguiente: 1º) la pensionista, madre de una hija nacida en 1998, tenía reconocida por resolución de la dirección provincial del INSS de fecha 19 de septiembre de 2002, una pensión de viudedad, con efectos económicos desde el 25 de agosto de 2002; 2º) la base reguladora de dicha pensión era de 1.476,50 euros, siéndole reconocido un porcentaje del 70%, lo que daría lugar a una pensión de viudedad de catorce pagas mensuales de 1.033,55 euros cada una de ellas; 3º) pese a ello, la cuantía de la pensión que se reconoció por el INSS fue de 739,46 euros mensuales, puesto que de otro modo la pensión superaría la cantidad resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio económico esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas —que para el año 2002 se fijó en 5.538,38 euros anuales—, el importe anual que, en cada ejercicio, corresponda a la pensión mínima de viudedad en función de la edad del pensionista —que para el año 2002 se fijó en 4.814, 18 euros anuales, lo que, en conjunto, daría un importe total de 10.352,56 euros—, al entender que la norma incluye como rendimientos computables los de naturaleza prestacional, de tal manera que la pensión computaría a efectos del citado límite, debiendo procederse a la reducción de la cuantía de la pensión para que no supere ese límite anual de 10.352,56 euros; y 4º) la pensionista no recibía ingreso alguno, salvo la pensión de viudedad.

Así las cosas, lo que debía decidir la resolución objeto aquí de comentario era si la reducción aplicada a la cuantía de la pensión por la entidad gestora se oponía a lo dispuesto en la norma, no debiendo incluirse el importe de la pensión a reconocer para fijar los rendimientos anuales de la pensionista; o sí, por el contrario, como proclama la cir-

13 .- Art. 15.2.1. La doctrina científica expreso en su momento las dudas que le suscitaba la redacción del precepto, advirtiendo de que el mismo “no aclara ... si dentro de esos «rendimientos anuales» del pensionista se debe incluir o no la propia pensión de viudedad” (GARCÍA MURCIA, J. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., “Las modificaciones en el régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia”, en INFORMACIÓN LABORAL, 2002, n.º. 20, p. 3676).

14 .- Rec. núm. 5421/2003.

cular 4/2003, la norma habilita a la gestora para llevar a efecto la deducción, incorporando la cuantía de la pensión a los rendimientos computables. Y la solución que la sentencia dio a la disyuntiva que se le planteaba fue, ya lo anticipo, favorable a la tesis sostenida por la pensionista.

§ 6.- Como ya se dijo, para que el porcentaje a aplicar a la correspondiente base reguladora para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad sea del 70%, el Decreto 3158/1966 exige que “los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no superen la cuantía resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio económico, esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el importe anual que, en cada ejercicio, corresponda a la pensión mínima de viudedad en función de la edad del pensionista”¹⁵, añadiendo (ahora en el párrafo 4º de su art. 31.2) que “se considerarán como rendimientos computables cualesquiera bienes y derechos, derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional”, de tal manera que (en esta ocasión según el art. 31.3 del Decreto 3158/1966) “la aplicación del porcentaje del 70 por 100 sobre la respectiva base reguladora no podrá dar lugar a que la suma de la cuantía, en cómputo anual, de la pensión de viudedad, más los rendimientos anuales percibidos por el interesado, excedan del límite a que se refiere el párrafo segundo del apartado anterior. En caso contrario, se procederá a reducir la cuantía de la pensión de viudedad, a fin de no superar el límite señalado”.

Pues bien, sobre esta base legal, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que aquí se comenta concluye que “no era intención del legislador la que pretende la entidad gestora, por lo que no cabe, a efectos de fijar los rendimientos anuales del pensionista por viudedad en orden a la no superación del límite legal del art. 31.2 del Decreto 3158/1996, tener en cuenta la pensión de viudedad pretendida”¹⁶. Las razones que el alto tribunal gallego aduce para llegar a semejante conclusión son varias. En primer lugar, la sentencia que aquí se comenta atiende al hecho de que el art. 31.3 del Decreto 3158/1966 exige que la aplicación del porcentaje del 70% no dé lugar a que la suma de la cuantía, en cómputo anual, de la pensión de viudedad, más los rendimientos anuales percibidos por el interesado, excedan de un determinado límite legal, con lo que “nos está indicando dos cosas: 1º) que la aplicación del porcentaje debe efectuarse *ex ante*, o lo que es igual, sobre la base reguladora de la pensión sin minoración alguna, ya que ésta deberá procurarse una vez computados todos los conceptos, y, según consta en el hecho probado primero de la sentencia de instancia, la cuantía de la pensión inicial se determinó aplicando de oficio la reducción, con el fin de que no superase el límite legal; y 2º) que precisamente por ello la norma está pensando en aquellas situaciones en las cuales el pensionista recibe algún tipo de ingreso que no sea el propio de la pensión, exigiendo que de ser así se añada al importe de la misma, para comprobar si juntos superan el límite legal”¹⁷.

En segundo término, la resolución del Tribunal gallego no deja de mencionar que el art. 31.2, párr. 4º de Decreto 3158/1966 —aunque considera “como rendimientos computables cualesquiera bienes y derechos, derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional”— dispone que “los rendimientos indicados se tomarán en el valor percibido en el ejercicio anterior a aquel en que deba aplicarse o mantenerse el porcentaje del 70 por 100, debiendo excluirse los dejados de percibir, en su caso, como consecuencia del hecho causante de las prestaciones, así como aquellos

15.- Art. 31.2, párr. 2º del Decreto 3158/1966.

16.- F.j. 2º.

17.- *Ibidem*.

que se pruebe que no han de ser percibidos en el ejercicio corriente”, permitiéndole concluir lo que sigue: 1º) “que no ha sido intención del legislador que la pensión de viudedad compute a efectos del límite legal, al exigir que el valor de los rendimientos sea el del año anterior al del hecho causante de la pensión”¹⁸; y 2º) que, “aún suponiendo que la pensión de viudedad debiera ser computada, ésta lo sería, no en la cuantía del año 2002, sino en la del año 2001 (tal y como manda la norma), debiendo adecuar la base reguladora de la pensión a ese nuevo cálculo, lo cual sería llevar la interpretación de la norma al absurdo”¹⁹. Estas dos conclusiones se sustentan, además (afirma la sentencia), en el hecho de que “ese cómputo es muy similar al establecido por el legislador para el reconocimiento de prestaciones para las que se exige no superar un determinado nivel de ingresos, en el cual no suele computarse la prestación que haya sido reconocida, sino que sólo se tienen en cuenta todos los demás ingresos del beneficiario, tal y como sucede, por ejemplo, con las prestaciones por hijo a cargo, determinadas prestaciones por desempleo o las pensiones no contributivas”²⁰.

Por último, la sentencia efectuando una interpretación finalista de la norma, llega a la conclusión inicial, esto es, que la pensión de viudedad no puede computar a la hora de computar los rendimientos anuales del posible pensionista. Para ello la sentencia entiende que debe prestarse atención a la exposición de motivos del Real Decreto 1465/2001, en la que, sobre la base de la “inequívoca voluntad del Gobierno de desarrollar y mejorar el sistema de la Seguridad Social”, se indica, a propósito de la pensión que nos ocupa, que “en tal sentido se procede al incremento de la pensión de viudedad, que pasa a ser del 46 por 100 de su base reguladora, si bien, cuando se dan los supuestos de menores ingresos y cargas familiares, por parte del pensionista, el porcentaje indicado se sitúa en el 70 por 100”; es decir, que “la pretensión del legislador es la de otorgar ese porcentaje especial a los beneficiarios con menores ingresos (con independencia, claro está, de la propia pensión) o, como es el caso de la actora, con ningún ingreso”²¹.

§ 7.- En fin, para la resolución el TSJ de Galicia, “queda claro tras lo expuesto que el porcentaje especial del 70% exige para su aplicación tres requisitos, de concurrencia simultánea, cuyo fin es el de otorgar ese especial porcentaje sólo en aquellos casos en los que la prestación constituya garantía de supervivencia (cfr. recomendación 12ª del Pacto de Toledo y Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social)”²². De esta manera, únicamente se podrá acceder a la pensión de viudedad incrementada siempre que : 1) se tengan cargas familiares, debiendo entenderse por tales “la convivencia del beneficiario con hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando los rendimientos del conjunto de la unidad familiar, así constituida, incluido el pensionista, dividida entre el número de miembros que la compongan, no supere, en cómputo anual, el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”²³; 2) la pensión constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista, “entendiéndose que la pensión constituye la principal o única fuente de ingresos del pensionista, cuando el importe anual de la misma represente, como mínimo, el 50 por 100 del total de los ingresos de aquél, también en cómputo anual”²⁴; y 3) el pen-

18.- F.j. 3º.

19.- *Ibidem*.

20.- *Ibidem*.

21.- F.j. 4º.

22.- F.j. 5º.

23.- Art. 31.2, párr. 3º del Decreto 3158/1966.

24.- Art. 31.2, párr. 2º del Decreto 3158/1966

sionista “no obtenga otros ingresos, ya que, si fuera de otro modo, la suma de esos otros ingresos y la pensión no podrá superar un determinado límite”²⁵.

Y es que, la norma, en orden a concretar la exigencia de garantía de supervivencia o de menores ingresos, exige que el pensionista tenga hijo a cargo, y además, que más del 50% de los ingresos de la unidad familiar provengan de la pensión; sin embargo, “el legislador se ha dado cuenta de que podría suceder que, sobre la base de una pensión de viudedad elevada, que supere ese 50%, podría darse el supuesto de un pensionista que obtuviese rentas inferiores a él, de tal manera que la suma de la pensión y los ingresos supondría el percibo de una cantidad incompatible con el concepto de «menores ingresos»”²⁶; y de ahí que se haya establecido ese tercer requisito, “con el fin de que la garantía de supervivencia (o de menores ingresos) quede establecida en «los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no superen la cuantía resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio económico, esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el importe anual que, en cada ejercicio, corresponda a la pensión mínima de viudedad en función de la edad del pensionista», de modo que sólo existirán menores ingresos cuando las rentas externas del beneficiario sumadas a la cuantía de la pensión no superen ese límite; lo que, a su vez, trae como consecuencia que sin rentas externas no exista límite alguno que aplicar”²⁷.

25 .- F.j. 5º.

26 .- F.j. 5º.

27 .- *Ibidem*.