



N.º 1.626

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL,
EJERCICIOS 2022 Y 2023**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de junio de 2025, el Informe de Fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	10
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
II.1. DISEÑO DEL IMV: PERTINENCIA, RELEVANCIA, COBERTURA, COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y GOBERNANZA	11
II.1.1. Introducción	11
II.1.2. Pertinencia.....	13
II.1.3. Relevancia	14
II.1.4. Cobertura.....	18
II.1.5. Coherencia externa.....	22
II.1.6. Coherencia interna.....	25
II.1.7. Complementariedad.....	25
II.1.8. Órganos de gobernanza del IMV	31
II.2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y CONTROL DEL IMV	32
II.2.1. Consideraciones previas.....	32
II.2.2. Procedimiento de gestión y control de solicitudes del IMV	33
II.2.3. Gestión de la deuda derivada de prestaciones indebidamente percibidas.....	57
II.2.4. Reclamaciones previas y revisiones de oficio.....	59
II.2.5. Procesos Judiciales.....	61
II.2.6. Análisis de las solicitudes del IMV resueltas	62
II.2.7. Análisis de la ejecución presupuestaria de la prestación.....	74
II.3. EFICACIA DE LA PRESTACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL IMV	76
II.3.1. Evolución de la pobreza y la exclusión social en España	76
II.3.2. Evolución en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España en la lucha contra la pobreza.....	81
II.3.3. Objetivo de inclusión social y laboral	84
II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD Y TRANSPARENCIA	95
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97

III.1. RELATIVAS AL DISEÑO DEL IMV: PERTINENCIA, RELEVANCIA, COBERTURA, COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y GOBERNANZA..... 97

III.2. RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRESTACIÓN 100

III.3. RELACIONADAS CON LA EFICACIA DE LA PRESTACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL IMV 105

III.4. RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO 108

ANEXOS 111

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACCEM	Asociación Comisión Católica Española de Migración
ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AROPE	At Risk of Poverty and/or Exclusion
CAISS	Centro de Atención e Información de la Seguridad Social
CAPI	Complemento de Ayuda Para la Infancia
CCAA	Comunidades Autónomas
CSE	Carta Social Europea
CSS	Certificado de los Servicios Sociales
DDPP	Direcciones Provinciales
DGP	Dirección General de la Policía
EAPN	European Anti Poverty Network
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EDS	Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030
EELL	Entidades Locales
EGSS	Entidades Gestoras de la Seguridad Social
ENPLPES	Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
EXPTE	Expediente
HBIT	Hogares con Baja Intensidad de Trabajo
IE	Incentivo al Empleo
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
IIDDTT	Intervenciones Delegadas Territoriales
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPF	Identificador de Persona Física
LGP	Ley General Presupuestaria
LIMV	Ley del Ingreso Mínimo Vital
LTAIBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno

MAIN	Memoria de Análisis de Impacto Normativo
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PEDS	Pilar Europeo de Derechos Sociales
PMSS	Privación Material y Social Severa
PNC	Prestación No Contributiva
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RMI	Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
RRPP	Reclamaciones Previas
SGOIPS	Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Prevención Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGI	Secretaría General de Inclusión
SGIM	Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos
SIS	Sello de Inclusión Social
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TSD	Tarjeta Social Digital
UC	Unidad de Convivencia
UE	Unión Europea
UITSSS	Unidad de Información de Transparencia Singular de la Seguridad Social

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1.	ESCALAS DE INCREMENTOS POR UNIDAD DE CONVIVENCIA.....	17
CUADRO Nº 2.	CONCURRENCIA DE IMV, RMI Y OTRAS PNC	30
CUADRO Nº 3.	CONCURRENCIA DE IMV Y PNC POR PERCEPTORES Y CUANTÍA MENSUAL.....	30
CUADRO Nº 4.	SITUACIONES QUE REQUIEREN DE CERTIFICADO DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMPETENTES PARA ACCEDER AL IMV	40
CUADRO Nº 5.	TIEMPO MEDIO DE GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES.....	47
CUADRO Nº 6.	TIEMPO MEDIO DE MECANIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES	48
CUADRO Nº 7.	SOLICITUDES PRESENTADAS POR TRIMESTRE.....	50
CUADRO Nº 8.	TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES INADMITIDAS ...	50
CUADRO Nº 9.	TIEMPO MEDIO DE LAS ETAPAS DE TRAMITACIÓN	51
CUADRO Nº 10.	RESULTADOS DE LOS CRUCES REALIZADOS EN 2023 Y 2024	56
CUADRO Nº 11.	SEGUIMIENTO DE LA DEUDA DEL IMV GESTIONADA POR EL INSS	58
CUADRO Nº 12.	INVENTARIO DE DEUDA DEL IMV	58
CUADRO Nº 13.	TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES.....	60
CUADRO Nº 14.	PROCESOS JUDICIALES DERIVADOS DE LA GESTIÓN DEL IMV.....	61
CUADRO Nº 15.	ANÁLISIS MUESTRA SELECCIONADA	61
CUADRO Nº 16.	DETALLE DE LAS DENEGACIONES POR UC.....	66
CUADRO Nº 17.	ANTIGÜEDAD DE LOS HOGARES MONOPARENTALES DEL IMV A 31.12.2023	72
CUADRO Nº 18.	TITULARES DEL IMV POR SEXO Y TIPO DE HOGAR A 31.12.2023	73
CUADRO Nº 19.	DISTRIBUCIÓN DE LA ANTIGÜEDAD POR SEXO DEL TITULAR	73
CUADRO Nº 20.	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL IMV	74
CUADRO Nº 21.	PAGOS DUPLICADOS DEL IMV	76
CUADRO Nº 22.	POBLACIÓN Y TASA AROPE.....	79
CUADRO Nº 23.	DISTRIBUCIÓN DE LA TASA AROPE POR COLECTIVOS	80
CUADRO Nº 24.	DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA TASA AROPE	81
CUADRO Nº 25.	TRAMOS DE LOS INCREMENTOS DE RENTAS EN EL INCENTIVO AL EMPLEO	88
CUADRO Nº 26.	APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO EN LOS CONTROLES REALIZADOS EN 2023 Y 2024	89
CUADRO Nº 27.	DIFERENCIAS DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO EN EL CRUCE DE RENTAS DE 2023	90
CUADRO Nº 28.	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SOBRE EL IMV	96

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1. COMPARACIÓN DE LOS UMBRALES DE POBREZA RELATIVA Y SEVERA CON LA RENTA GARANTIZADA POR TIPO DE HOGAR EN EL IMV	15
GRÁFICO Nº 2. HOGARES ESTIMADOS EN LA MAIN Y PERCEPTORES DEL IMV EN 2023	19
GRÁFICO Nº 3. COBERTURA DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA SEVERA CON EL IMV.....	20
GRÁFICO Nº 4. EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE FAMILIAS SIN INGRESOS	21
GRÁFICO Nº 5. POBLACIÓN PROTEGIDA POR RMI-IMV	22
GRÁFICO Nº 6. GASTO Y HOGARES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN E IMV.....	28
GRÁFICO Nº 7. CANALES DE PRESENTACIÓN Y PROCESO DE ADMISIÓN.....	34
GRÁFICO Nº 8. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN	37
GRÁFICO Nº 9. REPAROS FORMULADOS POR LAS IIDDTT POR AÑO	45
GRÁFICO Nº 10. TIEMPO MEDIO EN DÍAS DE PRE-CAPTURA POR DDPP.....	49
GRÁFICO Nº 11. TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN POR DDPP EN 2023	52
GRÁFICO Nº 12. PROCEDIMIENTO DE CONTROL PARA EL MANTENIMIENTO DEL IMV.....	53
GRÁFICO Nº 13. NÚMERO DE SOLICITUDES DE IMV POR AÑO Y TIPO DE RESOLUCIÓN ..	63
GRÁFICO Nº 14. PORCENTAJE DE SOLICITUDES SIN DERECHO A IMV AGRUPADAS POR CAUSA.....	64
GRÁFICO Nº 15. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE NO CONCESIÓN DEL IMV	65
GRÁFICO Nº 16. DETALLE DE LAS CAUSAS DE NO APROBACIÓN RELACIONADAS CON LA UNIDAD DE CONVIVENCIA	66
GRÁFICO Nº 17. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS SOLICITUDES DENEGADAS POR MOTIVOS RELACIONADOS CON LA UNIDAD DE CONVIVENCIA.....	67
GRÁFICO Nº 18. DETALLE DE LAS CAUSAS DE NO CONCESIÓN POR MOTIVOS ECONÓMICOS.....	68
GRÁFICO Nº 19. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES APROBADAS DEL IMV Y DEL CAPI...	69
GRÁFICO Nº 20. NACIONALIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL IMV	70
GRÁFICO Nº 21. ANTIGÜEDAD DE LOS TITULARES DEL IMV, AGRUPADOS POR MESES A 31.12.2023.....	71
GRÁFICO Nº 22. PORCENTAJE DE PERCEPTORES CON LA MÁXIMA ANTIGÜEDAD SOBRE EL TOTAL POR CCAA A 31.12.2023	72
GRÁFICO Nº 23. SEXO DE LOS BENEFICIARIOS POR ANTIGÜEDAD	74
GRÁFICO Nº 24. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES	78
GRÁFICO Nº 25. TASA AROPE Y AGENDA 2030.....	84
GRÁFICO Nº 26. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES Y DE LA TASA DE DESEMPLEO.....	92

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023*.

La presente fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2025, aprobado por su Pleno en sesión de 18 de diciembre de 2024, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas¹.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una prestación no contributiva de la Seguridad Social, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia (UC), cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. La cobertura de la población en situación de pobreza, la complejidad de la gestión de esta prestación y el importante volumen de recursos públicos destinados a la misma han aconsejado la realización de esta fiscalización.

Así, los pagos por el IMV ascendieron a 3.286,34 millones de euros en el ejercicio 2023, con un importe acumulado, desde la puesta en marcha de la prestación en 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023, de 8.086,32 millones de euros, para un total de 727.060 solicitudes abonadas en dicho periodo y 1.595.221 inadmitidas o denegadas.

Se trata, por tanto, de una cuestión de relevancia social y actualidad que se enmarca en las líneas generales de actuación estratégica del Tribunal de Cuentas.

En particular, con la presente fiscalización se da cumplimiento al objetivo estratégico 1 “*Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente*” y, de modo específico, a su línea de actuación 1, medidas “a) *Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica*” y “b) *Impulsar la realización de actuaciones fiscalizadoras sobre las grandes políticas públicas*”, del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Constituyen el ámbito subjetivo de la presente fiscalización el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Secretaría General de Inclusión (SGI) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) y la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS).

El ámbito objetivo de la fiscalización comprende tanto los procedimientos de gestión de la prestación económica, cuya competencia corresponde al INSS, como el diseño de la prestación, sus mecanismos de seguimiento y la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias de esta prestación por parte del MISSM, a través de la SGI (en coordinación con todas las administraciones involucradas) y los procedimientos de control aplicados a esta prestación por la IGSS.

¹ La fiscalización fue inicialmente incluida en el Programa de Fiscalizaciones para 2023, estando programado su inicio para ese año y el desarrollo de los trabajos para 2024 estableciendo su ámbito temporal para el ejercicio 2022. En el Programa de Fiscalizaciones para 2024 el ámbito temporal se extendió al ejercicio 2023.

Asimismo, se han analizado los protocolos telemáticos de intercambio de información entre el INSS y las Comunidades y Ciudades Autónomas (CCAA) previstos en el artículo 32.2 de la Ley 19/2021.

El ámbito temporal de la fiscalización incluye los ejercicios de 2022 y 2023, sin perjuicio de que las comprobaciones se hayan extendido a los procedimientos aplicados en ejercicios anteriores o posteriores cuando ello ha contribuido a la consecución de los objetivos de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con lo establecido en las directrices técnicas de la fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal el 29 de febrero de 2024, la actuación realizada corresponde a una fiscalización de cumplimiento de la normativa reguladora del acceso y mantenimiento del IMV y a una fiscalización operativa de los sistemas y procedimientos implantados y del grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia y otros de buena gestión². En particular, se ha analizado lo siguiente:

1. El diseño de la prestación del IMV, su coherencia interna y externa, las modificaciones normativas en su regulación, sus mecanismos de seguimiento, y su impacto.
2. Los procedimientos de gestión y control de la prestación del IMV, incluyendo los protocolos de intercambio de datos establecidos entre el INSS y las CCAA y el funcionamiento, a estos efectos, del sistema Tarjeta Social Digital.
3. La eficacia de la prestación en cuanto a la inclusión social y laboral de las personas beneficiarias del IMV.

Asimismo, se han analizado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización, adaptados a cada una de las diferentes áreas, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo, principalmente, de forma telemática, manteniéndose reuniones puntuales con responsables de los órganos que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización. Asimismo, se ha procedido a la revisión de la documentación soporte de las actividades fiscalizadas, procedimientos existentes, aplicaciones y bases de datos utilizadas en la gestión.

Dada la relevancia y el número de entidades, tanto públicas como privadas, potencialmente interesadas en esta prestación, bien por colaborar en la certificación de situaciones de convivencia o por acompañar o, de otra forma, atender a los solicitantes de la misma, se ha recabado su opinión sobre la problemática que plantean tanto su diseño como su gestión, atendiendo a su propia experiencia, de acuerdo con las directrices técnicas de la fiscalización y en aplicación del principio 29 de la ISSAI 300. Para ello se seleccionó a un grupo de cinco entidades del Tercer

² La atención al ciudadano y la obtención de cita previa con el INSS en relación con el IMV están siendo analizadas en la *Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023*.

Sector de Acción Social: la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, Cáritas Española, Cruz Roja Española y European Anti Poverty Network -EAPN-; y de cinco ayuntamientos, de los que han colaborado los de Las Palmas de Gran Canaria, Madrid y Zamora³.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se ha realizado un análisis detallado de la gestión y control de la prestación por el INSS. No obstante, a pesar del alto grado de colaboración mantenido por el Instituto a lo largo del procedimiento fiscalizador, debido a las inconsistencias y deficiencias de las bases de datos facilitadas por el Instituto, no ha sido posible verificar algunos aspectos del control de mantenimiento de la prestación realizado por esta entidad. Así, no se ha podido realizar el análisis del tiempo medio de gestión de las variaciones comunicadas por los beneficiarios sobre el cumplimiento de requisitos necesarios para seguir cobrando la prestación, ni de sus suspensiones y extinciones. Tampoco ha sido posible determinar el número de solicitudes reales de la prestación que han sido gestionadas por el INSS en el periodo fiscalizado debido a la imposibilidad de diferenciar los expedientes que se corresponden con solicitudes iniciales (nuevas solicitudes) de los que corresponden a meras variaciones de las condiciones de prestación de expedientes ya existentes.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las vigentes Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables del MISSM, del INSS y de la IGSS, así como a quienes fueron titulares del MISSM durante el periodo fiscalizado para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. DISEÑO DEL IMV: PERTINENCIA, RELEVANCIA, COBERTURA, COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y GOBERNANZA

II.1.1. Introducción

El IMV se creó por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, en plena pandemia de COVID-19. Esta norma fue tramitada, posteriormente, como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV).

El IMV es una medida de lucha contra la pobreza y la desigualdad, un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional, configurado al amparo del artículo 41 de la Constitución Española, como prestación económica no contributiva (en adelante PNC) de la Seguridad Social. Se trata de una medida de enorme relevancia, hasta el extremo de que el preámbulo de la Ley 19/2021 se refiere a ella como política pública.

El objeto de esta prestación, de acuerdo con el artículo 1 de la LIMV, es *“prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de*

³ Fueron invitados a participar, con carácter voluntario, como actores interesados en el ámbito de gestión fiscalizado, y sin que en ningún caso tuvieran la consideración de entidad fiscalizada ni de parte del procedimiento, por razón de su conocimiento directo e inmediato del entorno social al que se dirige la prestación y en la consideración de que sus aportaciones serían enriquecedoras para el resultado de los trabajos de fiscalización.

convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”. De acuerdo con ello, esta prestación trata de:

1. Garantizar un nivel de ingresos mínimo a todos los hogares con independencia del lugar de residencia, mientras persista la situación de vulnerabilidad económica.
2. Garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

El IMV incluye las siguientes ayudas de carácter económico:

- Prestación del IMV, propiamente dicha, que se configura como una ayuda a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia, es decir, para personas que viven en el mismo domicilio y que tienen un vínculo familiar.

Su cuantía equivale a la diferencia entre la renta garantizada (que se define en la propia LIMV según la distinta casuística aplicable) y el conjunto de rentas e ingresos (siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales).

La cuantía mensual de la renta garantizada para un hogar unipersonal asciende al 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social vigente en cada momento, dividido por 12⁴. Este importe se incrementa en función de la composición de la unidad de convivencia mediante la aplicación de unas escalas de incrementos (un 30 % por cada miembro adicional), hasta un máximo de 5 miembros.

Asimismo, el IMV establece un complemento de discapacidad del 22 % y otro de monoparentalidad también del 22 %.

- Complemento de ayuda para la infancia (CAPI), para aquellas unidades de convivencia que incluyen menores de edad entre sus miembros, que consiste en una cuantía mensual por cada menor, que varía en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio. El CAPI se solicita con el formulario del IMV, tiene umbrales superiores de renta y patrimonio a los exigidos para el IMV y se puede conceder de forma independiente.

Los requisitos básicos para acceder al IMV son los siguientes⁵:

- Tener residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante el año inmediatamente anterior.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, considerando su patrimonio y su nivel de ingresos y rentas.
- Que la unidad de convivencia este formada con, al menos, seis meses de antelación.
- Que las personas titulares tengan una edad mínima de 23 años.
- Además de estos requisitos generales, la solicitud deberá reunir una serie de condiciones referidas a las circunstancias personales del solicitante y/o de su unidad de convivencia.

⁴ En 2023, la renta garantizada por el IMV fue 6.784,44 euros al año o 565,37 euros al mes. En 2024, estos importes fueron de 7.250,52 euros y 604,21 euros, respectivamente.

⁵ En el [Anexo 2](#) se recogen y sistematizan los requisitos de acceso a la prestación de manera más detallada.

El fin último de cualquier programa financiado con fondos públicos es lograr unos resultados adecuados conforme a sus objetivos y, para ello, resulta esencial la existencia de un diseño apropiado. La evaluación del diseño permite identificar si el programa aborda adecuadamente el problema que motiva la acción pública emprendida y si dicho diseño es consistente en relación con la cuestión, el diagnóstico y la solución que se propone (objetivos estratégicos, operativos y medidas o acciones).

Para la revisión del diseño de la medida objeto de esta fiscalización, el IMV, se solicitó de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social (SGOPIPS)⁶ toda la documentación soporte utilizada y los informes realizados al respecto.

La única documentación aportada fue la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) del *Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*. Al tratarse de un Real Decreto-ley esta Memoria tuvo, además, carácter abreviado, de acuerdo con el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Debe tenerse en cuenta que la elaboración y aprobación del Real Decreto-ley 20/2020 se produjo en un contexto de crisis social y económica consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por la epidemia de COVID-19, lo que sin duda afectó al diseño de la prestación. La urgencia con la que se aprobó esta norma y su escaso soporte documental incidieron, como se verá, en la existencia de deficiencias en su diseño y en la falta de suficiente precisión y adecuación técnica en aspectos esenciales de su regulación. Y así se infiere igualmente de las numerosas correcciones y reformas de relevancia a que ha sido sometida con posterioridad⁷. Ello evidencia, fundamentalmente, la existencia de deficiencias en el diseño de la prestación. La referida urgencia también tuvo un impacto significativo en la gestión de la prestación y su puesta en marcha. El INSS tuvo que implantar y aplicar un procedimiento complejo, distinto de los que habitualmente aplica para la gestión de otras prestaciones, sin tiempo para la necesaria formación del personal y sin una aplicación informática específica de apoyo, como se analiza más adelante en el [subapartado II.2](#).

A continuación, se analiza el cumplimiento de los factores que deben ser considerados en la evaluación del diseño de una política pública: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad.

II.1.2. Pertinencia

El análisis de la pertinencia se refiere al grado en que el conjunto de medidas que componen la intervención, están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en que esta se produce. Los objetivos del IMV, según la MAIN, son los siguientes:

- Garantizar un nivel de ingresos mínimo a todos los hogares con independencia del lugar de residencia.

⁶ El Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, creó la Secretaría General de Inclusión, suprimiendo la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

⁷ La SGI señala en el trámite de alegaciones que el IMV se ha concebido como una “prestación viva”, por lo que a lo largo de los años se han ido introduciendo mejoras en su funcionamiento, añadiendo que estas modificaciones no responden a una deficiencia global de la prestación en su diseño original, sino a una búsqueda por perfeccionarla. Sin perjuicio de que las distintas modificaciones normativas llevadas a cabo hayan tenido como objetivo la paulatina mejora de la regulación del IMV, lo cierto es que el RDL 20/2020 tuvo 42 modificaciones en su articulado, de las cuales 21 (el 50 %) se realizaron en el mismo año de su aprobación (2020), y 35 (el 83,33 %) en el primer año de funcionamiento (hasta el 30.6.2021), lo que evidencia las deficiencias señaladas en el diseño inicial de la prestación.

- Incentivar la incorporación al mercado laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social, así como reducir el riesgo de cronificación de la pobreza, mediante la incorporación de un complemento al empleo para las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, que se definirá en desarrollo reglamentario.
- Fomentar la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Reducir la pobreza y promover una mayor redistribución de rentas.

En definitiva, con la implantación del IMV se trata de resolver dos graves problemas: la pobreza y la exclusión social. En 2019, antes de la implantación del IMV, había en España 9,7 millones de personas (20,7 % de la población) en riesgo de pobreza relativa, riesgo que afectaba, principalmente, a hogares con presencia de menores de edad, especialmente en familias monoparentales encabezadas por mujeres. Si se considera el indicador At Risk of Poverty and/or Exclusion (AROPE), que mide conjuntamente la pobreza y la exclusión social, en 2019, este indicador se situaba en el 26,2 % de la población, afectando a 12,3 millones de personas (estas cuestiones se desarrollan y analizan más adelante, en el [subapartado II.3](#) relativo a la eficacia de la prestación). Estas situaciones de vulnerabilidad se vieron agravadas por el estallido de la pandemia de COVID-19.

A este respecto, el preámbulo de la LIMV fija como objetivo principal del IMV la reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, concepto que no define, al igual que tampoco alude la Ley a los conceptos de pobreza relativa o pobreza severa, que, son los conceptos de referencia a nivel internacional, y los utilizados por el INE en sus estadísticas sobre evolución de la pobreza.

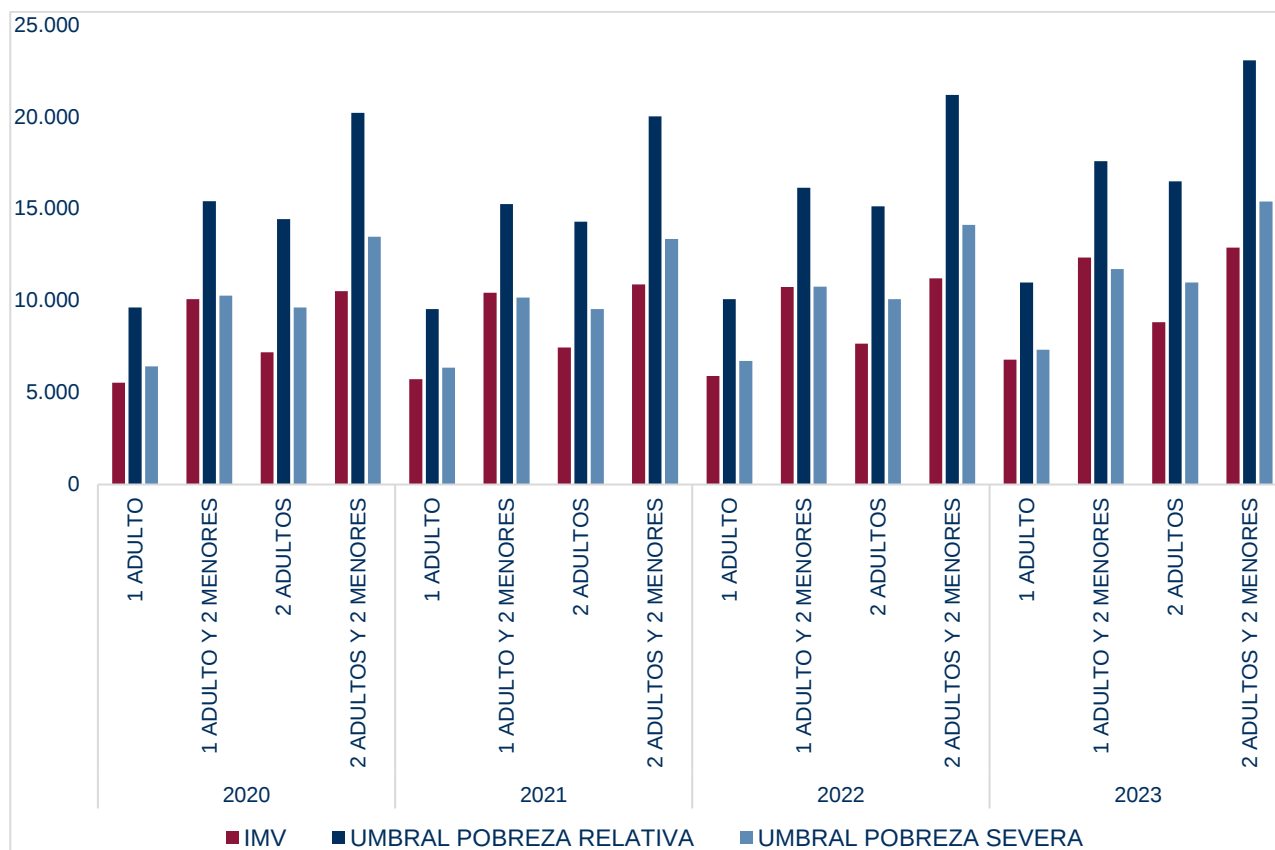
En definitiva, ni en la LIMV ni en la MAIN se fijaron objetivos específicos para el IMV, pues la reducción de la pobreza, en términos generales, constituye una mera declaración de intenciones, sin la fijación de una meta cuantificada, ni objetivos e hitos intermedios, ni plazos para alcanzarla. Al no haber meta concreta, tampoco se especifican indicadores que habrían de utilizarse para hacer el seguimiento del impacto de esta prestación. Así, aunque la evolución de los indicadores sobre pobreza es conocida, no se puede determinar cuál es el impacto del IMV en dicha evolución, ni en qué medida contribuye a la mejora de estos indicadores.

II.1.3. Relevancia

El análisis de la relevancia hace referencia al adecuado dimensionamiento de la medida. A este respecto, debe señalarse que, dependiendo del tipo de hogar, a nivel estatal la renta garantizada por el IMV se acerca a la cobertura total del umbral de pobreza severa e incluso para algún tipo de hogar lo cubre, pero se sitúa lejos del umbral de pobreza relativa, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en el que se compara el 40 % y el 60 % de la mediana de ingresos a nivel nacional con la renta garantizada del IMV para diversos tipos de hogares⁸:

⁸ Los dos umbrales de medición de la pobreza más utilizados son el que corresponde al 60 % de la mediana de ingresos, para definir el riesgo de “pobreza relativa” (uno de los componentes de la tasa AROPE), y el que corresponde al 40 % de la mediana, que define el límite de lo que se considera “pobreza severa”. La mediana de ingresos es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima.

GRÁFICO N° 1. COMPARACIÓN DE LOS UMBRALES DE POBREZA RELATIVA Y SEVERA CON LA RENTA GARANTIZADA POR TIPO DE HOGAR EN EL IMV Ejercicios 2020-2023



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

Como puede apreciarse, para los hogares formados por un solo adulto, la cobertura de la renta garantizada ha tenido una evolución positiva pasando de cubrir, en 2020, el 86,30 % del umbral de pobreza severa al 92,60 % de 2023. Para los hogares monoparentales con dos menores, se puede observar que el importe de la renta anual garantizada cubre, a nivel nacional, el umbral de pobreza severa, incluso en 2023, con una cierta holgura (un 5,34 % más).

La situación es diferente para los hogares integrados por dos adultos o dos adultos y dos menores. Estos hogares se encuentran infradotados respecto de los anteriores. Para los primeros, en ningún año, la renta garantizada cubre el umbral de pobreza severa y aunque ha mejorado su grado de cobertura desde 2020, pasando del 74,79 % al 80,25 % en 2023, aun se situaba lejos de su total cobertura, lo que sitúa a este tipo de hogares en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de otros perceptores. Para los segundos, el importe de la renta garantizada solo cubre en el mejor de los casos (2023), el 83,79 % del umbral de pobreza severa, si bien también se aprecia una evolución positiva (78,08 % en 2020)⁹.

En ningún caso, el importe de la renta garantizada del IMV llega a cubrir, a nivel nacional, el umbral de pobreza relativa.

⁹ De incluirse el CAPI, la cobertura para este tipo de hogar tampoco alcanzaría el umbral de pobreza severa, situándose entre el 85,45 % (para los hogares con dos hijos de entre 14 y 18 años) y el 92,75 % (para hogares con menores de 3 años) de dicho umbral.

Si se realiza este análisis desde una perspectiva territorial, comparando la renta garantizada del IMV con el umbral de pobreza severa en cada CCAA para los supuestos de unidades de convivencia formadas por un adulto, un adulto y dos menores (en hogares monoparentales), dos adultos, y dos adultos y dos menores, se observa que también a nivel de las CCAA la situación de los umbrales de pobreza es muy diferente en función de la composición de las unidades de convivencia (ver [Anexo 3](#)). Así, cuando están integradas por un solo adulto o un adulto y dos menores, el importe del IMV cubre el umbral de pobreza severa en las CCAA cuya mediana de ingresos es menor, incluso en algunos casos con una cierta holgura. Además, se observa una mejor situación relativa de las unidades formadas por un solo adulto y dos menores, respecto de las formadas por un solo adulto. En el primer caso, el importe del IMV cubre el umbral de pobreza severa en 12 CCAA, mientras que, en el segundo, queda cubierto en 8. También en el primer caso, la cobertura del umbral de pobreza severa se produce con un mayor margen.

Sin embargo, para las unidades de convivencia formadas por dos adultos o dos adultos y dos menores, la situación es diferente: en el primer caso, en ninguna comunidad la renta garantizada por el IMV cubre el umbral de pobreza severa y, en el segundo, solo dos CCAA ven cubierto dicho umbral por el IMV, lo que pone de manifiesto la existencia de desigualdades interterritoriales en el nivel de cobertura de la renta garantizada.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, aunque conforme al artículo 13.2.b) de la LIMV las rentas garantizadas se incrementan para las unidades de convivencia en un 30 % por cada miembro adicional, estas se congelan cuando se superan los cinco miembros.

Asimismo, la escala de incrementos que utiliza la LIMV para calcular la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia (un 0,30 por miembro adicional con un tope de 2,2), difiere de la utilizada por el INE para determinar el umbral de la pobreza (que es la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años)¹⁰. Esta situación produce diferencias en la mayoría de las unidades de convivencia según puede observarse en el siguiente cuadro:

¹⁰ Existen otras escalas que se utilizan para ajustar los ingresos según el tamaño y la composición del hogar, como la escala de equivalencia de Oxford, similar a la de la OCDE, pero con diferentes ponderaciones: se asigna un valor de 1 al primer adulto, 0.7 a cada adulto adicional y 0.5 a cada niño.

CUADRO Nº 1. ESCALAS DE INCREMENTOS POR UNIDAD DE CONVIVENCIA

UNIDAD DE CONVIVENCIA	ESCALA DE INCREMENTOS IMV	ESCALA INCREMENTOS UMBRAL DE LA POBREZA	DIFERENCIA
Un adulto solo	1,00	1,00	0,00
Un adulto y un menor	1,30	1,30	0,00
Un adulto y dos menores	1,60	1,60	0,00
Un adulto y tres menores	1,90	1,90	0,00
Un adulto y cuatro menores	2,20	2,20	0,00
Un adulto y cinco menores	2,20	2,50	(0,30)
Dos adultos	1,30	1,50	(0,20)
Dos adultos y un menor	1,60	1,80	(0,20)
Dos adultos y dos menores	1,90	2,10	(0,20)
Dos adultos y tres menores	2,20	2,40	(0,20)
Dos adultos y cuatro menores	2,20	2,70	(0,50)
Tres adultos	1,60	2,50	(0,90)
Tres adultos y un menor	1,90	2,30	(0,40)
Tres adultos y dos menores	2,20	2,60	(0,40)
Tres adultos y tres menores	2,20	2,90	(0,70)
Tres adultos y cuatro menores	2,20	3,20	(1,00)
Cuatro adultos	1,90	2,50	(0,60)
Cuatro adultos y un menor	2,20	2,80	(0,60)
Cuatro adultos y dos menores	2,20	3,10	(0,90)

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, la forma establecida para calcular la renta garantizada del IMV penaliza determinadas unidades de convivencia: aquellas que superan los 5 miembros, aquellas en las que hay más de un adulto, así como a las personas de 14 a 18 años, considerados a efectos del IMV como menores y como adultos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que en estos supuestos la RAG por el IMV nunca va a alcanzar el umbral de pobreza.

Por otra parte, se observa que la cobertura del umbral de pobreza severa en las distintas CCAA varía al depender de sus medianas de ingresos respectivas, lo que plantea la cuestión de si es razonable y equitativo que la renta anual garantizada por el IMV sea igual en todas ellas. En efecto, no “vale” lo mismo la renta anual garantizada en regiones o localidades con un alto nivel de rentas que en aquellas con bajo nivel: en las primeras, la renta garantizada del IMV está lejos de cubrir el umbral de pobreza severa y, en las segundas, lo cubre incluso con cierta holgura¹¹.

¹¹ En el trámite de alegaciones, el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la Secretaría General de Inclusión consideran que la recomendación sobre que el IMV se adapte a los niveles de ingresos y costes de vida en las distintas CCAA tiene importantes limitaciones, pues el IMV debe establecer el nivel mínimo y las rentas autonómicas complementarlo, siendo difícil justificar que las cuantías del IMV sean diferentes en las distintas CCAA, resultando más generosas en las que presentan un mayor nivel de renta. Además, el exMinistro critica que no se aporte un informe del carácter de la redistribución de la renta del IMV entre las CCAA.

Sin embargo, estas alegaciones no tienen en cuenta que, como se expone en el informe, la realidad de la prestación es bien distinta a las previsiones que se hicieron en su diseño original, ya que en la generalidad de las CCAA se está produciendo un efecto sustitución de las rentas autonómicas por el IMV, lo que provoca desigualdades significativas. El IMV es un instrumento de lucha contra la pobreza de las personas, no de las CCAA, de forma que el mantenimiento de la actual situación supone que los residentes en las CCAA con mayor nivel de vida deben soportar de hecho unos niveles de pobreza mayores a los de las restantes CCAA.

Por otra parte, el Tribunal se limita a alentar al Ministerio a que estudie la posibilidad de implantación de esta propuesta, como se indica en la Recomendación 2 de este informe.

Como se ha señalado con anterioridad, la LIMV no contempla un objetivo específico para la prestación: su artículo 2 señala que su objetivo es garantizar “*un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica*”. Si bien la Ley trata de garantizar este “nivel mínimo” en términos absolutos, no puede afirmarse lo mismo en términos relativos, por cuanto los niveles de cobertura de la renta garantizada son diferentes en cada una de las CCAA.

En consecuencia, el criterio de relevancia en el diseño del IMV, es decir, su acertado dimensionamiento, solo se habría cumplido de forma adecuada con respecto a la pobreza severa, en determinados tipos de hogares (monoparentales con dos menores) y en las CCAA con medianas de ingresos más bajas, pero no en el resto de los supuestos.

II.1.4. Cobertura

El análisis del criterio de cobertura permite detectar qué parte de la población se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación con toda aquella afectada por el problema que se pretende resolver. Se requiere, pues, una correcta definición del problema para establecer con acierto la población objetivo.

En el diseño del IMV se ha calculado una población objetivo de la política que no parece acorde con la realidad a juzgar por las cifras de beneficiarios de la prestación, lo que obliga a analizar la incidencia del llamado *non take-up*¹².

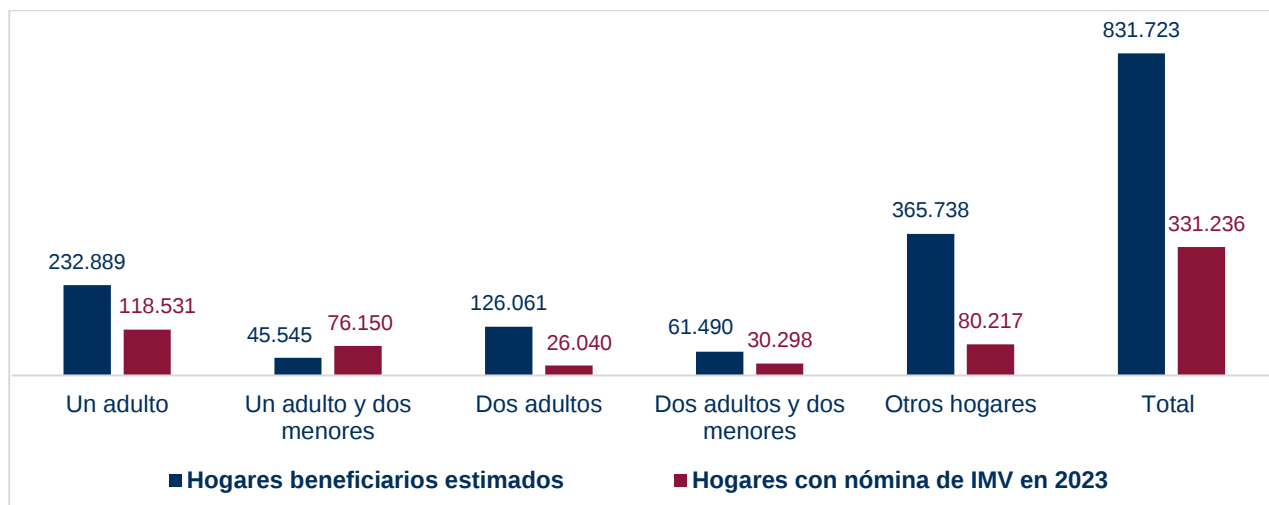
Debe advertirse que existen colectivos legalmente excluidos como los menores de 23 años (salvo excepciones) y los menores de 30 años que no acrediten haber vivido de forma independiente en España en los dos años anteriores a la solicitud del IMV y en dicho periodo hayan permanecido durante al menos 12 meses en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social. Además, en el caso de los migrantes, es preciso que estos estén empadronados y que transcurra un año para cumplan el requisito legal de residencia a efectos del IMV.

Según la MAIN, de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de la información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y otras fuentes complementarias, un total de 831.723 hogares en España habrían tenido derecho a esta prestación en el momento de su entrada en vigor (2020), lo que hubiera supuesto un coste de, aproximadamente, 2.890 millones de euros, solo en el primer año de la prestación.

En el siguiente cuadro figura una comparativa de las estimaciones iniciales de hogares beneficiarios que figuran en la MAIN (para el primer año), con los datos reales de 2023, tras cuatro años acumulados de prestaciones reconocidas, en función de los diferentes tipos de hogares:

¹² Este fenómeno se refiere a la existencia de personas que no son beneficiarias de una prestación a la que tienen derecho y para la que son potencialmente elegibles. El mayor o menor peso del *non take-up* marca la diferencia existente entre los derechos legalmente reconocidos y la realidad en el acceso a la prestación.

GRÁFICO N° 2. HOGARES ESTIMADOS EN LA MAIN Y PERCEPTORES DEL IMV EN 2023



Fuente: Elaboración propia con los datos de la MAIN y de las nóminas de 2023 facilitadas por el INSS.

Como puede apreciarse, frente a los 831.723 hogares previstos en la MAIN, la realidad es que, solo 331.236¹³ recibieron la prestación en 2023 (datos de las nóminas correspondientes a ese año), esto es, un 39,83 %. Ello supone que la cifra de *non take-up*, tomando como referencia estas previsiones, se situaría en torno al 60,17 % (500.487 hogares potenciales).

No obstante, debe tenerse en cuenta que el número de potenciales perceptores ha aumentado respecto de la estimación inicial. Así, si se toma como referencia el número de hogares potenciales que señalaba el último informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) que asciende a 951.701 para el año 2023, y se compara con los datos de hogares perceptores reales según los datos del INSS, la cobertura del IMV sería del 34,80 %, por lo que el *non take-up* alcanzaría el 65,20 %¹⁴.

A estas elevadas cifras de *non take-up* contribuyen diferentes factores¹⁵: el desconocimiento de la prestación y de la posibilidad de ser beneficiario, la complejidad del procedimiento y de la forma de cálculo, la prolija documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos, a lo que se añade la dificultad para conseguirla en algunos casos, la brecha tecnológica que en gran medida afecta a la población a la que va dirigida, el temor a la exigencia de devoluciones por prestaciones indebidas, la existencia de perceptores de rentas opacas, el estigma asociado a la percepción de la prestación, o incluso la falta de motivación porque la cuantía a percibir no compensa el esfuerzo en la preparación y tramitación de la solicitud.

A este respecto, resulta paradójica la escasa implantación del IMV en aquellos hogares que más lo necesitan. Así, en su Tercera Opinión (relativa a 2023), la AIReF señala que solo un 17 % de los hogares en situación de pobreza severa reciben el IMV. Otras fuentes ofrecen porcentajes que se sitúan entre el 15 % y el 22 %. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, en

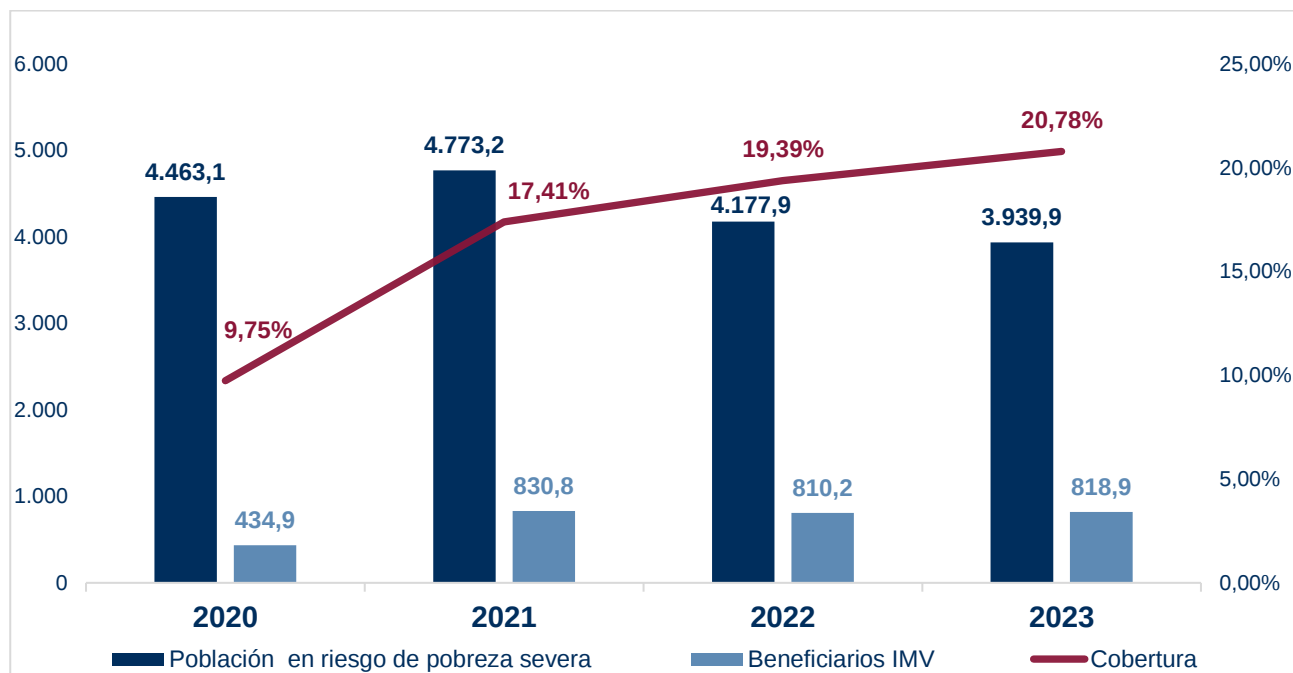
¹³ Se han excluido de las nóminas de 2023 los hogares que perciben exclusivamente el complemento de ayuda para la infancia (CAPI), al considerarse umbrales de renta y patrimonio superiores a los de la prestación de IMV.

¹⁴ La AIReF en sus informes de 2022, 2023 y 2024, cifraba el porcentaje de *non take-up* en el 57 %, el 58 % y el 56 % respectivamente, que se corresponden con unas cifras de potenciales beneficiarios de 700.000 hogares, 808.000 y 951.701 para dichos años.

¹⁵ La identificación de estos factores deriva del propio análisis realizado por el equipo fiscalizador y de la información suministrada por las entidades del Tercer Sector y por los ayuntamientos que han colaborado en el procedimiento fiscalizador.

2023, solo el 20,78 % de los hogares en situación de pobreza severa recibían el IMV, según se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 3. COBERTURA DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA SEVERA CON EL IMV

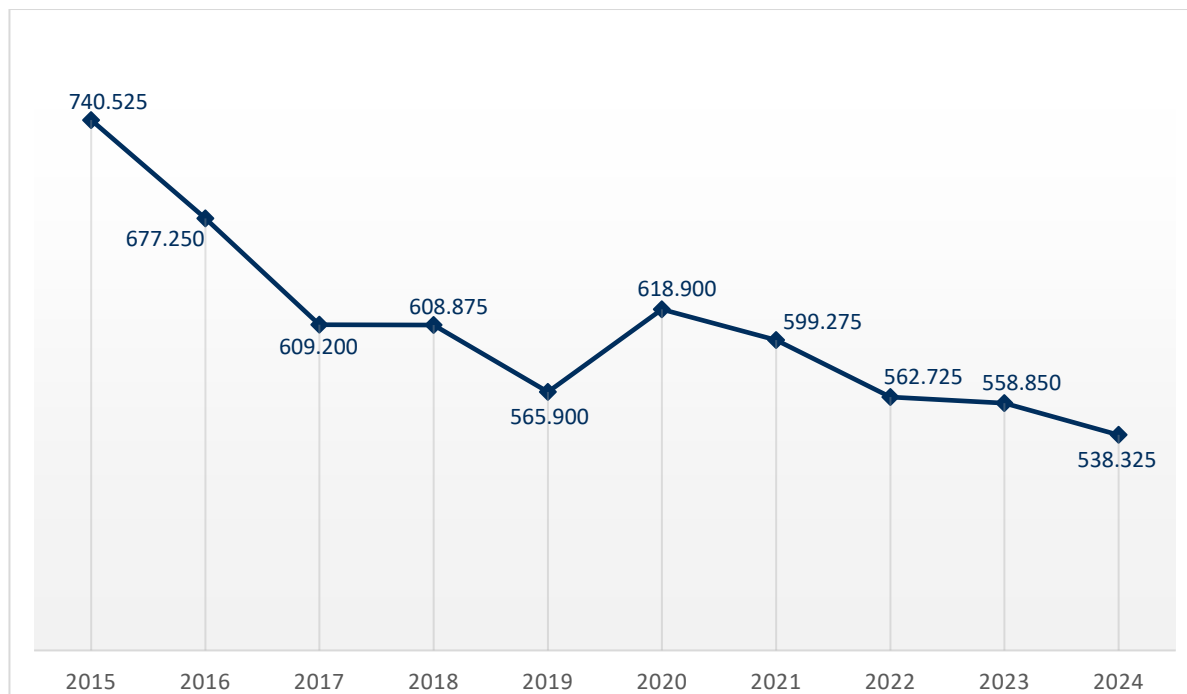


Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del INSS.

Si bien entre 2020 y 2021 se produjo un incremento de 7,66 puntos porcentuales en la cobertura, tras la entrada en vigor del IMV, este incremento ha pasado a ser mucho menor en 2022, de 1,98 puntos y aun menor en 2023, cuando aumenta solo 1,39 puntos porcentuales. En cualquier caso, se trata de cifras muy bajas, para el colectivo más necesitado, que cuestionan la eficacia del diseño de la prestación en cuanto al alcance de su cobertura.

Por otra parte, según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE, en 2024, había 538.325 hogares sin ingresos. Desde la implantación del IMV, en 2020, se ha reducido en 80.575 el número de hogares sin ingresos, un 13,02 %, probablemente como consecuencia de esa medida. En el siguiente gráfico puede observarse la evolución de este indicador desde 2015:

GRÁFICO N° 4. EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE FAMILIAS SIN INGRESOS
Período 2015-2024



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Como puede apreciarse, en el periodo 2015 a 2019 (previo a la aprobación del IMV) el número de hogares sin ingresos disminuyó drásticamente (174.625 hogares), tendencia que se ha ralentizado tras la entrada en vigor del IMV.

Además, si se ponen en relación las elevadas cifras de *non take-up*¹⁶, la escasa implantación de la prestación entre quienes están en pobreza severa, la elevada cifra de hogares sin ingresos y la

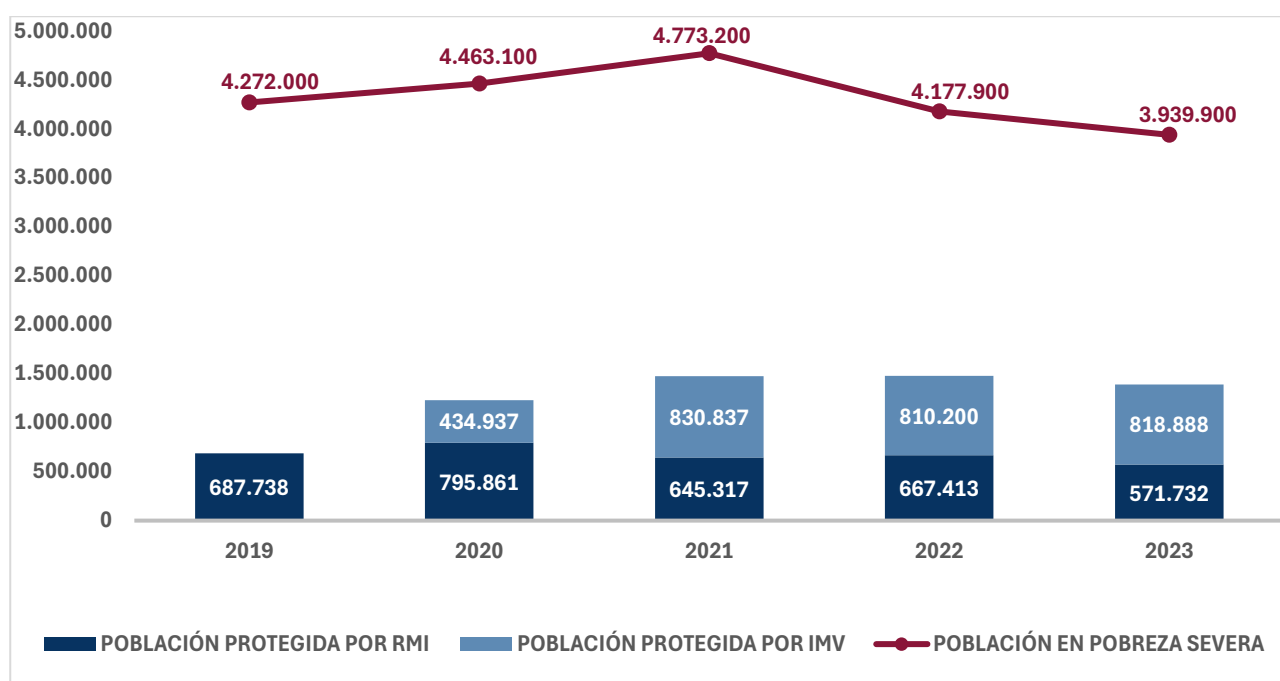
¹⁶En sus alegaciones, el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones realiza distintas consideraciones acerca del *non take up* sobre la base de que “Este informe no define cómo debe calcularse el *non take up*, lo que es sustancial para la valoración del mismo”. Por su parte, quien fue Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social durante el periodo fiscalizado expone que el informe presenta el *non take up* “como una medida exacta y conocida, cuando no es así”. A su vez, la actual Secretaria General de Inclusión alude a las dificultades para su determinación y señala que “las cifras de NTU son estimaciones imprecisas del número de beneficiarios potenciales que no solicitan el IMV”.

En primer lugar, debe indicarse, como se describe pormenorizadamente en este informe, que el Tribunal de Cuentas ha tomado como referencia los datos sobre potenciales personas elegibles calculados y establecidos, de una parte, por el propio Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del Real Decreto-ley 20/2020, por el que se creó el IMV; y, de otra parte, por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en sus informes relativos al IMV. Y dichos datos se han puesto en relación con los datos de perceptores reales ofrecidos por el INSS. Partiendo de esta premisa, debe señalarse que, en cualquier caso, la cuestión relevante sobre la que este Tribunal quiere hacer hincapié no es determinar la cifra exacta que alcanza el *non take-up* en el IMV, sino poner de manifiesto que estas cifras son elevadas. Así, la AIReF en sus Opiniones sobre el IMV de los tres últimos años ofrece unas cifras de *non take-up* muy similares: 57 % en la primera opinión (2022), 58 % en la segunda (2023) y 56 % en la tercera (2024), y la propia MAIN del Real Decreto-Ley 20/2020 (que sitúa esta cifra en el 60 %, siendo precisamente dos de los alegantes a este tema altos cargos del MISSM), abundan en la idea de que se trata de cifras elevadas y persistentes (en el caso de las opiniones de la AIReF). Ello, unido a la escasa cobertura de la prestación entre los ciudadanos en situación de pobreza severa (solo el 20,78 %), pone de manifiesto las insuficiencias que presenta el diseño de la prestación y que queda camino por recorrer para que esta alcance un grado óptimo de eficacia.

evolución de la tasa AROPE y sus componentes¹⁷, se observa un cierto agotamiento del IMV, es decir, la prestación no está avanzando o avanza muy lentamente en su objetivo de reducir la pobreza. Por todo ello, parece necesario un replanteamiento relevante en el diseño y regulación de la prestación¹⁸.

Adicionalmente, estos datos están lejos del cumplimiento de la meta fijada para 2030 en la EDS para el IMV (erradicación de la pobreza severa), incluso teniendo en cuenta la aportación de las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas (RMI), como se aprecia en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO Nº 5. POBLACIÓN PROTEGIDA POR RMI-IMV
Período 2019-2023**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

II.1.5. Coherencia externa

El análisis de la coherencia externa evalúa las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito de otras políticas y que tienen como finalidad resolver determinados aspectos no contemplados por el IMV. El IMV es la medida específica más relevante diseñada para luchar contra la pobreza existente en nuestro país. Cabría esperar, por tanto, una elevada coordinación del mismo con las principales estrategias en ese ámbito, tanto estatales como autonómicas; sin embargo, esto no es así, lo que afecta a la imbricación del IMV en ellas.

¹⁷ Si bien se produce una ligera mejoría en estos indicadores tras la entrada en vigor del IMV (sin olvidar que se trata de indicadores generales de pobreza no específicos del IMV, por lo que esa ligera mejoría se debe atribuir a todas las prestaciones que integran el SGIM), lo cierto es que tras el repunte inicial las líneas representativas son bastante planas (esta cuestión se analiza en detalle en el [subapartado II.3](#) de este informe y en el [gráfico nº 24](#)).

¹⁸ En el trámite de alegaciones la Secretaría General de Inclusión y el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones indican que, con posterioridad al periodo fiscalizado, se han llevado a cabo actuaciones para reducir el non take-up (encuestas, impulso de un Plan de Accesibilidad Integral al IMV, etc.), sin que, no obstante, hayan acreditado el impacto que, a la fecha de aprobación del presente informe, han podido tener dichas medidas.

Se expone a continuación un breve análisis de la relación entre el IMV y las principales estrategias nacionales que tienen por objeto la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

II.1.5.1. ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 2019-2023 (ENLPES)¹⁹

La ENLPES se aprobó en marzo de 2019, antes de la creación del IMV. Su objetivo 1.1 Garantía de Ingresos, trata de *“Asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad”*. Entre las líneas de actuación de este objetivo se encuentran las siguientes:

- Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo, con mayor cobertura y mayor intensidad protectora, frente a situaciones de vulnerabilidad.
- Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.

La ENLPES se ha implementado a través de planes operativos anuales. En estos planes se hace referencia al IMV, pero solo para señalar las modificaciones introducidas en su normativa reguladora o los importes de la renta garantizada en cada ejercicio. En ningún caso se establecen en ellos metas o hitos a alcanzar por el IMV en el siguiente año (como cabría esperar por su naturaleza de planes operativos). De esta forma, la coordinación que se produce entre esta estrategia y el IMV es más formal que real: el diseño del IMV o las modificaciones que se introducen en su cuantía o en su regulación no obedecen a previsiones realizadas en el marco de la ENLPES. A su vez, la referencia que se hace a la ENLPES en el preámbulo de la LIMV es meramente enunciativa. En definitiva, los resultados alcanzados por el IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se habrían alcanzado con independencia de la existencia de la ENLPES.

Por otra parte, aunque, en su preámbulo, la ENLPES dice alinearse “completamente con las políticas relevantes de ámbito europeo e internacional”, lo cierto es que ni parece asumir estas metas; ni las traslada al IMV, por lo que no figuran en el horizonte de gestión de la prestación como un reto a alcanzar; ni se planifican las cuantías de la prestación, en coordinación con las RMI autonómicas, para tratar de ir progresando en el camino hacia esas metas (o las de la EDS), y ello, a pesar de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

II.1.5.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030 (EDS)²⁰

El Gobierno de España aprobó esta Estrategia (que trata de implementar los 17 ODS para cumplir la Agenda 2030), el 5 de junio de 2021 y la presentó ante las Naciones Unidas el 15 de julio del mismo año. La EDS también ha abordado el IMV como parte de sus políticas sociales.

Así, el Reto país 1 de la EDS es “Acabar con la pobreza y la desigualdad” y la Política Aceleradora 1 es *“La transición social. Redistribuir la riqueza y garantizar derechos”*, donde se indica que *“se ha puesto en marcha un nuevo derecho social, el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Se trata de una prestación no contributiva, configurada como derecho subjetivo, de carácter permanente, (...) su*

¹⁹ Este documento puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf

²⁰ Este documento puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

alcance contribuye a distintas metas y objetivos de la Agenda 2030, particularmente el ODS 1 y el ODS 10”.

La EDS establece 15 metas y 15 indicadores para la Política Aceleradora 1. Entre ellas, se destacan las siguientes, todas ellas vinculadas directamente con el IMV, a pesar de lo cual, la LIMV que se aprobó en diciembre de 2021, no contiene ninguna referencia a la EDS aprobada en junio del mismo año:

1. Para 2030, reducir a menos de la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión (Tasa AROPE).
2. Para 2030, erradicar la privación material severa sufrida por niños, niñas y adolescentes y reducir a menos de la mitad la tasa de pobreza infantil relativa.
3. Para 2030, ampliar la cobertura del Ingreso Mínimo Vital de modo que proteja a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa²¹.

Si bien es cierto que la primera y la segunda de estas metas deben alcanzarse con el conjunto de las prestaciones previstas en el Sistema de Garantías de Ingresos Mínimos, su cumplimiento parece difícil de alcanzar, como se ha comentado con anterioridad. Así, la primera de ellas debería situarse en 2030 en el 14,35 %, mientras que, en 2024, estaba en el 25,8 %, lo que supone un avance de tan solo el 21,7 % del total. La segunda meta ha empeorado respecto a 2015 en lo referente a la privación material y social severa, pasando del 11,1 % al 11,5 % en 2024, un 3,60 % más. Por su parte, la tasa de pobreza infantil relativa ha experimentado un leve empeoramiento, pasando del 28,8 % en 2015 al 29,2 %, en 2024²².

La tercera meta afecta de forma exclusiva al IMV, al indicar que la erradicación de la pobreza severa constituye, por sí sola, objetivo de la prestación, esto es, sin contar con las aportaciones de otras prestaciones no contributivas. Sin embargo, esta meta no parece haber sido realmente abordada por el MISSM. Así, no se ha realizado una planificación de actuaciones orientada al cumplimiento de esta meta, ni se han establecido hitos intermedios para su cumplimiento, ni indicadores específicos sobre los que hacer su seguimiento, lo que pone de manifiesto la desconexión entre la EDS y uno de los principales instrumentos para su implementación: el IMV. De hecho, como se ha indicado, solo un 20,78 % de los afectados por pobreza severa tuvo acceso al IMV en 2023²³.

Además, dentro de las prioridades de actuación de la Política Aceleradora 1 de la EDS figuran las siguientes:

- Aprobación del Reglamento General del Ingreso Mínimo Vital. La LIMV deja múltiples cuestiones a regular en los términos que se establezcan reglamentariamente y la falta de

²¹ En el trámite de alegaciones, el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones cuestiona que no se haya analizado el *trade-off* del coste de la medida de equiparar el IMV con el umbral de pobreza severa. Sin embargo, este no es un objetivo que fije el Tribunal de Cuentas, sino que es una meta expresamente incluida (y con ello su coste políticamente asumido), en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, aprobada por el Gobierno el 5 de junio de 2021, siendo el propio alegante titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en aquel momento.

²² Estos datos se refieren a menores de 16 años.

²³ En el trámite de alegaciones, la SGI señala que el *Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, establece que, para el año 2027, la cuantía de las prestaciones no contributivas (y por tanto, la renta garantizada del IMV) deberá alcanzar el 75 % del “*umbral de pobreza de un hogar unipersonal*”, esto es el 45 % de la renta mediana, superando el umbral de pobreza severa, si bien únicamente para este tipo de hogar. Por tanto, esta meta podría considerarse un hito en el cumplimiento de la meta prevista en la EDS, si bien adolece de los mismos problemas de cumplimiento que aquejan a esta Estrategia.

este reglamento las deja pendientes de desarrollo (v.gr.: diversos aspectos relativos a los integrantes de la unidad de convivencia, incremento de la prestación cuando los gastos de alquiler de la vivienda habitual superen el 10 % de la renta garantizada que corresponda, excepciones a la prestación de servicio residencial, pagos a personas distintas del titular de la prestación, etc.). Esta prioridad de actuación sigue incumplida.

- Flexibilización del criterio de “unidad de convivencia” de cara a facilitar el acceso al IMV. Esta prioridad se ha cumplido parcialmente, pues si bien es cierto que se ha flexibilizado la exigencia de este requisito, aún sigue siendo una causa importante de denegaciones (un 31,95 % en 2023) y de problemas para su adecuado control, como se analizará más adelante en el epígrafe [II.2.6.](#)

En definitiva, el IMV, a pesar de ser la medida específica más potente de lucha contra la pobreza existente en nuestro país, carece de una vinculación real con las principales estrategias que se orientan a la resolución de este problema: la ENPLPES y la EDS.

II.1.6. Coherencia interna

El análisis del criterio de coherencia interna valora la relación que debe existir entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. Tal y como se ha señalado, la poco clara regulación jurídica y el apresuramiento en su puesta en marcha debido a los problemas derivados de la crisis sanitaria del COVID-19, han dado lugar a numerosas modificaciones legislativas (42 afectaron al Real Decreto-ley 20/2020 y 17 a la LIMV, 10 de las cuales entraron en vigor en 2024). Estas modificaciones pretendieron, fundamentalmente, ampliar el ámbito de cobertura de la prestación incluyendo situaciones no contempladas en la regulación originaria, así como agilizar su tramitación. Sin embargo, no han resuelto el problema como demuestran las elevadas cifras de *non take-up* y la escasa implantación de la prestación entre las personas más vulnerables.

II.1.7. Complementariedad

La complementariedad exige que los objetivos de distintas intervenciones estén coordinados o alineados en la misma dirección, cuestión que tratándose del IMV, hace obligado referirse al Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM).

Se denomina SGIM al conjunto de prestaciones que constituyen el sistema de protección social del Estado en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad, contribuyendo así a reducir las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social. Se trata de un modelo que se ha ido construyendo progresivamente, atendiendo a necesidades específicas, sin una visión de conjunto, lo que ha dado lugar a un sistema de ayudas con una gran heterogeneidad, en el que, a pesar de su elevado número, una parte significativa de la población en riesgo de pobreza había quedado excluida del sistema. La aparición del IMV en 2020 corrige parcialmente esta situación al constituirse como un elemento central del sistema.

II.1.7.1. REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA

El SGIM está integrado por muy diversas prestaciones gestionadas a nivel estatal, autonómico, local e incluso del Tercer sector (ONGs). Como puede observarse en el [Anexo 4](#) se trata de un sistema intrincado y complejo, integrado por numerosas ayudas y prestaciones que exigiría una adecuada reordenación, simplificación y coordinación.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España (PRTR), incluye, dentro de su política palanca VIII “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”, dos componentes en los que participa el MISSM dentro de las políticas de inclusión: el 22 y el 23.

Dentro del componente 22 “Plan de choque para la Economía de los Cuidados y Refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión”, la reforma 5 “Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la AGE”, tiene dos hitos fundamentales relacionados con la reordenación y simplificación del SGIM:

- El hito 319, que se refiere a la Publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.
- El hito 320, que se refiere a la entrada en vigor de legislación para reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas.

Para lograr el cumplimiento del hito 319 y contar con la base necesaria para el logro del 320, el MISSM aprobó la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, que contiene el *Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado*. Este Plan presenta las siguientes directrices:

- Desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del SGIM.
- Simplificar las ayudas actuales entorno a él.
- Establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos órganos gestores.

El Plan hace referencia exclusiva a las prestaciones monetarias de la Administración General del Estado, de naturaleza no contributiva, sujetas a la comprobación de recursos y a las prestaciones universales que tienen influencia o foco en las personas desfavorecidas:

- Pensión no contributiva de jubilación y discapacidad y complemento de alquiler.
- IMV.
- Complemento de ayuda para la infancia.
- Prestaciones familiares de pago único.
- Subsidio por nacimiento.
- Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad.

Quedan excluidas del alcance del plan las prestaciones de carácter semi-contributivo, esto es, las relativas a complementos a mínimos de pensiones y de apoyo a desempleados²⁴. Tampoco forman parte del plan y del sistema de prestaciones monetarias no contributivas, aquellas prestaciones que son sustitutivas de un servicio o están destinadas a pagarlo directa o indirectamente.

La Orden ISM/1055/2022 plantea un calendario de implantación del Plan en dos fases diferenciadas: una primera fase de preparación, que terminará en 2025; y una segunda fase de ejecución que debería estar completada en 2030. Se trata, pues, de un proceso de reordenación para cuya finalización todavía quedan cinco años, y que parece insuficiente para alcanzar una simplificación efectiva del Sistema, ya que son más las prestaciones y complementos del SGIM que se quedan fuera del Plan, que las que figuran dentro. Si bien uno de los objetivos del Plan es simplificar las ayudas en torno al IMV, lo cierto es que, por lo expuesto, la reordenación en curso no parece suficiente para unificarlo en torno a esta prestación como preveían las directrices del Plan.

II.1.7.2. RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

En 2019, antes de la aprobación del IMV, al margen de las prestaciones de carácter singular, solo existía en España un tipo de prestación que ofreciera protección frente al riesgo de pobreza en términos generales: las rentas mínimas de inserción de las CCAA (RMI).

Los programas de RMI son una competencia exclusiva de las CCAA, adquirida al amparo del artículo 148.1.20 de la Constitución. Este sistema da lugar a modelos dispares en función del territorio, tanto por las condiciones de acceso y las cuantías como por la fragmentación de los programas que dan cobertura a diferentes grupos de individuos, lo que puede ocasionar que personas en situación de necesidad reciban o no apoyo, dependiendo de la CCAA de residencia.

A este respecto, el Consejo Europeo en sus recomendaciones al Plan Nacional de Reformas de presentado por nuestro país en 2018 (también en el de 2019) consideró que *“Los sistemas de renta mínima garantizada se caracterizan por grandes diferencias en las condiciones de acceso en las distintas autonomías y por la fragmentación de los múltiples sistemas nacionales dirigidos a distintos grupos de demandantes de empleo, que están gestionados por distintas administraciones”*.

Como parte del SGIM, las RMI coexisten con otras prestaciones económicas destinadas a cubrir situaciones de necesidad. Con la incorporación a este Sistema del IMV, en 2020, se han producido modificaciones en las regulaciones autonómicas de las RMI, configurándolas, en la mayoría de los casos, como prestaciones complementarias a la prestación de la Seguridad Social, para evitar duplicidades, o exigiendo, en algunas CCAA, la resolución denegatoria del IMV como requisito para solicitar la RMI autonómica.

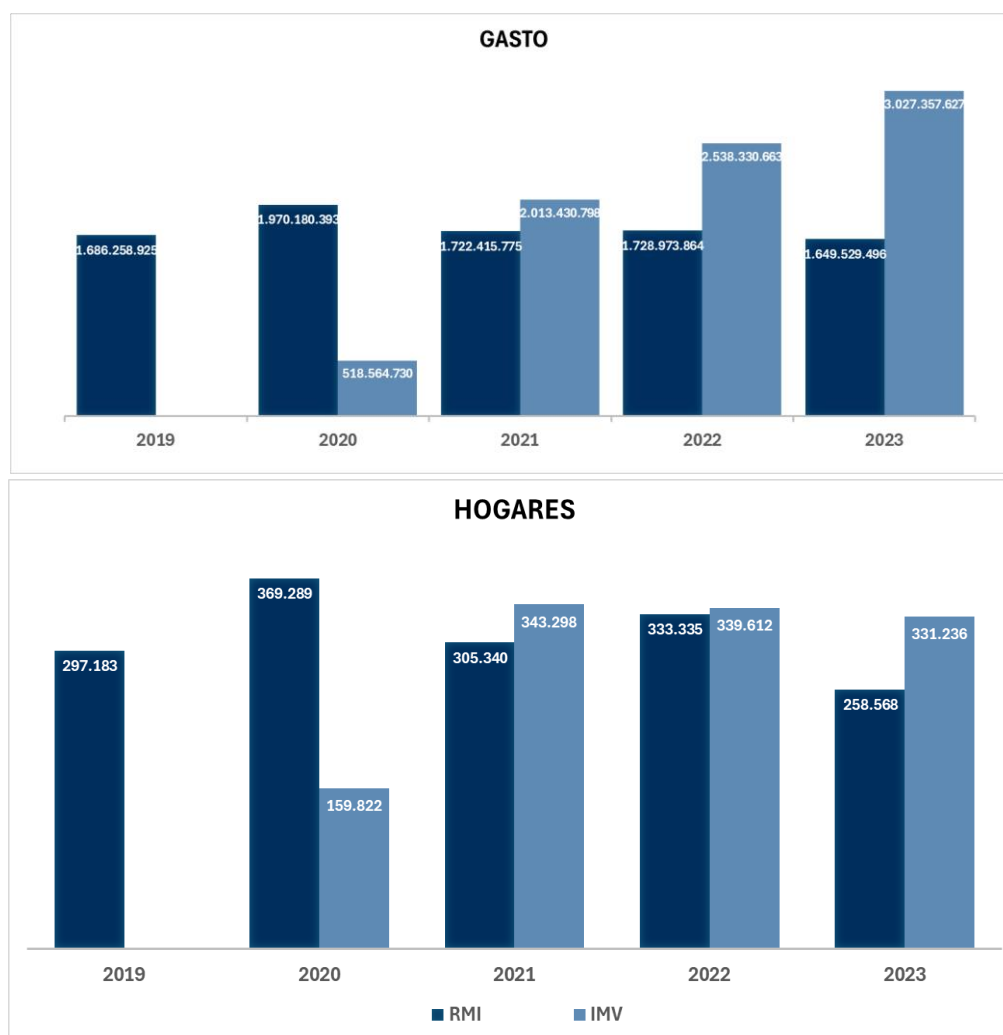
Así pues, tras la aprobación del IMV en 2020, la prevención, de carácter general, del riesgo de pobreza y exclusión social se cubre a nivel nacional por el IMV, como prestación suelo, y a nivel

²⁴ El 21.5.2024 se promulgó el Real Decreto-ley 2/2024, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, por el que se regula la transición del subsidio asistencial por desempleo al IMV. El texto incluye los mecanismos para facilitar este tránsito, con modificaciones técnicas para que ambas prestaciones guarden coherencia entre ellas. Además, se mejora la coordinación entre las entidades que gestionan una y otra prestación con el objetivo de eliminar cargas administrativas para aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción de los subsidios por desempleo sin haberse reinsertado en el mercado laboral, siempre que cumplan los requisitos del IMV. En definitiva, esta norma, si bien mantiene las prestaciones, establece una pasarela de los subsidios al IMV.

autonómico por las RMI, que complementan al IMV, pero con requisitos y amplitud diferentes para adaptarse a las diferencias en el coste de la vida en cada territorio ²⁵.

Sin embargo, la realidad es que no parece estar produciéndose esta complementariedad. Por el contrario, se aprecia una tendencia al efecto sustitución de las RMI por el IMV como puede observarse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 6. GASTO Y HOGARES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN E IMV
Período 2019-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del MISSM y del INSS.

Nota: Debe tenerse en cuenta que el IMV entró en vigor a mediados de 2020.

Atendiendo al volumen de fondos aplicados a través de las RMI, en 2023 (último dato disponible), el gasto derivado de RMI alcanzó 1.649,53 millones de euros frente a los 1.728,97 millones de 2022, un 4,59 % menos, así como un 16,28 % menos que en 2020 (año en el que el gasto de RMI alcanzó su máximo).

Paralelamente, se ha producido un incremento del gasto derivado del IMV, que ha pasado de 2.013,43 millones de euros en 2021, a 3.027,36 millones de euros en 2023, un 50,36 % más (si bien debe tenerse en cuenta la transferencia de la gestión del IMV al País Vasco y a la Comunidad

²⁵ En el [Anexo 5](#) se pueden observar las diferencias entre las RMI y el IMV según las diferentes CCAA.

Foral de Navarra que tuvo lugar en 2022, lo que provoca que los gastos de 2023 no incluyan los de estas transferencias, por lo que el incremento es mayor).

Si atendemos al número de hogares de ambos tipos de prestación, puede observarse que el número de hogares con RMI descendió en 2021 respecto de 2020 un 17,32 %, produciéndose un ligero incremento en 2022 del 9,17 %, para caer un 22,43 % en 2023, pasando de los 333.335 hogares a 258.568.

Por su parte, el IMV protege a 343.298 en 2021, y desciende moderadamente en los dos años siguientes hasta los 331.236 en 2023. Sin embargo, si eliminamos el efecto producido por la transferencia de la gestión del IMV al País Vasco y Navarra, se observa que se ha producido un moderado incremento del 3,51 % entre 2021 y 2023.

En definitiva, las cifras a nivel estatal tanto de gasto realizado como de titulares de la prestación muestran una tendencia a la disminución de las RMI. Según los datos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, solo 5 CCAA incrementan su gasto en RMI al mismo tiempo que se incrementa el gasto de IMV, mientras que el resto, es decir, 12 Comunidades y Ciudades Autónomas, redujeron el gasto en RMI cuando se incrementó el gasto en IMV (ver [Anexo 5](#)).

Si se atiende al número de personas titulares a los que llegan las RMI y el IMV, los datos muestran una tendencia similar: solo en 5 CCAA aumenta el número de titulares de RMI y de IMV al mismo tiempo; mientras que, en el resto, es decir, en 12 Comunidades y las 2 Ciudades Autónomas se ha reducido el número de titulares protegidos por las RMI cuando se han incrementado los protegidos por el IMV.

En consecuencia, el análisis de la evolución de las RMI y del IMV por CCAA muestra un efecto sustitución del IMV en la mayoría de las Comunidades y Ciudades Autónomas, que podría no compaginarse con el carácter complementario de las RMI deberían tener con respecto de este.

II.1.7.3. TARJETA SOCIAL DIGITAL

El sistema Tarjeta Social Digital (TSD) incluye información de todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico, financiadas con recursos públicos y otras medidas de protección, reconocidas por todas las administraciones públicas. Este sistema fue creado por la disposición adicional centésima cuadragésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018²⁶. El despliegue completo del sistema TSD está previsto como un complemento necesario del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, ya mencionado anteriormente.

De acuerdo con los datos facilitados por el INSS, a la fecha de elaboración de este informe, algunas entidades a nivel estatal aún no están informando al sistema TSD ni al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) de la totalidad de las prestaciones que reconocen. Asimismo, algunas CCAA facilitan la información al RPSP y no a la TSD. Por ello, con el fin de garantizar el servicio a todas las entidades y organismos que gestionan prestaciones públicas, el INSS replica la información recibida en el RPSP en el sistema de información de TSD.

Para completar la información anterior, en los trabajos de fiscalización se han solicitado los pagos, realizados en el periodo 2022-2023, relativos a PNC (gestionados por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social), así como los relativos a las RMI autonómicas para los que se dispone de

²⁶ La Disposición transitoria tercera de la Ley 6/2018 prevé, asimismo, que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas continúe dando servicio hasta el momento en que quede integrado en el sistema TSD, lo que está previsto en 2026.

información de pagos en el sistema TSD. Con todo ello, se ha analizado la concurrencia en 43.364 beneficiarios del IMV, de RMI y otras PNC en cuyas nóminas coincide la fecha de pago, con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 2. CONCURRENCIA DE IMV, RMI Y OTRAS PNC
Ejercicios 2022 y 2023

PRESTACIONES	2022	2023	PRESTACIONES PAGADAS	BENEFICIARIOS DISTINTOS ^(*)
IMV y RMI ²⁷	11.785	23.658	35.443	24.425
IMV y PNC	12.991	15.960	28.951	19.077
PRESTACIONES PAGADAS	24.776	39.618	64.394	-
BENEFICIARIOS DISTINTOS^(*)	24.772	39.487	-	43.364

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por el INSS.

(*) Los beneficiarios distintos no responden a una suma aritmética, sino al número de personas diferentes que figuran en las bases de datos aportadas por el INSS.

Respecto a la concurrencia entre IMV y RMI, la LIMV considera exentos los ingresos por RMI, por lo que permite la percepción de ambas prestaciones. Según la información facilitada por el INSS, las dos CCAA con un mayor número de perceptores simultáneos de IMV y RMI son Cataluña (13.443) y la Comunitat Valenciana (7.940). Por CCAA, las cuantías mensuales mayores acumuladas (IMV+RMI), en promedio, se dan en la Región de Murcia y en La Rioja.

Por el contrario, la concurrencia de PNC e IMV no es posible si el perceptor supera el límite de la PNC mensual (la PNC mensual fue de 492 y de 566 euros en 2022 y 2023, respectivamente). Así, en el período 2022-2023, 18.691 beneficiarios superaron el límite de la PNC mensual, como se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 3. CONCURRENCIA DE IMV Y PNC POR PERCEPTORES Y CUANTÍA MENSUAL

AÑO DE NÓMINA	NÚMERO DE PERCEPTORES			
	NO SUPERA	SUPERA	TOTAL PERCEPTORES	PERCEPTORES DISTINTOS ^(*)
2022	3.671	12.761	16.432	12.991
2023	6.997	15.505	22.502	15.960
TOTAL PERCEPTORES	10.668	28.266	38.934	-
PERCEPTORES DISTINTOS^(*)	8.752	18.691	-	19.077

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el INSS.

(*) Los perceptores distintos no responden a una suma aritmética, si no al número de personas diferentes que figuran en las bases de datos aportadas por el INSS.

Como puede observarse, la cuantía mensual de ambas prestaciones supera el límite de la PNC mensual en 12.761 perceptores en 2022 y en 15.505 en 2023. Si bien, el control del cruce de rentas que realiza el INSS respecto a la concurrencia de prestaciones públicas detectó *a posteriori*

²⁷ El número de perceptores y el promedio de cuantía conjunta percibida de IMV y RMI por CCAA figura en el [Anexo 6](#).

estos excesos, lo cierto es que los pagos indebidos se produjeron, lo que pone de manifiesto una debilidad del procedimiento de concesión, bien del IMV o de la PNC.

II.1.8. Órganos de gobernanza del IMV

Como en toda medida relevante de cualquier política pública, un adecuado diseño de su modelo de gobernanza resulta crucial para lograr su despliegue efectivo de cara al ciudadano y minimizar los problemas de acceso a la misma. Así lo reconoce expresamente el preámbulo de la LIMV, que articula un modelo de gobernanza compartida y coordinada en el que participan las CCAA y las EELL, con especial protagonismo de los servicios sociales, junto al papel del tercer sector, que busca maximizar la capilaridad institucional para llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes.

Para ello, el diseño de la LIMV contempla un modelo de gobernanza basado en la existencia de dos órganos:

- La Comisión de Seguimiento del IMV, como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la Ley, que incluye al Estado, las CCAA y las EELL.
- El Consejo Consultivo del IMV, como órgano de participación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social y de las organizaciones sindicales y empresariales.

Por lo que respecta a la **Comisión de Seguimiento**, el artículo 33 de la LIMV establece su regulación general, incluyendo su composición básica, sus funciones y ciertos aspectos de su organización. Su desarrollo reglamentario se realizó a través del Real Decreto 64/2022, de 25 de enero, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión de Seguimiento del ingreso mínimo vital, cuya entrada en vigor se produjo el 28 de enero de 2022. Aunque la Comisión fue creada en 2020 por el Real Decreto-Ley 20/2020 y su reglamento de desarrollo se aprobó en 2022, no se ha llegado a constituir hasta mayo de 2024.

Entre las funciones de esta Comisión figuran:

- La evaluación del impacto del IMV.
- La evaluación y seguimiento de las propuestas normativas y no normativas en relación con el IMV.
- La cooperación para la implantación de la Tarjeta Social Digital.
- La evaluación y análisis de las políticas y medidas de inclusión, así como de su impacto en los colectivos vulnerables.
- La cooperación con el MISSM en la definición de objetivos de inclusión y en el desarrollo de indicadores de inclusión, de crecimiento inclusivo y de desigualdad para la economía española.

Por su parte, el **Consejo Consultivo** es un órgano de consulta y participación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social y de las organizaciones sindicales y empresariales en la lucha contra la pobreza. Se regula en el artículo 34 de la LIMV, donde se establece su regulación general, sus funciones y ciertos aspectos de su organización. Su desarrollo reglamentario se ha

materializado en el Real Decreto 635/2022, de 26 de julio, por el que se regulan la organización y funciones del Consejo consultivo del ingreso mínimo vital.

A la fecha de elaboración de este informe, el Consejo aún no se ha llegado a constituir.

Entre las funciones de este Consejo que no se están llevando a cabo, trascurridos casi tres años desde la entrada en vigor de su reglamento, figuran: asesorar al MISSM en la formulación de propuestas normativas y no normativas en relación con el IMV y en la implantación de estrategias de inclusión, del SIS y en la evolución de la participación en el mercado laboral de los perceptores del IMV, en particular, de los que sean beneficiarios del incentivo al empleo (IE).

II.2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y CONTROL DEL IMV

II.2.1. Consideraciones previas

Como se ha indicado, el artículo 25 de la LIMV establece que la competencia para el reconocimiento y control de la prestación económica del IMV corresponde al INSS²⁸.

La puesta en marcha del IMV ha supuesto un verdadero reto de gestión para el INSS debido a la novedad de la prestación, al volumen y situación de vulnerabilidad socio-económica de sus destinatarios y a la complejidad de los procedimientos establecidos.

Por una parte, el Instituto ha necesitado implementar controles exhaustivos para verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso - prolijos y en ocasiones confusos como se verá a lo largo del presente informe - y de las obligaciones para el mantenimiento de la prestación. Por otra, al tratarse de una prestación de reciente creación, ha sido imprescindible establecer medidas de coordinación y colaboración con otras entidades, organismos y administraciones públicas (v.gr: AEAT, INE, SEPE, CCAA, EELL, etc.), para su adecuada gestión. Además, el Instituto ha tenido que reforzar cuantitativa y cualitativamente (mediante su formación) a una parte de su personal para la gestión de estos nuevos expedientes y proceder a la adaptación de su sistema informático. Por ello no puede desconocerse el gran esfuerzo que ha realizado el INSS para dar respuesta a la alta demanda de la prestación.

Para la gestión del IMV, el INSS dispone de dos aplicaciones informáticas: A-IMV, implantada en el segundo semestre de 2022, con vocación de ser la herramienta para tramitar el acceso a la prestación; y PF-PROS@²⁹, para gestionar el mantenimiento del derecho a la prestación y su cuantía y emitir las nóminas de las prestaciones reconocidas. Sin embargo, la primera aplicación no permite, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, resolver la totalidad de las modificaciones que se producen en las solicitudes (v.gr.: cuando en el proceso de solicitud se comunica una variación de la composición de la unidad de convivencia), por lo que algunas de ellas se tramitan a través de PF-PROS@, aplicación que presenta numerosas carencias y debilidades para garantizar un control adecuado del IMV. Así, cuando el gestor de la prestación ha de realizar una modificación que no puede ser incorporada a través de A-IMV, debe forzar la baja del expediente en esta aplicación y crear uno nuevo actualizado en PF-PROS@, lo que

²⁸ Sin perjuicio de lo previsto en el punto 2 del mismo artículo 25 y en las Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta de la LIMV, que regulan los diversos grados de participación de las CCAA y EELL en la gestión de la prestación, y su articulación, en su caso, mediante convenio.

²⁹ Esta aplicación estaba previamente en funcionamiento para el reconocimiento y control de las prestaciones familiares reguladas en el *Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social*, y sobre ella se han ido realizando desarrollos informáticos para adaptarla a las necesidades de gestión del IMV.

implica sobrescribir determinada información y perder datos clave del expediente del beneficiario (como el canal de presentación de la solicitud, la fecha de comunicación de la variación, etc.).

El uso de dos aplicaciones distintas para tramitar la solicitud fragmenta los datos (no se opera con una única base de datos) e imposibilita una adecuada identificación, control y seguimiento de las solicitudes, tanto de las presentadas pendientes de tramitación como de las ya tramitadas, lo que incrementa el riesgo de generar duplicidades e inconsistencias en los controles y en los registros, afectando a la integridad y eficiencia del proceso. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los pagos duplicados detectados a raíz de esta situación (667 Identificadores de Persona Física -IPF-, con 4.481 pagos realizados), expuestos más adelante en el epígrafe [II.2.7](#).

Como consecuencia, en gran parte, de estas circunstancias, las bases de datos de expedientes del IMV (desde la entrada en vigor de la prestación hasta el 31.12.2023) facilitadas por el INSS en el curso de los trabajos de fiscalización presentan deficiencias relevantes, como la imposibilidad de distinguir si los expedientes corresponden a nuevas solicitudes del IMV o a modificaciones realizadas (motivadas, por ejemplo, por una variación de la unidad de convivencia o por la resolución de una reclamación previa o a una revisión de oficio), o la imposibilidad de proporcionar información sobre si figura en el expediente el certificado de los servicios sociales (CSS) o la mediación de una entidad del Tercer Sector, etc. Estas deficiencias han impedido a este Tribunal disponer, desde el inicio de la fiscalización, de información completa sobre la totalidad de los expedientes y beneficiarios del IMV, afectando al curso de los trabajos y a la realización de las comprobaciones oportunas³⁰.

II.2.2. Procedimiento de gestión y control de solicitudes del IMV

A continuación, se expone el análisis de los procedimientos de solicitud y admisión, de reconocimiento y control, que se completa con el estudio de los tiempos medios de resolución de las solicitudes.

II.2.2.1. PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD Y ADMISIÓN A TRÁMITE

a) *Presentación de la solicitud*

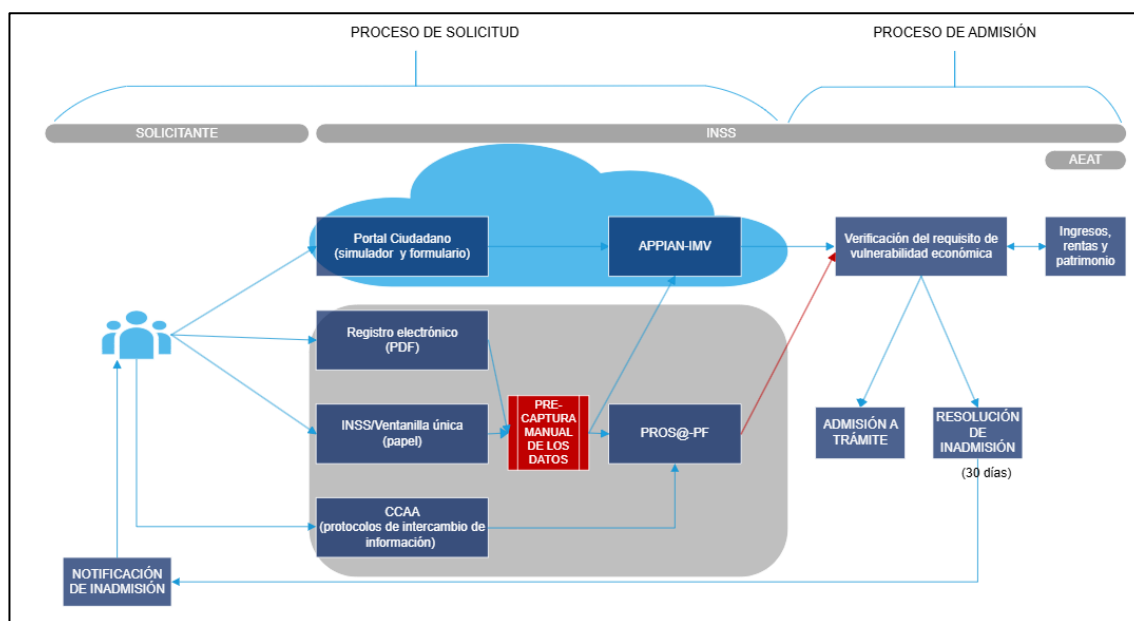
El acceso a la prestación económica del IMV se realiza previa solicitud de la persona interesada³¹. De acuerdo con el artículo 27 de la LIMV: “*Dicha solicitud se presentará, preferentemente, en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el Instituto Nacional de la Seguridad Social tenga habilitados al efecto, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en el marco de los convenios a los que se refiere el artículo 32*”.

Los distintos canales habilitados para la presentación de la solicitud, las aplicaciones utilizadas para su captura y el proceso para su admisión a trámite son los que se muestran en el siguiente flujograma:

³⁰ El INSS ha facilitado sucesivamente, desde los trabajos preliminares de la fiscalización hasta prácticamente su finalización, distintas bases de datos que han ayudado a completar, aunque no en su totalidad, la información de expedientes del IMV inicialmente entregada (con fechas 9.2.2024, 19.2.2024, 8.4.2024, 15.4.2024, 8.7.2024, 25.9.2024, 16.10.2024 y 14.1.2025).

³¹ Con la salvedad en el acceso a la prestación transitoria que se ha producido de oficio por el INSS en los casos previstos en la normativa del IMV para los perceptores de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %.

GRÁFICO N° 7. CANALES DE PRESENTACIÓN Y PROCESO DE ADMISIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Este Tribunal ha observado que los principales factores generadores de eficiencias e ineficiencias en el proceso de solicitud son los siguientes:

Con relación a los canales de presentación de las solicitudes, el Portal Ciudadano (<https://imv.seg-social.es/>) es el único canal que se encuentra actualmente integrado con la aplicación A-IMV, lo que facilita el procesamiento automatizado y eficiente de las solicitudes. Esta integración reduce los tiempos de tramitación y minimiza el riesgo de errores, ya que permite la validación de los datos de manera inmediata, garantizando que las solicitudes sean procesadas sin necesidad de intervención manual (es el propio interesado quien cumplimenta la solicitud y los datos se vuelcan automáticamente en el sistema del INSS).

Sin embargo, las solicitudes presentadas a través del Registro electrónico de la Seguridad Social, en soporte papel en los Registros habilitados en dependencias de la Seguridad Social o en los registros de otras administraciones públicas, tras cumplimentarse por el solicitante, no se vuelcan de forma automática en la aplicación de gestión del INSS, sino que requieren de un proceso manual para su introducción en dicha aplicación. Este proceso incrementa el tiempo de mecanización y, por tanto, el tiempo total de resolución de la solicitud, como se detalla más adelante. Además, incrementa significativamente el riesgo de errores de captura, al trasladar los datos de la solicitud al sistema, y ambigüedades, por reflejarse datos poco claros cuando la solicitud es manuscrita, que podrían evitarse realizando las mejoras oportunas en los canales y procesos de presentación.

A este respecto, debe destacarse que, a pesar de que el Portal Ciudadano sea el canal más eficiente, la LIMV prioriza también el Registro electrónico de la Seguridad Social, que no vuelca las solicitudes de manera inmediata a la aplicación de gestión.

No obstante, el Portal Ciudadano también presenta oportunidades de mejora. Así, el Portal establece la obligatoriedad de uso de un simulador como paso previo a la cumplimentación de la solicitud para conocer si se tiene derecho a la prestación. Este paso no es vinculante, y puede ser de ayuda en algunos casos para orientar al solicitante; no obstante, establecerlo con carácter

obligatorio, resulta innecesario e ineficiente en otros casos (v.gr.: cuando ya se dispone de la información o cuando sea solicitada a través de servicios sociales o entidades del Tercer Sector o para solicitar el CAPI).

Por otra parte, la LIMV configura la posibilidad de que las CCAA inicien el expediente administrativo a las personas interesadas que otorguen su consentimiento para ello en los términos establecidos en su artículo 32.2 de la LIMV, a través de los **protocolos telemáticos de intercambio de información** habilitados al efecto con el INSS.

No se han detectado incidencias en la operativa de dichos protocolos. Las solicitudes recibidas por el INSS a través de este canal sólo representan el 2,12 % del total de los expedientes a 31.12.2023, por lo que, en la práctica, ha resultado ser una vía poco utilizada para la presentación de las solicitudes.

b) Admisión a trámite

Presentada la solicitud, se inicia el proceso de admisión a trámite, en el que se hace una primera valoración, exclusivamente, de la situación de vulnerabilidad económica. En el caso de que la solicitud no sea admitida a trámite debe ser dictada una resolución de inadmisión en el plazo de 30 días, contra la que el interesado podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social (artículo 28.1 de la LIMV).

Debe destacarse que, para valorar el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica en esta fase, el INSS se limita a utilizar, de acuerdo con lo establecido por la LIMV, los datos relativos a la composición de la unidad de convivencia declarados en la solicitud presentada, sin más comprobaciones³².

En cuanto a la verificación de los datos económicos declarados por el solicitante, el INSS realiza un cruce de datos con la AEAT. Si como resultado de ese cruce se sobrepasan los límites establecidos para cumplir el requisito de vulnerabilidad (artículo 10.1.b de la LIMV), la solicitud se inadmite. A este respecto, hay que destacar que los datos utilizados para realizar esa comprobación son los disponibles en la AEAT en ese momento, lo que implica que si la solicitud se ha presentado durante el primer trimestre de cada año la información tributaria más actualizada es la referente a dos años atrás.

En estos casos, si se incumple el requisito de vulnerabilidad, en lugar de inadmitir las solicitudes, el INSS suspende temporalmente su admisión hasta que dispone de los datos tributarios correspondientes al ejercicio fiscal inmediatamente anterior. Esta suspensión supone que cuando la solicitud se realiza en el primer trimestre, se incumple sistemáticamente el plazo de 30 días para dictar la resolución de inadmisión fijado en la LIMV.

Debe destacarse, asimismo, que esta suspensión no es notificada al solicitante, quien desconoce la causa de la demora en la resolución de su solicitud, con la consiguiente inseguridad jurídica y falta de certidumbre y transparencia.

Cuando el INSS dispone de los datos tributarios del ejercicio fiscal inmediato anterior y comprueba que se incumple el requisito de vulnerabilidad económica, notifica la resolución de inadmisión (por el contrario, la admisión no es notificada). La resolución de inadmisión responde a un modelo normalizado donde el tramitador marca las causas genéricas de inadmisión, pero, en ocasiones,

³² A diferencia de lo que ocurre en la verificación de este mismo requisito de vulnerabilidad económica durante la instrucción del procedimiento, después de que las solicitudes hayan sido admitidas a trámite, donde se comprueba de modo efectivo la composición de la unidad de convivencia.

la motivación de la causa de inadmisión es insuficiente para que el interesado pueda interponer una reclamación previa adecuadamente fundada.

De acuerdo con los datos facilitados por el INSS³³, al menos el 8,45 % de las resoluciones de inadmisión dictadas en 2023 (90.632) han sido objeto de reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y el 13,04 % de estas han sido estimadas³⁴. Este dato es significativo, pues se refiere a personas vulnerables que, normalmente, precisan con urgencia la prestación, y pone de manifiesto una cierta ineficiencia del INSS en su gestión.

Además, se ha comprobado la existencia de resoluciones de inadmisión que han sido revocadas judicialmente (a modo de ejemplo: IPF 36115327Z, 46892600Q, 07451468C, 02273063L). En estos casos, la ayuda se concede con efectos retroactivos a la fecha de la solicitud, pero no evita, lógicamente, el tiempo de espera en situaciones de vulnerabilidad que conlleva el desarrollo de estos procedimientos.

Por último, cuando las solicitudes se gestionan a través de PF-PROS@ la tramitación de la admisión ha de hacerse manualmente, a diferencia de lo que sucede cuando se gestionan a través de A-IMV, que permite la tramitación automatizada. Este proceso incrementa el tiempo de gestión de la admisión y presenta las siguientes inconsistencias:

- El tramitador tiene que solicitar manualmente los datos a la AEAT, exclusivamente para valorar la vulnerabilidad económica, y para ello ha de gestionar la solicitud a través de distintas pantallas de la aplicación PF-PROS@, puenteándolas, relativas a los controles de “estudio de duplicidad” y “verificación de requisitos”, pero sin aplicarlos en ese momento (correspondería hacerlo posteriormente, en el caso de que la solicitud fuera admitida y tras el inicio del procedimiento), lo que provoca un proceso inconsistente y desconectado de la funcionalidad del sistema.
- En el caso de que la solicitud deba ser inadmitida a trámite la aplicación PF-PROS@ obliga a pasar por las pantallas de denegación de la prestación (como si se hubiera tramitado dicha solicitud y se hubieran verificado el resto de los requisitos exigidos para la denegación, lo que no se ha hecho aún en esta fase de admisión), generando confusión a otros gestores y supervisores sobre la situación real del expediente.

II.2.2.2. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN

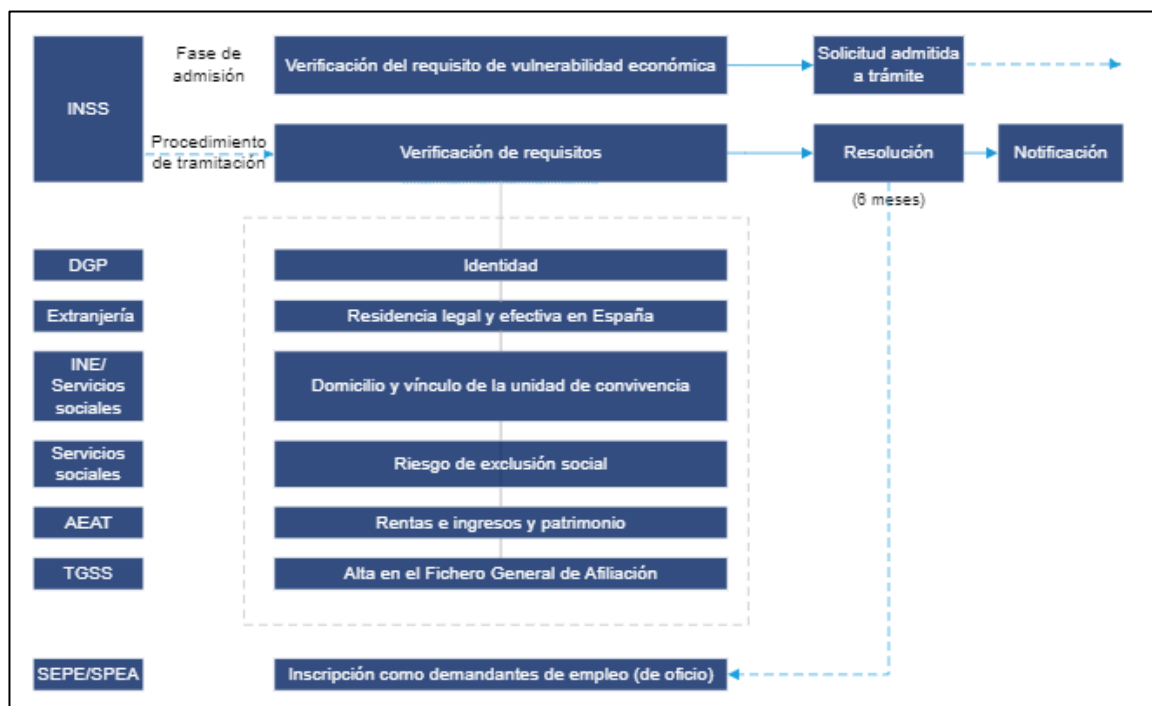
Una vez admitida a trámite la solicitud se inicia la instrucción del procedimiento administrativo para comprobar el cumplimiento de los requisitos determinantes del reconocimiento de la prestación (artículos 5 y 10 de la LIMV). La verificación de estos requisitos (ver [Anexo 2](#)) se efectúa por los Servicios Centrales del INSS y por los servicios territoriales de ámbito provincial: las direcciones provinciales (DDPP) del INSS y la red de Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS). Desde mediados de 2022, esta verificación está deslocalizada, lo que significa que la DP en la que se presenta la solicitud no tiene por qué ser la misma que la tramite.

³³ Estos datos no son completos, ya que el INSS únicamente dispone, de manera centralizada, de la información de algunas de las RRPP tramitadas por A-IMV (7.662). Por otro lado, no todos los expedientes que tienen RRPP figuran en las bases de datos de solicitudes facilitadas por el INSS.

³⁴ Del total de las 7.662 reclamaciones comunicadas, el 44,60 % se encontraban en curso a la fecha de extracción de la información facilitada por la Entidad y el 42,36 % restante fueron desestimadas.

En el siguiente flujograma se muestran las principales verificaciones de acreditación de los requisitos (artículo 21 de la LIMV) para acceder a la prestación, que corresponden al INSS con la información que recaba de distintas administraciones públicas:

GRÁFICO Nº 8. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Las principales deficiencias que se han observado en el diseño y en el procedimiento de reconocimiento de la prestación están relacionadas con los requisitos relativos a la residencia legal y efectiva en España; al domicilio, a la unidad de convivencia y al riesgo de exclusión social; así como a las rentas e ingresos y patrimonio, según se expone a continuación:

a) *Cuestiones relativas al requisito de residencia legal y efectiva en España*

Todas las personas beneficiarias del IMV, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deben cumplir el requisito de tener residencia legal y efectiva en España, y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

En relación con este requisito, presenta singularidades el caso de los **solicitantes de protección internacional (asilo)**, quienes, una vez admitida a trámite esta solicitud, tienen derecho de permanencia provisional en territorio nacional durante el periodo de tramitación. La concesión de asilo y protección subsidiaria implica el reconocimiento de una autorización de residencia y trabajo permanente, conforme a lo establecido en la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (artículo 36 de la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*). Según las estadísticas del Observatorio Permanente de la Inmigración, en 2024 hubo 5.404 Autorizaciones de Residencia por Protección Internacional o apatridia. Para considerar cumplido el requisito de tener residencia legal y efectiva en España durante el año inmediatamente anterior a la solicitud, el INSS, en su criterio de gestión 11/2022 *“Cómputo del periodo de permanencia en España tras*

el reconocimiento de protección internacional para la acreditación de residencia legal como requisito de acceso al Ingreso Mínimo Vital (IMV)”, ha determinado que el cómputo del período de residencia comienza en la fecha en que se presenta la solicitud de asilo, aunque la resolución que conceda dicha condición sea posterior³⁵.

No obstante, además de a este período, estos solicitantes deben ajustarse al requisito de empadronamiento y al plazo de preexistencia de la unidad de convivencia (6 meses) para el reconocimiento del derecho a la prestación.

En este contexto, resulta especialmente difícil para estas personas acreditar ciertas circunstancias familiares que son determinantes para acceder al IMV, como la presencia de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad en la unidad de convivencia o el estado de divorcio. Esta dificultad radica en que dependen de documentos emitidos por las administraciones de sus países de origen y, en casos de países en conflicto, estas administraciones pueden no estar operativas. Además, estos documentos deben ser traducidos oficialmente y legalizados para que tengan validez.

b) *Cuestiones relativas al requisito de pertenecer a una unidad de convivencia y la acreditación de la residencia*

En la LIMV se observa una cierta incoherencia interna entre el concepto del IMV, como derecho subjetivo que garantiza un nivel de renta a quienes están en situación de vulnerabilidad económica (artículo 2), y el de unidad de convivencia (artículo 6). Esto es, la prestación se define como un derecho subjetivo (individual), pero se configura a través del concepto de unidad de convivencia. A este respecto, la LIMV considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que viven en el mismo domicilio y que están unidas entre sí por matrimonio, como pareja de hecho, por tener un vínculo familiar de hasta el segundo grado (ejemplo: padres, suegros, hijos, yernos, hermanos, cuñados, abuelos y nietos) o por tener una relación en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente³⁶.

Los convivientes que no tengan un vínculo familiar de hasta segundo grado ni una relación con otras personas con las que conviven en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, también pueden ser titulares de la prestación si se encuentran en riesgo de exclusión social y presentan certificado expedido por los servicios sociales competentes.

Para la acreditación de la residencia en el domicilio de la unidad de convivencia, se requiere el certificado de empadronamiento y el libro de familia. Sin embargo, existen supuestos especiales en los que se requiere documentación adicional (como el contrato en el que quede acreditado el uso individualizado de una habitación, en cuyo caso será considerado domicilio; o el título jurídico mediante el que se acredite el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una unidad

³⁵ El mismo criterio se adoptó por el IMSERSO respecto a la posibilidad de computar el período de permanencia en España en el criterio A/I.53, actualizado a 6 de agosto de 2019, titulado “Persona que ostenta la condición de asilado” para la gestión de las PNC de invalidez y jubilación, también dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad económica.

³⁶ Además, una persona que comparte domicilio y que tiene alguno de los vínculos de parentesco señalados, puede ser titular de la prestación en los siguientes casos:

- Mujeres víctimas de violencia de género que hayan abandonado su domicilio familiar habitual.
- Personas que, durante los 3 años anteriores, hayan abandonado su domicilio familiar por motivo de inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida.
- Personas que, durante los 3 años anteriores, acrediten haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor.

de convivencia, en cuyo caso dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio a los efectos previstos en la LIMV).

Si bien la LIMV ha tratado de tener en cuenta a los colectivos que tienen especial dificultad para cumplir con la definición y la acreditación de los requisitos señalados, la realidad es que la actual configuración de la prestación, a través de la unidad de convivencia, puede constituir una barrera adicional para la resolución de la ya complicada situación de vulnerabilidad económica y social de muchas de estas personas. En efecto, ligar el concepto de unidad de convivencia al hecho de compartir el domicilio plantea problemas para poder acreditar este requisito, especialmente cuanto mayor es la situación de vulnerabilidad (por ejemplo, es frecuente que varias familias vulnerables compartan un domicilio en el que tienen alquilada una habitación)³⁷.

La complejidad de la acreditación del domicilio llega al extremo en el caso de las personas en situación de extrema vulnerabilidad que figuran empadronadas en lo que la LIMV califica como “domicilio ficticio” (empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio), para las que, además del certificado de empadronamiento ficticio, se requiere un certificado expedido por los servicios sociales competentes (artículo 21.9.a. de la LIMV); y, como consecuencia de ello, en todo caso, otro certificado expedido por los servicios sociales para acreditar el riesgo de exclusión social (artículo 21.10). Se trata de una carga burocrática excesiva, toda vez que el certificado de empadronamiento en domicilio ficticio, que se realiza en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, debería servir, por sí mismo, como documento probatorio suficiente tanto del riesgo de exclusión social como de la residencia efectiva en España en el caso de personas con vulnerabilidad económica (este requisito se analizará más adelante). De hecho, resulta difícil imaginar una mayor prueba de vulnerabilidad que el empadronamiento en un domicilio ficticio.

Se da esta misma circunstancia en el caso de unidades familiares que residen en un mismo domicilio, pero sin los vínculos de parentesco previstos en la LIMV, para los que la Ley también exige presentar ambos certificados (el de servicios sociales y el que acredite el riesgo de exclusión social).

En definitiva, cuanto mayor es la vulnerabilidad económica y social del solicitante, mayor es la exigencia y la carga burocrática para la acreditación de esta situación, lo que no facilita la consecución de la finalidad perseguida por la norma.

c) *Cuestiones relativas a los certificados de los servicios sociales*

La LIMV prevé, en ciertas situaciones, la expedición de un CSS para el acceso a la prestación, que se sistematizan en el siguiente cuadro:

³⁷ En las alegaciones formuladas por el INSS se indica que se ha aprobado el “Criterio de gestión 9/2025 del INSS que establece que en los casos de unidades de convivencia que están empadronadas en el mismo domicilio con otras personas con las que no están unidas por vínculos de parentesco sólo sea necesario aportar el título jurídico de uso de una zona del domicilio o bien el certificado de servicios sociales, pero no ambos documentos. Este criterio se ha emitido tras obtener el aval de la DGOSS.”

CUADRO N° 4. SITUACIONES QUE REQUIEREN DE CERTIFICADO DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMPETENTES PARA ACCEDER AL IMV

CAUSAS DE EMISIÓN DEL CSS
Inexistencia de vínculos de parentesco con los convivientes
Inexistencia de vínculos
Encontrarse en riesgo de exclusión social
Empadronamiento en domicilio ficticio.
Domicilio distinto al que figura en el Padrón.
Perceptor de prestación de servicio residencial de carácter temporal.

Fuente: Información aportada por el INSS.

Como se ha indicado anteriormente, la base de datos de solicitudes aprobadas facilitada por el INSS no incluye información sobre los CSS. Para paliar esta carencia, el INSS ha aportado un inventario³⁸ de los expedientes aprobados con CSS que, aunque incompleto³⁹, ha posibilitado detectar la existencia de incidencias de diversa tipología, como solicitudes denegadas por no haberse solicitado el CSS a los servicios sociales (v.gr.: expdte. 121202280102217620100), o incluso a pesar de haberse solicitado y figurar el CSS archivado en el expediente (v.gr.: expte. 130202380103080060100); o, en los casos de mantenimiento de la prestación, retrasos del Instituto en el procesamiento de CSS emitidos en plazo por los servicios sociales, que conllevan, indebidamente, la suspensión de la prestación con el consiguiente perjuicio para sus perceptores (v. gr.: expte. 128202180000361920100).

En este sentido, si bien el INSS ha emitido una instrucción a las DDPP para que requieran dicho certificado directamente a los servicios sociales competentes⁴⁰, el procedimiento no está automatizado y requiere de coordinación y supervisión entre los distintos actores intervinientes. Por un lado, requiere coordinación interna entre las DDPP del INSS⁴¹, al estar deslocalizada la tramitación de la prestación. Por otro, en los casos en los que no existe convenio con el ayuntamiento correspondiente, la instrucción sugiere que se presente la solicitud a través del Sistema de Intercambio Registral y, en caso de imposibilidad, que se requiera el CSS directamente al solicitante⁴².

Este procedimiento es poco operativo, pues algunos de los ayuntamientos que tienen convenio de colaboración con el INSS para la remisión de estos certificados, podrían optar por derivar a los solicitantes de los mismos al INSS para que este, a su vez, les solicite formalmente su expedición, alargando, de esta forma, la tramitación de la solicitud y provocando, en algunos casos, la denegación de la prestación por la falta del certificado.

³⁸ Como consecuencia de este listado, también se detectaron solicitudes aprobadas que no habían sido incluidas en la primera base de datos aportada por la Entidad y se pudo completar, al menos en esta parte, la base de solicitudes aprobadas de 2020 a 2023.

³⁹ Únicamente se ha informado de la existencia de CSS en algunas de las solicitudes tramitadas a través de A-IMV (11.494 solicitudes).

⁴⁰ Este requerimiento se realizará en consonancia con los acuerdos alcanzados entre la DDPP del INSS y el Ayuntamiento competente, o, en su defecto, a través del Sistema de Intercambio Registral.

⁴¹ Esta comunicación entre DDPP se realiza a través de unos buzones de coordinación específicamente creados para cuestiones derivadas de la implementación del sistema de deslocalización.

⁴² El Sistema de Intercambio Registral es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las administraciones públicas.

A ello hay que añadir la saturación de los servicios sociales públicos. Así, una autocrítica que realizan estos gestores de servicios sociales es que se están convirtiendo en meros gestores de la prestación, abandonando su labor en favor de la inclusión de las personas en exclusión social, sean o no beneficiarias del IMV. Además, si bien la LIMV prevé la emisión de los CSS, no ha previsto transferencias de recursos para la realización de esta labor, lo que, *de facto*, supone una sobrecarga adicional para estos servicios, en perjuicio de la atención directa a los problemas de exclusión social que son de su competencia.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, prevé la posibilidad de que las entidades del Tercer Sector de Acción Social colaboren en la gestión de la prestación. Así, de forma excepcional y durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2021, las entidades del Tercer Sector de Acción Social debidamente inscritas en el registro que a tal efecto se creó, pueden emitir certificados (CSS) para la acreditación de las circunstancias previstas en los apartados 9 y 10 del artículo 19 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (requisitos de acceso).

Las entidades inscritas en el Registro de Mediadores Sociales del IMV deben remitir información periódica acreditativa de las actuaciones de certificación que hayan llevado a cabo con carácter anual. A este respecto, cabe señalar que las 11 entidades acreditadas (un 61 % de las 18 previstas en la MAIN) han realizado tan solo 122 certificados en 2022 y 316 en 2023, lo que revela una eficacia escasa de esta previsión legal.

A esta situación de los servicios sociales no es ajena la confusión, antes señalada, entre pobreza y exclusión social que genera un efecto no deseado: la desatención del problema de la exclusión social al haberse focalizado la atención de los gestores de servicios sociales a los problemas que genera la gestión de la prestación, por falta de recursos suficientes para atender ambos menesteres.

d) *Cuestiones relacionadas con el requisito de vulnerabilidad económica*

El derecho a la prestación se configura en función de la situación de vulnerabilidad económica. Esta situación se produce cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior sea, al menos, 10 euros inferior al nivel de renta garantizada para cada supuesto previsto, en función de las características de la persona beneficiaria individual o la unidad de convivencia, requiriéndose además que su patrimonio, excluida la vivienda habitual, sea inferior a los límites establecidos en la Ley.

Si bien el objeto del IMV (artículo 1) se refiere a la prevención del riesgo de pobreza de las personas **“cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”**, para valorar la vulnerabilidad económica, el artículo 11 de la LIMV considera los ingresos correspondientes al ejercicio anterior a la solicitud.

Así, la LIMV establece que la verificación de los requisitos de ingresos y patrimonio para el acceso y mantenimiento de la prestación económica del IMV, se realice por la entidad gestora conforme a la información que recabe por medios telemáticos de la AEAT⁴³ (artículo 21.7), tomando como referencia la información que conste en la administración tributaria *“respecto del ejercicio anterior*

⁴³ La referencia a la AEAT se realiza, en el caso de los territorios forales, a las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco.

a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o, en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas”.

La información tributaria disponible para realizar esta valoración, como se ha señalado al tratar de la fase de admisión, varía en función del período del año en el que se presente la solicitud de la prestación. Durante el primer trimestre del año, únicamente se dispone de la información tributaria consolidada del ejercicio anterior al previo al de la solicitud (es decir, dos años antes)⁴⁴. La consecuencia de esta regulación, como se ha anticipado, es que el Instituto suspende, en determinadas ocasiones, el procedimiento de admisión para evitar perjudicar al interesado rechazando su solicitud⁴⁵.

En cualquier caso, el hecho de que la valoración de la situación económica esté condicionada a los ingresos del año anterior al momento en que se padece la insuficiencia de recursos, esto es cuando se produce la solicitud, determina que puedan ser rechazadas solicitudes de potenciales beneficiarios en situación real de vulnerabilidad actual, que no lo estaban durante el año anterior.

Por lo tanto, para abordar esta problemática resulta crucial que el enfoque para la valoración del riesgo de pobreza pueda basarse en datos más recientes y representativos de la situación actual de las personas que necesitan la ayuda.

En este contexto, la LIMV contiene en su artículo 11.5 una previsión específica para los casos de vulnerabilidad económica sobrevenida. Así, cuando no se reúne el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se puede solicitar, desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso, el reconocimiento del derecho a la prestación de IMV en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso. En estos casos, para el cómputo de las rentas del año en curso, se excluyen las prestaciones o subsidios por desempleo y por cese de actividad percibidas y los límites de renta y patrimonio son más amplios, aunque sólo provisionalmente. A este respecto, debe indicarse que las bases de datos proporcionadas por el Instituto no permiten distinguir las prestaciones concedidas por haber sobrevenido la vulnerabilidad durante el año en curso.

Además de lo anterior, en la verificación que realiza el INSS, se han observado otras deficiencias que se exponen a continuación:

- El INSS computa el valor de la vivienda habitual como patrimonio no exento en los casos en los que el domicilio fiscal del interesado no coincida con la vivienda informada como habitual, lo que le lleva a inadmitir y denegar solicitudes de IMV de manera errónea, por la mera falta de actualización de estos datos (no debe olvidarse la brecha tecnológica y educativa de la que adolecen, en general, muchas de las personas vulnerables).
- Asimismo, se provoca la indefensión del interesado, ya que, aunque el INSS considera suficiente que se actualice el domicilio fiscal informado a la AEAT, la realidad es que el solicitante desconoce el motivo de la inadmisión o denegación, pues en la resolución dictada y notificada únicamente se le informa de que supera el umbral de patrimonio, sin especificar la razón. Solo si el potencial beneficiario decide interponer una reclamación o si tiene ocasión y medios para hacerlo (lo que no siempre sucede, particularmente en el colectivo destinatario de la prestación) la resolución podrá ser revisada (en vía administrativa o por sentencia judicial) y, en su caso, ser estimado el reconocimiento del derecho a la prestación como

⁴⁴ Los datos tributarios correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior al de la presentación de la solicitud (imputaciones de rentas), están disponibles en la AEAT a partir del mes de abril.

⁴⁵ Excepto en los casos en los que la solicitud continúe a trámite, o que con la información tributaria consolidada del ejercicio inmediatamente anterior al previo al de la presentación de la solicitud, no se supere la renta garantizada.

efectivamente se ha comprobado que sucede (IPF 02273063L, IPF 07451468C y 46892600Q).

- El artículo 11.3 de la LIMV, excluye del acceso al IMV, independientemente de la valoración de su patrimonio neto, *“a las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad”*. Esta regulación establece un diferente trato para estos administradores con respecto a quienes realizan una actividad económica por cuenta propia sin instrumentalizarla a través de una sociedad mercantil (v.gr.: autónomos que crean una sociedad para el ejercicio de su actividad profesional y aquellos que no lo hacen) aún estando en situaciones de hecho muy similares.

Por otra parte, el INSS también desestima el acceso a la prestación a estos administradores, aunque se encuentren en situación de vulnerabilidad económica sobrevenida (expedientes 106202380104776740100 y 128202380107291250100), a pesar de que el artículo 11.5 de la LIMV, que la regula, solo exige, en estos casos, el cumplimiento del requisito de insuficiencia de ingresos en los términos previstos en el apartado 2 del mismo artículo, sin hacer ninguna referencia a los supuestos de exclusión previstos en el apartado 3.

e) *Otras deficiencias observadas en el procedimiento de reconocimiento y control:*

- En las comunicaciones al ciudadano sobre la documentación requerida para la solicitud del IMV⁴⁶, se ha observado que el INSS ha solicitado el certificado de empadronamiento para acreditar la residencia y el domicilio habitual cuando este documento ya obraba en poder de la Administración. Además, en las tramitaciones de los procedimientos administrativos de cualquier Administración en los que esté disponible el servicio online del Padrón municipal, no es necesario aportar el certificado, si el interesado autoriza a la Administración correspondiente a comprobar su domicilio en el Padrón⁴⁷.
- En la comprobación de datos, además de la información de la AEAT y del Padrón municipal, el tramitador debe consultar otras aplicaciones para verificar el cumplimiento de algunos requisitos (v.gr.: web Extranjería para verificar la residencia legal y efectiva en España, la Dirección General de Policía (DGP) para verificar la identidad, etc.), ya que las aplicaciones que utiliza el INSS (A-IMV y @PROSA) no están integradas con estas otras y los cruces de información no son automáticos. Esta falta de integración incrementa el tiempo de tramitación y el riesgo de producción de errores e inconsistencias.
- El INSS cuenta con un sistema de control de duplicidad de expedientes que realiza comprobaciones automáticas sobre la existencia de más de un expediente del IMV en situación de alta o en tramitación para unos mismos beneficiarios. No obstante, este control presenta debilidades, ya que se han detectado casos de resoluciones de reconocimiento de la prestación existiendo ya otra aprobada con anterioridad, como se analiza más adelante en el epígrafe [II.2.7](#).

⁴⁶ Lo que resulta contrario a lo dispuesto en el art. 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud del cual los interesados tienen derecho *“A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.”*

⁴⁷ En el modelo de solicitud en papel figura entre la documentación a aportar por el interesado el certificado de empadronamiento.

- Existen deficiencias en la información transmitida a los solicitantes de la prestación por cuanto se ha observado que algunos siguen realizando trámites y presentando documentación que actualmente ya no son necesarios (v.gr.: proceso de alta como demandante de empleo, que actualmente se gestiona de oficio por parte de la administración)⁴⁸.

II.2.2.3. CONTROL DE LA PRESTACIÓN POR LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La gestión económica de esta prestación se encuentra sometida al régimen de control interno ejercido por la IGSS, que se realiza mediante el ejercicio de la función interventora⁴⁹ y del control financiero permanente⁵⁰. El control efectuado mediante el ejercicio de la función interventora se aplica respecto de los expedientes de reconocimiento inicial del derecho al IMV, en régimen de requisitos básicos, y respecto de las variaciones de las circunstancias que supongan una modificación del expediente de reconocimiento inicial del derecho, de conformidad con la *Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos (ACM)*⁵¹.

El porcentaje de reparos formulados por la Intervención en la fiscalización previa de los expedientes del IMV asciende a un 18,98 %, lo que resulta considerablemente elevado en comparación con el de otras prestaciones, que se sitúa en torno al 3,68 %⁵², lo que es indicativo de la complejidad y de las dificultades existentes en la gestión de la prestación del IMV.

Las principales causas de estos reparos de las Intervenciones Delegadas Territoriales (IIDD TT) hasta la fecha de extracción de los datos, en noviembre de 2024, se muestran en el siguiente gráfico:

⁴⁸ Esta obligación fue eliminada en la LIMV, a través de la modificación realizada por el *Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania* (en vigor a partir del 31.3.2022) que añade la Disposición Adicional 11 relativa a la remisión por el INSS de la identificación de los beneficiarios de la prestación del IMV a los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA para su inscripción, de oficio, como demandantes de empleo.

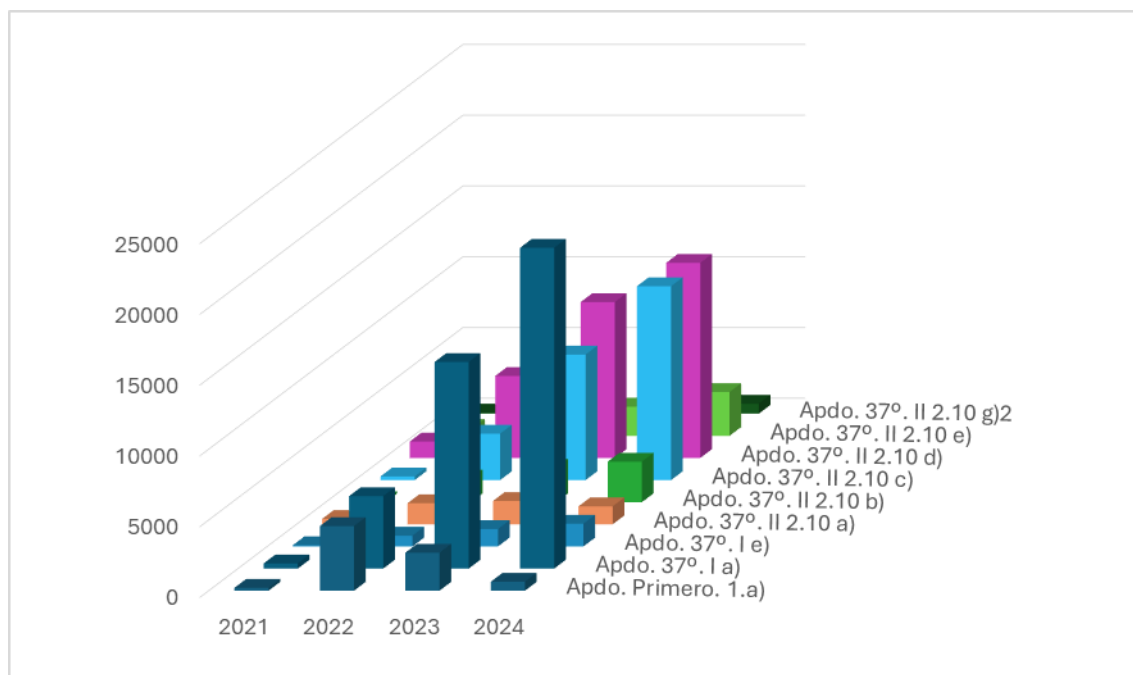
⁴⁹ Desde el 1 de julio de 2021 se aplican ambas modalidades de control. Hasta ese momento, el control financiero permanente era la única modalidad prevista, tal y como establecía la Disposición transitoria tercera de la LIMV.

⁵⁰ No obstante, la modalidad de control será exclusivamente la de control financiero permanente para las solicitudes presentadas a través de las CCAA y para las solicitudes que procedan de la transición del subsidio por desempleo a la prestación del IMV.

⁵¹ El ACM se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-10128>.

⁵² El ámbito temporal que se ha tenido en cuenta para la realización de esta evaluación ha sido desde el 1.1.2022 hasta el 30.6.2024.

GRÁFICO N° 9. REPAROS FORMULADOS POR LAS IIDTT POR AÑO



Fuente: Datos proporcionados por la IGSS. Las referencias se refieren a los apartados del ACM.

Como se puede observar, los reparos formulados se centran mayoritariamente en la inexistencia de solicitud del interesado en el expediente (Apartado 37°.I.a del ACM), en la falta de acreditación de la constitución en la forma y durante el tiempo exigidos por la normativa aplicable de la unidad de convivencia (Apartado 37°.II.2.10.d del ACM) y en la falta de acreditación del cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica conforme a la normativa aplicable (Apartado 37°.II.2.10.c del ACM).

No obstante, existen supuestos en los que el INSS ha presentado discrepancia frente al reparo efectuado por la IGSS. A este respecto, si bien el volumen de discrepancias no ha sido elevado, se destacan a continuación aquellas que, a la fecha de elaboración de este informe, no han sido resueltas:

- Válida constitución de la unidad de convivencia durante seis meses. El INSS sostiene que aquellos casos en los que en los seis meses previos a la solicitud aparezcan empadronadas en el domicilio personas ajenas a la UC, pueden resolverse mediante la presentación de un CSS que acredite, en su caso, la inexistencia de vínculos. En cambio, la IGSS mantiene la posición de que en los seis meses anteriores a la solicitud no puede figurar empadronada en el domicilio persona alguna ajena a la UC; esta posición es más restrictiva con respecto a la valoración de la realidad social en que se encuentran muchos de estos hogares⁵³.
- Exigencia de CSS cuando hay título jurídico de uso exclusivo de una zona del domicilio. Conforme a la interpretación de la LIMV que realiza el INSS, cuando una unidad de convivencia acredite mediante título jurídico el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio, no resulta necesario presentar CSS para acreditar la inexistencia de vínculos con

⁵³ En el trámite de alegaciones, la IGSS indica que ante disparidad de criterios y sin acuerdo previo, se solicita opinión de la DGOSS, órgano competente para interpretar las normas del Sistema de la Seguridad Social, cuyos informes, en estos casos, se han alineado con la interpretación de la normativa que realiza el INSS.

el resto de personas domiciliadas. En cambio, la IGSS entiende que en estos casos se precisa igualmente el CSS, a pesar de la existencia del referido título jurídico⁵⁴.

- Exigencia del número de colegiado de los trabajadores sociales que emiten los CSS. El INSS entiende que la colegiación de los trabajadores sociales es obligatoria únicamente cuando el CSS es emitido por una Entidad del Tercer Sector (Disposición transitoria séptima de la LIMV). No obstante, la IGSS requiere el número de colegiado también en los CSS emitidos por los trabajadores sociales de los ayuntamientos, al entender que la habilitación para el ejercicio de la actividad profesional la otorga la colegiación⁵⁵. Sin embargo, debe tenerse presente que la mayoría de los trabajadores sociales de los ayuntamientos no están colegiados, lo que podría conllevar la denegación de los expedientes que estos certifiquen. Si bien, como señala la IGSS en el trámite de alegaciones al anteproyecto de este informe, la ley establece este requerimiento con carácter necesario, no parece razonable que no puedan ser admitidos estos CSS emitidos por empleados públicos en el ejercicio de sus funciones y competencias como trabajadores sociales al servicio de las administraciones públicas.

Finalmente, debe hacerse hincapié en que, en la valoración de estas discrepancias, no deben olvidarse las elevadas cifras de *non take-up* de que adolece la prestación y su baja implantación en el colectivo de personas en situación de pobreza severa. Además, la disparidad en estos criterios interpretativos incrementa el riesgo de falta de homogeneidad en la tramitación de las solicitudes.

Por último, en el ejercicio de la función interventora en el control del IMV, cabe destacar lo siguiente:

- Durante el ámbito temporal de la fiscalización, el ejercicio de la función interventora no estaba deslocalizado. En consecuencia, la fiscalización previa de los expedientes del IMV se realizaba por la Intervención Territorial correspondiente al domicilio del solicitante. Así, las nuevas solicitudes gestionadas a través de A-IMV han sido mecanizadas por el gestor del INSS correspondiente al domicilio del interesado, tramitadas por un gestor deslocalizado, sometidas a la fiscalización de la Intervención correspondiente al domicilio del interesado y resueltas por el gestor deslocalizado. Esta configuración de la gestión de los expedientes, donde el gestor del domicilio y del equipo deslocalizado operan de forma separada, presentaba una oportunidad para mejorar la coordinación y agilidad en la resolución de las solicitudes, que se ha hecho efectiva con la deslocalización del ejercicio de la función interventora a partir de 2024.
- Por otra parte, todas las variaciones de expedientes aprobados que, por limitaciones de la aplicación PF-PROS@, requieren dar de baja el expediente actual y crear uno nuevo que recoja la situación actualizada, se envían de forma automática a la Intervención para su fiscalización previa sin que ello sea necesario⁵⁶. En estos casos la Intervención devuelve el expediente sin llevar a cabo la fiscalización, por no ser fiscalizable el motivo de la variación, con la consiguiente e innecesaria demora en los tiempos de tramitación.

⁵⁴ En marzo de 2025, la DGOSS ha emitido un informe en el que considera que el título jurídico de uso de la vivienda es suficiente. Este criterio ha sido aceptado por la IGSS, resolviendo así la discrepancia existente hasta esa fecha.

⁵⁵ Artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

⁵⁶ Esto sucede, por ejemplo, en los casos en los que sale un miembro de la unidad de convivencia. El INSS aún no tiene los desarrollos informáticos que permitan dar de baja a un solo integrante de la unidad de convivencia, de modo que debe dar de baja el expediente completo y capturar uno nuevo, con lo cual sigue el curso normal de un expediente, enviándose automáticamente a fiscalización cuando esto no es necesario.

II.2.2.4. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS TIEMPOS MEDIOS DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN

Los datos seleccionados para realizar este análisis han sido los de las solicitudes aprobadas y denegadas a través de A-IMV en 2023 que cuentan con toda la información necesaria para poder evaluar los plazos de la gestión⁵⁷.

En el estudio de los tiempos de gestión se han considerado de forma independiente dos fases clave: la fase de mecanización (presentación de la solicitud y admisión) y la fase de tramitación, que se extiende desde la fecha de asignación a la unidad tramitadora (deslocalización) hasta la fecha de resolución.

La LIMV establece en su artículo 28.3 un plazo máximo para resolver de seis meses (180 días). En el siguiente cuadro se puede observar que el plazo medio de resolución ha sido de **154 días**:

CUADRO Nº 5. TIEMPO MEDIO DE GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES APROBADAS Y DENEGADAS
Ejercicio 2023

PLAZOS GESTIÓN (en días de media)	MECANIZACIÓN	TRAMITACIÓN	TOTAL	EXPTES	% EXPTES
En plazo (*)	29	57	86	79.151	57,33
Fuera de plazo	67	178	245	58.919	42,67
TOTAL	45	109	154	138.070	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

(*) Los conceptos "en plazo y fuera de plazo" se refieren al plazo total de resolución de un expediente. De tal manera que un expediente cuyo plazo total de resolución desde la solicitud sea igual o superior a 181 es considerado "fuera de plazo" y si es inferior "en plazo".

Si bien el plazo medio para resolver se encuentra por debajo del plazo máximo legal, un 42,67 % de los expedientes supera considerablemente este plazo. Como puede observarse, el tiempo medio de gestión de las solicitudes resueltas fuera de plazo asciende a **245 días**, lo que equivale a más de 8 meses para la tramitación de una prestación cuya pronta resolución es crucial para las personas vulnerables que la solicitan.

Se exponen a continuación, en detalle, los datos utilizados y los hallazgos obtenidos en las fases de mecanización y tramitación de las solicitudes:

a) *Tiempo medio de mecanización de las solicitudes*

El tiempo medio de mecanización de las solicitudes oscila entre 35 y 62 días, dependiendo de si el solicitante opta por presentar la solicitud a través del Portal Ciudadano o mediante otros canales de presentación⁵⁸, como se muestra en el siguiente cuadro:

⁵⁷ Esto implica que el análisis se ha realizado sobre 138.070 expedientes, lo que supone el 73,88 % de los expedientes tramitados y resueltos en 2023.

⁵⁸ Otros canales de presentación: solicitudes presentadas en el Registro electrónico de la Seguridad Social, en soporte papel en los Registros habilitados en dependencias de la Seguridad Social o en los de otras administraciones públicas.

CUADRO Nº 6. TIEMPO MEDIO DE MECANIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES
APROBADAS Y DENEGADAS
Ejercicio 2023

CANAL PRESENTACIÓN	OTROS CANALES					PORTAL CIUDADANO				
Plazo Mecanización (en días)	Pre-captura	Captura	Total Mecanización	% Exptes	Exptes	Pre-captura	Captura	Total Mecanización	% Exptes	Exptes
En plazo	31	12	43	59,95	31.819	0	19	19	55,69	47.332
Fuera de plazo ^(*)	60	29	89	40,05	21.255	0	55	55	44,31	37.664
TOTAL	43	19	62	100,00	53.074	0	35	35	100,00	84.996

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

La mecanización de las solicitudes se divide en dos fases: la pre-captura (que abarca desde la fecha de presentación hasta su grabación en la aplicación de gestión) y la captura (período que transcurre desde su grabación hasta su asignación a la unidad de tramitación, fase deslocalizada entre las DDPP).

1. Fase de pre-captura

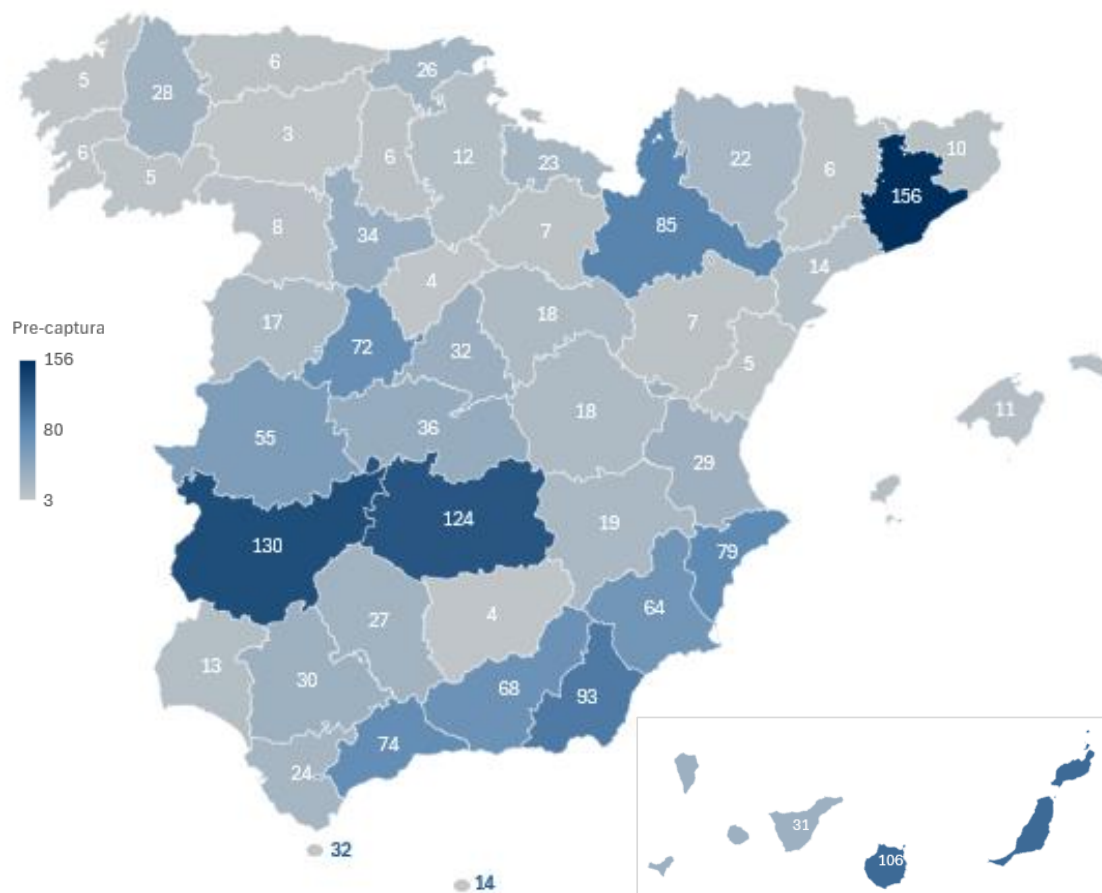
En los casos en los que la solicitud se presenta a través del Portal Ciudadano no existe pre-captura, ya que esta se vuelca directamente en la aplicación A-IMV. Sin embargo, cuando las solicitudes se presentan a través de los otros canales, la transcripción de los datos es manual, lo que se realiza en un tiempo medio de 43 días.

Cabe observar que en los expedientes cuyo tiempo de resolución total ha superado los 6 meses, la grabación manual de la solicitud ha tenido un peso relevante en esa demora: 60 días frente a los 31 días de media cuando la resolución se produjo en plazo. Por tanto, las solicitudes presentadas a través de los canales que requieren su grabación manual están abocadas a sufrir un retraso cuyo importante peso relativo determina en muchos casos el incumplimiento final del plazo legal para resolver.

Por otro lado, los plazos de pre-captura presentan una gran heterogeneidad entre DDPP:

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

GRÁFICO Nº 10. TIEMPO MEDIO EN DÍAS DE PRE-CAPTURA POR DDPP
Ejercicio 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

Como puede observarse, doce DDPP tienen un promedio de más de 50 días en grabar los datos de las solicitudes presentadas. De estas, destacan Barcelona, Badajoz y Ciudad Real, con 156, 130 y 124 días, respectivamente. Estos tiempos de pre-captura tan elevados contrastan con el hecho de que en 13 DDPP los plazos son inferiores a 10 días, lo que pone de manifiesto una ineficiente distribución de recursos entre DDPP.

2. Fase de captura

El anterior [cuadro nº 6](#) muestra que el plazo medio de captura (desde la grabación de la solicitud hasta su asignación a la unidad tramitadora) es de 35 días en las solicitudes presentadas a través del Portal Ciudadano, frente a los 19 días cuando se presentan a través de otros canales. Aunque esto podría sugerir que la captura sería menos efectiva para las solicitudes presentadas a través del Portal, esta demora no debe imputarse al canal de presentación, sino a la forma en que el INSS gestiona las admisiones e inadmisiones a trámite, específicamente, al proceso de bloqueo o suspensión que se aplica durante esta fase de captura hasta disponer de datos tributarios definitivos, como se ha indicado en el anterior [subepígrafe II.2.2.1.](#)

Si se clasifica la información de las solicitudes por trimestres y por canal de presentación, destaca que más de la mitad del universo de solicitudes de la muestra utilizada para este análisis (el 51,86 %) se han presentado en el primer trimestre del año:

CUADRO N° 7. SOLICITUDES PRESENTADAS POR TRIMESTRE
Ejercicio 2023

TRIMESTRE	1		2		3		4	
CANAL PRESENTACIÓN	EXPTES	% EXPTES	EXPTES	% EXPTES	EXPTES	% EXPTES	EXPTES	% EXPTES
Otros canales	24.102	45,41	16.044	30,23	8.258	15,56	4.670	8,80
Portal Ciudadano	47.497	55,88	21.071	24,79	10.405	12,24	6.023	7,09
TOTAL	71.599	51,86	37.115	26,88	18.663	13,52	10.693	7,74

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

En concreto, el 55,88 % de las solicitudes presentadas por el Portal Ciudadano han entrado en el primer trimestre del año. Como en este canal de presentación es el solicitante el que mecaniza los datos en la web y ésta se encuentra integrada con A-IMV, las solicitudes presentadas por esta vía pasan directamente al proceso de admisión. A este respecto, como se ha indicado anteriormente ([subepígrafe II.2.2.1](#)), si con los datos tributarios disponibles en ese primer trimestre (los de 2 años atrás) la solicitud resultase inadmitida, la tramitación queda suspendida hasta recibir los datos del año inmediatamente anterior. Este hecho hace que el plazo para la captura de las solicitudes presentadas a través del Portal Ciudadano sea más elevado que en los otros canales de presentación, ya que, en éstos, aunque las solicitudes correspondan al primer trimestre, la demora en su mecanización (especialmente en la pre-captura) permite que, cuando se inicia el proceso de admisión, ya se cuente con los datos fiscales actualizados, por lo que no resulta necesario su bloqueo hasta la obtención de aquellos.

En todo caso, estos retrasos suponen un perjuicio para los solicitantes que necesitan con urgencia las ayudas para paliar su situación de vulnerabilidad.

La ley establece que las resoluciones de inadmisión, que tienen lugar en esta fase de captura, deberán ser dictadas en 30 días. En el siguiente cuadro se muestra el tiempo medio de resolución de estas inadmisiones, que asciende a 48 días:

CUADRO N° 8. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES INADMITIDAS
Ejercicio 2023

PLAZOS GESTIÓN	EN PLAZO (menos de 30 días)			FUERA DE PLAZO (más de 30 días)			TOTAL	
TRIMESTRE	Nº Exptes	% Exptes	Plazo medio resolución (días)	Nº Exptes	% Exptes	Plazo medio resolución (días)	Nº Exptes	Plazo medio resolución
1	2.819	10,38	9	24.327	89,62	110	27.146	100
2	13.570	65,36	8	7.191	34,64	72	20.761	30
3	12.796	89,56	7	1.491	10,44	77	14.287	14
4	13.196	98,31	5	227	1,69	62	13.423	6
TOTAL	42.381	56,05	7	33.236	43,95	100	75.617	48

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

Como puede observarse, el 43,95 % de las solicitudes inadmitidas lo han sido fuera del plazo establecido en la LIMV, con un plazo medio de resolución de 100 días, más de tres veces

superior al plazo legalmente establecido (oscila entre los 110 días del primer trimestre y los 62 días del cuarto trimestre).

Tal y como se ha anticipado, para las solicitudes presentadas durante el primer trimestre los resultados son peores que para las presentadas en el resto del año, debido a que, en ese período, aún no puede contarse con los datos de la AEAT del ejercicio anterior.

b) Tiempo medio de tramitación de las resoluciones

El periodo de tramitación abarca desde que la solicitud es asignada a la unidad tramitadora (deslocalizada) hasta su resolución. En el análisis efectuado, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora en los tiempos medios de gestión, estos se han desagregado atendiendo a las distintas fases de la tramitación administrativa: asignación a un tramitador, petición de documentación adicional, recepción de la documentación solicitada, propuesta de resolución, fiscalización previa y resolución⁵⁹. A continuación, se presenta un cuadro con el promedio de días dedicado a cada fase⁶⁰:

CUADRO Nº 9. TIEMPO MEDIO DE LAS ETAPAS DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES
Ejercicio 2023
(En días)

ASIGNACIÓN	PETICIÓN DE DOCUMENTACIÓN	RECEPCIÓN DE DOCUMENTACIÓN	PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	FIN FISCALIZACIÓN	RESOLUCIÓN
61	36	21	9	8	3

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

A la vista de estos datos, se considera que las fases de propuesta de resolución, fiscalización y resolución presentan tiempos razonables. También se estiman razonables los promedios de días de petición y recepción de documentación, ya que en esta fase se realiza la verificación y acreditación de los requisitos que establece la LIMV.

Sin embargo, **los 61 días** de media necesarios para que un tramitador comience a gestionar una solicitud demoran en exceso y de manera desproporcionada todo el proceso. Este retraso, generado al inicio de la tramitación, no sólo afecta a la eficiencia del procedimiento, sino que también repercute en la percepción de la calidad del servicio por parte del ciudadano, con el consiguiente daño reputacional para el responsable de la gestión. Además, como se ha anticipado, al tratarse de una prestación que afecta a un sector de la población vulnerable, la necesidad de asegurar una gestión ágil y eficaz resulta especialmente pertinente.

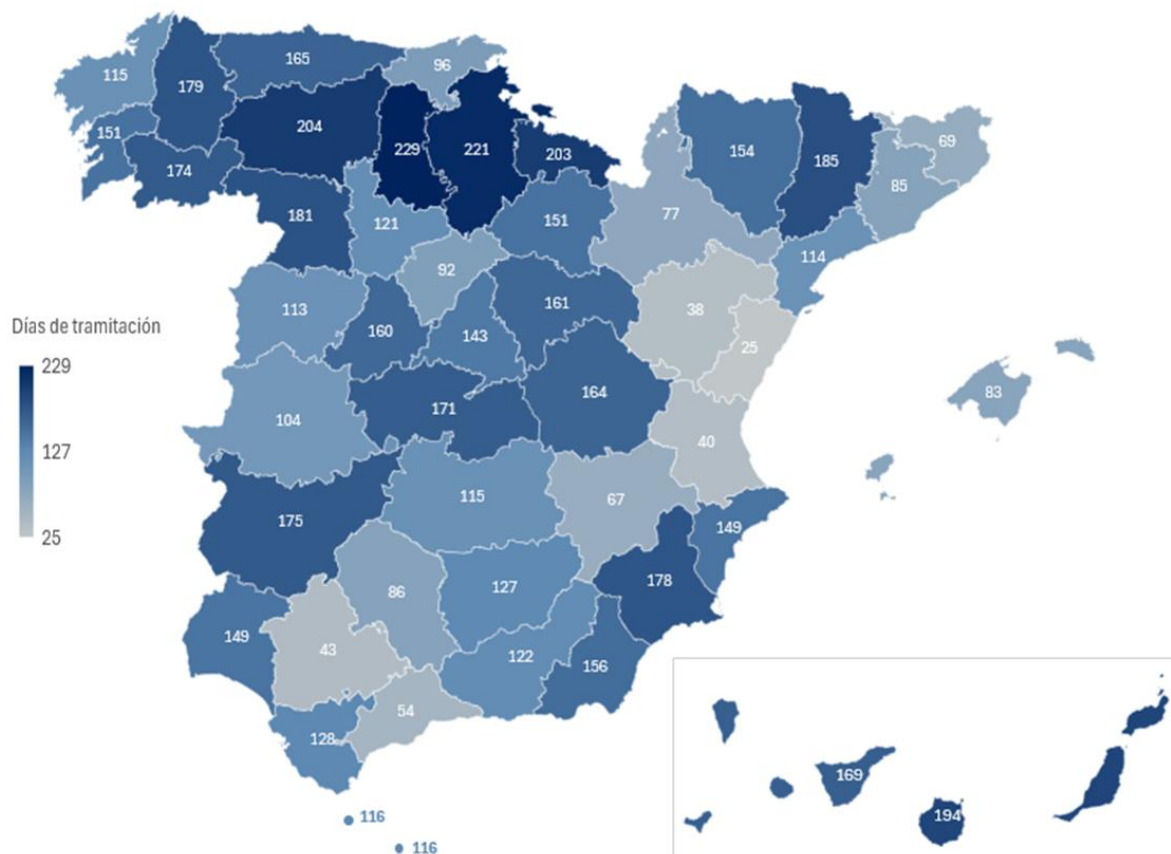
A continuación, se presenta el tiempo medio de tramitación por DDPP⁶¹:

⁵⁹ Hay que tener en cuenta que únicamente son objeto de fiscalización previa las solicitudes con propuesta de resolución aprobatoria.

⁶⁰ La suma de estos tiempos no coincide con el tiempo medio de tramitación, ya que no todas las solicitudes tienen informadas todas las fechas intermedias del procedimiento, lo que puede generar una desviación en el promedio. Además, se han excluido las solicitudes con fechas incongruentes para asegurar la precisión del análisis.

⁶¹ La suma de tiempos intermedios totales por DDPP no coincide con los totales por fases, ya que se han descartado fechas inconsistentes o incoherentes para garantizar la validez de los datos.

**GRÁFICO Nº 11. TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN POR DDPP EN 2023
(En días)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

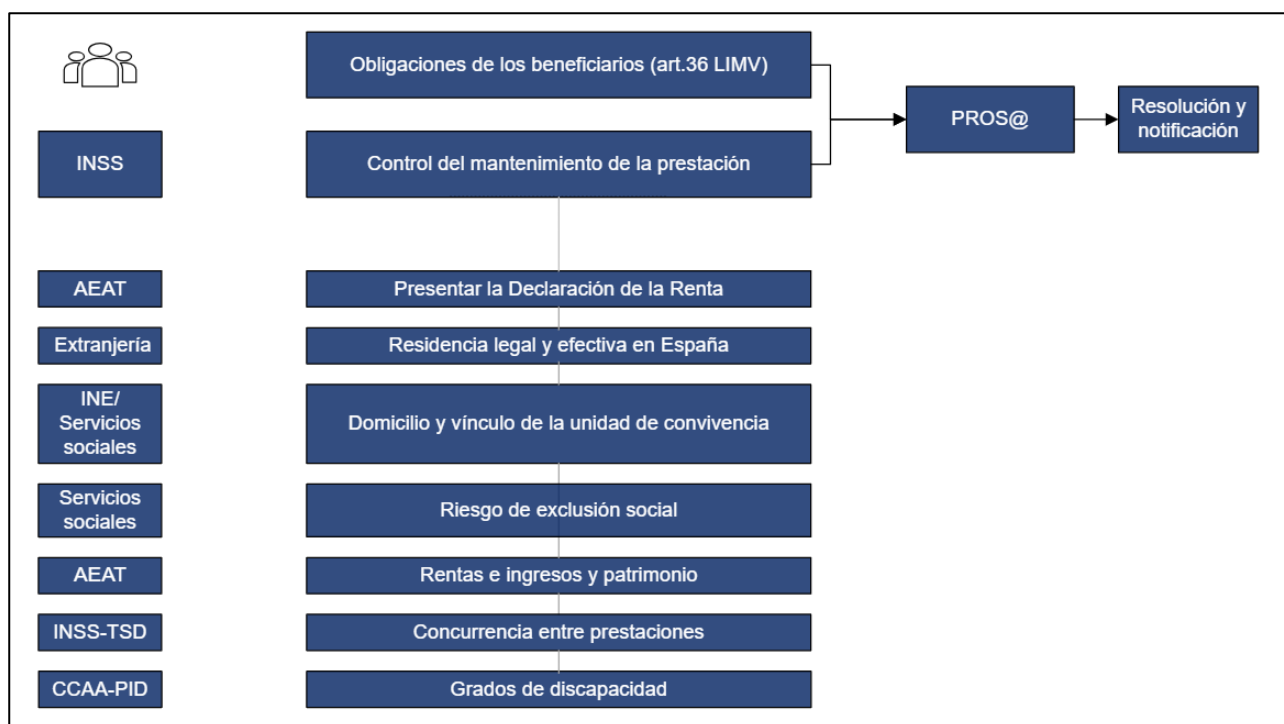
Como puede observarse, el promedio de días de tramitación de las solicitudes varía significativamente de unas DDPP a otras. Así, destacan por superar los 200 días de tramitación, las DDPP de Burgos, León, Palencia y La Rioja, frente a DDPP como las de Castellón, Teruel, Valencia y Sevilla, con menos de 50 días. Estas diferencias son significativas y revelan problemas en la gestión de los recursos en las DDPP con tiempos elevados o, como ya se ha señalado, una ineficiente distribución de recursos a nivel nacional⁶².

II.2.2.5. CONTROL DEL MANTENIMIENTO DE REQUISITOS Y SUPERVISIÓN REALIZADA POR EL INSS

El INSS debe realizar, mediante controles periódicos, las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permiten el mantenimiento del derecho a la prestación o de su cuantía. El procedimiento de control para el mantenimiento de la prestación y las entidades que participan en el mismo se muestran en el siguiente flujograma:

⁶² El INSS manifiesta en sus alegaciones haber realizado mejoras en el procedimiento de gestión de las solicitudes que han permitido reducir los plazos de pre-captura (a fecha de mayo de 2025, el plazo medio en las Direcciones Provinciales de Barcelona, Badajoz y Ciudad Real alcanzaría los 56, 5 y 11 días respectivamente) y de tramitación (en Burgos, León, Palencia y La Rioja 155, 66, 7 y 28 días, respectivamente).

GRÁFICO Nº 12. PROCEDIMIENTO DE CONTROL PARA EL MANTENIMIENTO DEL IMV



Fuente: Elaboración propia.

El control para el mantenimiento de la prestación se realiza por medio del aplicativo PF-PROS@. Esta aplicación presenta las siguientes debilidades que afectan al control de la prestación:

1. En la aplicación se registran indistintamente tanto resoluciones de reconocimiento inicial como de variaciones. Como ya se ha anticipado, el registro de algunas variaciones requiere dar de baja el expediente objeto de la modificación y abrir uno nuevo que incluya la situación actualizada, lo que impide tener un control de la totalidad de las modificaciones realizadas (ya que en esta aplicación figuran como nuevas solicitudes de la prestación) e incrementa el riesgo de que se produzcan errores en los cálculos de los pagos de los atrasos y/o de descuentos de pagos previos de expedientes iniciales.
2. Por otra parte, no existe en PF-PROS@ una adecuada codificación de las variaciones de la prestación que permita calificar cada una de ellas en función de su origen y su causa, ni disponer de un registro de las variaciones tramitadas en los expedientes, lo que ha supuesto que estas no se puedan cuantificar con fiabilidad, además de dificultar notablemente su identificación, control y seguimiento por parte del INSS⁶³.

En este contexto, la base de datos relativa al mantenimiento de los expedientes facilitada al Tribunal de Cuentas por el INSS no presenta una estructura que permita diferenciar los datos que corresponden a expedientes aprobados inicialmente de los que recogen modificaciones

⁶³ El INSS contempla 16 causas de revisión para expedientes aprobados. Para cada expediente, estas causas de revisión resultan coincidentes con la última causa de revisión que recoge el aplicativo PF-PROS@ y son derivadas de las variaciones que se ejecutan en el expediente, ya sea de manera centralizada como consecuencia de los procesos de control o, individualmente, por las DDPP.

posteriores de estos. Además, esta base no incluye las causas de revisión en 532.527 registros, lo que representa el 17,48 % del total⁶⁴.

Esta situación, ha afectado a las labores de fiscalización relativas al control del mantenimiento de la prestación por el Instituto. En particular, no se ha podido realizar el análisis del tiempo medio de gestión de las variaciones comunicadas por los beneficiarios sobre el cumplimiento de requisitos para seguir cobrando la prestación, así como de la duración de las suspensiones y de las extinciones.

Alternativamente, se han analizado los procedimientos específicos de control que el Instituto lleva a cabo sobre los diferentes requisitos a comprobar:

1. Validez de los CSS que sirvieron para reconocer la prestación. El control de este requisito requiere, en primer lugar, la identificación de aquellos expedientes que precisan la renovación de un CSS. No obstante, en ocasiones, por error, no se identifica la existencia de estos certificados en los expedientes, por lo que quedan, indebidamente, excluidos del control.

Por otra parte, algunos CSS precisan renovación anual, en concreto los previstos en los apartados 9.d) y e) y 10 del artículo 21 de la LIMV; sin embargo, el INSS realiza las comprobaciones respecto de los certificados de servicios sociales en todos los supuestos previstos en este artículo, precisen o no de su renovación. Los controles sobre los supuestos en que no es necesaria la renovación generan una carga de trabajo superflua e innecesaria que, además, retrasa la tramitación.

Como consecuencia del control de renovación de certificados correspondiente a 2023, se suspendieron un total de 2.916 expedientes, según el inventario de CSS aportado por el INSS⁶⁵. En aquellos casos en que, tras la suspensión del expediente, se recibe la renovación del certificado, este es rehabilitado, abonándose las cuantías correspondientes mediante atrasos. Sin embargo, si el expediente permanece suspendido durante un período de doce meses, el derecho a la prestación se extingue y así, tras el control de renovación de certificados de 2023, 100 expedientes fueron dados de baja.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, como ya se ha señalado en el [subepígrafe II.2.2.2](#), que los datos del inventario de CSS son inconsistentes con los de las bases de datos proporcionadas por el INSS, ya que estas no incluyen todas las suspensiones de los CSS, ni contemplan el cambio de situación para los 100 expedientes que en el inventario de CSS figuraban de baja. Estas circunstancias merman la confianza en los resultados extraídos de las bases, afectando en consecuencia a la fiabilidad de las tareas de control que realiza el INSS.

2. Control de residencia efectiva de los miembros de la unidad de convivencia en el domicilio, su composición y la relación de parentesco. Durante el período de la fiscalización, la actualización de las circunstancias relacionadas con la composición de la unidad de convivencia ha sido, en su totalidad, la informada por los beneficiarios de la prestación. El control del INSS se encontraba en fase de diseño.

⁶⁴ De los 3.046.520 registros incluidos en la base, el 17,48 % carece de causa de revisión.

⁶⁵ De un total de 9.149 solicitudes identificadas por el INSS con CSS.

En este contexto, las bases de datos de expedientes del IMV tampoco informan sobre las variaciones comunicadas por los beneficiarios relativas a la composición de la unidad de convivencia, lo que ha impedido la realización de verificaciones al respecto.

En julio de 2024, el INSS ha realizado por primera vez el control del mantenimiento de la composición de la unidad de convivencia con el INE y tiene previsto realizarlo, al menos anualmente, antes del cruce de rentas e ingresos y patrimonio.

3. Cruce de rentas e ingresos y patrimonio (en adelante, cruce de rentas). El importe de la prestación es revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior y adoptando el criterio fiscal para determinar en qué ejercicio se han generado dichos ingresos (artículo 20.2 de la LIMV).

Así, cuando la información tributaria de que dispone el INSS para el reconocimiento del IMV o para la actualización anual de su cuantía, no es definitiva, reconoce el importe de la prestación o modifica su cuantía (de manera provisional), teniendo en cuenta dicha información. Si, posteriormente, esta se modifica y se verifica que, de acuerdo con los nuevos datos tributarios definitivos o consolidados, el importe del derecho reconocido o revalorizado provisionalmente debe ser diferente, se emite la resolución definitiva correspondiente. En el caso de que la información tributaria provisional no sea modificada, la resolución provisional se convierte en definitiva el 31 de diciembre del ejercicio en el que se realizó el reconocimiento del derecho o la revisión del importe.

A este respecto, debe destacarse que en las resoluciones de concesión o modificación de la prestación no se especifica con claridad que la cuantía reconocida es provisional (Disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022), ni se indica el momento en que pasa a ser definitiva. Por lo tanto, el beneficiario ignora que la cuantía percibida puede haber sido abonada en exceso y ser objeto de reclamación hasta el último trimestre de cada año⁶⁶.

Para verificar la información sobre rendimientos y patrimonio declarados por el beneficiario, el INSS realiza anualmente un cruce con los datos fiscales que obran en la AEAT. Para ello, el INSS recibe un fichero con la información tributaria del ejercicio anterior al del año en que se lleva a cabo la revisión del derecho. Este cruce solo se realiza respecto a beneficiarios que, en el momento de realizarse el control, se encuentren en situación de alta. Por lo tanto, esta verificación excluye a los beneficiarios que hayan sido dados de baja antes de dicho cruce, lo que representa una debilidad del control interno, ya que los expedientes extinguidos antes del cruce no son objeto de control ni por tanto tampoco de una eventual regularización.

Además, este control se realiza exclusivamente en relación con aquellos beneficiarios que están registrados en la nómina correspondiente al mes de octubre del año en curso. En 2023, se han cruzado y analizado 493.577 expedientes, lo que representa el 90,67 % del total de expedientes con nóminas desde enero hasta octubre de ese año (544.388). Esta cifra refleja un alto grado de compromiso en la revisión y supervisión de estos registros.

No obstante, es necesario que la revisión alcance a todos los expedientes que deban ser objeto de la misma, ya que una variación de rentas, ingresos o patrimonio puede dar lugar, bien a una mejora de la prestación recibida por el beneficiario, o bien a una solicitud de reintegro por pago indebido.

⁶⁶ En el trámite de alegaciones, el INSS indica que efectivamente considera necesario realizar un proceso de actualización adicional, y por ello, en el ejercicio 2025 va a realizar dos cruces de información para actualizar la prestación, uno en el mes de mayo con la información tributaria disponible en ese momento (imputaciones de renta de 2024) y otro en octubre (rentas definitivas de 2024).

Una vez que se trata el fichero enviado por la AEAT, el aplicativo de gestión de la prestación (PF@PROSA) computa las rentas que hayan de tenerse en cuenta para el cálculo de la prestación de manera automática, y procede a recalcular los importes de IMV que deberían haberse percibido desde el primer día del año objeto de la revisión. Asimismo, determina la cuantía a percibir a partir del cruce y la del siguiente ejercicio, con los incrementos que se determinen para las pensiones no contributivas. Y la cuantía del siguiente ejercicio será de nuevo objeto de revisión en el siguiente cruce de rentas.

Los resultados de los cruces realizados en 2023 y en 2024, respecto de las rentas de 2022 y 2023, respectivamente, se reflejan en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 10. RESULTADOS DE LOS CRUCES REALIZADOS EN 2023 Y 2024

RESULTADO DEL CRUCE	2023		2024		% VARIACIÓN INTERANUAL
	EXPTES	%	EXPTES	%	
Mantenimiento	241.063	48,84	291.436	47,22	20,90
Deuda (reintegros)	116.183	23,54	200.788	32,53	72,82
Atrasos (abonos)	136.331	27,62	124.990	20,25	(8,32)
TOTAL	493.577	100,00	617.214	100,00	-

Fuente: Datos proporcionados por el INSS.

Como puede observarse, de este control pueden derivarse los efectos siguientes:

- Si del cruce se determina que corresponden mayores cuantías que las abonadas, se recalcula el importe de la prestación, incrementado la cuantía con efectos desde el primer día del año de la revisión. En este caso, el INSS de oficio, en un momento posterior, llevará a cabo el abono automático de los atrasos correspondientes. A raíz de los controles realizados en 2023 y 2024, se han generado atrasos en 261.321 expedientes.
- Si, por el contrario, se deduce que se han abonado importes en exceso a los beneficiarios del IMV, una vez aplicadas las posibles condonaciones de parte de esta cuantía si existen menores en la UC, se genera una deuda (obligación de reintegro). Como consecuencia del cruce de rentas de estos dos años, se ha generado deuda en 316.971 expedientes.

A este respecto debe señalarse que la prestación se extingue en su totalidad en el momento en que se detecta que la cuantía percibida supera el límite de la RAG (con las salvedades de la aplicación del mecanismo del incentivo al empleo), y se exige la devolución del exceso percibido con efectos retroactivos desde 1 de enero (o, en su caso, desde el primer mes de cobro, si es posterior) y hasta el momento del cruce. Es decir, se puede exigir la devolución de 10 meses de exceso de prestación percibida. Esta circunstancia constituye un desincentivo para solicitar la prestación ante el riesgo de tener que afrontar devoluciones, eventualmente elevadas, a unos beneficiarios sin capacidad de ahorro que les pueda permitir afrontar la devolución de estos importes.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la variación interanual muestra que, en general, el control ha sido menos favorable para los hogares en 2024 en comparación con el año anterior. Esto se refleja en el aumento del porcentaje de expedientes dados de baja o con reducción en su cuantía, generando deuda (84.605 expedientes más, lo que ha supuesto un incremento interanual del 72,82 %), mientras que disminuye el porcentaje de aquellos que incrementan su cuantía (11.341 expedientes menos, con una disminución del 8,32 %). La regulación del incentivo al empleo que se analiza en el [subepígrafe II.3.3.2](#), podría estar detrás de estas variaciones poco favorables para los hogares.

Una vez efectuado el cruce de rentas, la cuantía revisada se notifica de manera centralizada a cada interesado.

Por último, debe tenerse en cuenta que los beneficiarios del IMV están sujetos durante el tiempo de percepción de la prestación a la obligación de comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de 30 días naturales desde que estos se produzcan. Además, en caso de que compatibilicen la prestación con rentas del trabajo, deben informar si dejan de cumplir los requisitos necesarios para mantener dicha compatibilidad. No obstante, a pesar de esta obligación, el INSS no tiene en cuenta dicha comunicación para llevar a cabo la revisión, ya que la hace cuando lleva a cabo el control a través del cruce de rentas que realiza en el último trimestre de cada año. Esta situación, además de retrasar posibles cambios en la prestación, genera inseguridad para el beneficiario, que no recibe respuesta por los cambios que ha comunicado, generándole incertidumbre sobre la posibilidad de tener que reintegrar unos importes que le resultan necesarios, y que de hecho continúa percibiendo, con escasa capacidad de ahorro para poder afrontar una eventual devolución.

II.2.3. Gestión de la deuda derivada de prestaciones indebidamente percibidas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la LIMV (que remite a estos efectos al Real Decreto 148/1996, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de Seguridad Social indebidamente percibidas y al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social) y en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022, la recuperación de la deuda se puede gestionar, bien por el INSS por el procedimiento especial de descuento o por el de compensación directa (mediante su descuento sobre la futura cuantía de la prestación que deba ser abonada en virtud de la resolución definitiva⁶⁷), o bien por el procedimiento general de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)⁶⁸.

⁶⁷ El procedimiento de compensación directa de los importes abonados en exceso se realiza garantizando, en todo caso, el percibo del 30 % mensual de esta cuantía y únicamente procederá cuando el importe total percibido en exceso pueda ser descontado en un período máximo de 12 mensualidades.

⁶⁸ Aunque existen excepciones a la exigencia del reintegro de la deuda (como el 3 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples -IPREM-).

La configuración de la deuda derivada de pagos indebidos por IMV, a 31.12.2023, ha sido la siguiente:

CUADRO Nº 11. SEGUIMIENTO DE LA DEUDA DEL IMV GESTIONADA POR EL INSS
(En euros)

EJERCICIO	NÚM. DE DEUDORES	DEUDA RECONOCIDA EN EL AÑO	REINTEGROS	% REINTEGROS SOBRE DEUDA	BAJAS DE DEUDAS	% BAJAS SOBRE DEUDA	DEUDA PENDIENTE A 31/12/2023
2020	10	15.637,46	3.787,38	24,22	0	0,00	11.850,08
2021	396	995.642,66	518.817,55	52,11	41.465,78	4,16	435.359,33
2022	14.436	47.733.790,28	8.215.793,79	17,21	1.355.611,83	2,84	38.162.384,66
2023	31.560	58.067.649,42	18.696.383,42	32,20	3.370.661,43	5,80	36.000.604,57
TOTAL	46.402	106.812.719,82	27.434.782,14	25,68	4.767.739,04	4,46	74.610.198,64

Fuente: Cuenta General del Estado 2023.

Como puede observarse, de media, en el periodo de 2020 a 2023, se ha recuperado el 25,68 % de las deudas reconocidas y se han dado de baja el 4,46 % de las deudas.

La evolución del inventario de deuda durante el periodo fiscalizado ha sido la siguiente:

CUADRO Nº 12. INVENTARIO DE DEUDA DEL IMV
Ejercicios 2022 y 2023
(En euros)

MOVIMIENTOS DE INVENTARIO	PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE DESCUENTO GESTIONADO POR EL INSS		PROCEDIMIENTO GENERAL DE DEUDA GESTIONADO POR LA TGSS		TOTAL	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Deuda a inicio del ejercicio	111.055,39	10.837.646,88	339.432,42	27.771.947,19	450.487,81	38.609.594,07
Deuda reconocida	17.550.713,69	11.186.167,70	30.183.076,59	46.881.481,72	47.733.790,28	58.067.649,42
Reintegros obtenidos	1.631.043,10	5.193.925,77	6.584.750,69	13.502.457,65	8.215.793,79	18.696.383,42
Bajas de deudas	71.315,50	399.623,71	1.284.296,33	2.971.037,72	1.355.611,83	3.370.661,43
Deuda a fin de ejercicio	15.959.410,48	16.430.265,10	22.653.461,99	58.179.933,54	38.612.872,47	74.610.198,64

Fuente: Cuentas Generales del Estado correspondientes a 2022 y 2023.

En términos generales, se observa que la deuda total ha aumentado significativamente en 2022 y 2023. Así, la deuda acumulada pendiente al final del ejercicio 2023, por importe de 74,61 millones de euros, se ha incrementado un 93,24 % respecto del ejercicio anterior (38,61 millones), lo que puede indicar la existencia de dificultades en el cobro de la deuda. Los reintegros y las bajas también experimentan un considerable ascenso en dichos ejercicios, lo que sugiere un esfuerzo continuo para gestionar y reducir la deuda por parte del INSS.

Como puede observarse, en 2023, solo un 22,02 % de la deuda se gestionaba por el INSS, lo que podría explicar el incremento de la deuda pendiente en ese ejercicio.

A partir de abril de 2024 se ha implementado, por primera vez, el tratamiento automatizado y centralizado de las deudas generadas en el control de rentas, empezando por las derivadas del cruce de rentas realizado en noviembre de 2022⁶⁹. Este tratamiento se ha llevado a cabo a través del aplicativo para la gestión automática de las notificaciones de los procedimientos general y especial (TPRE). De esta manera, se simplifica el trabajo manual de volcado de datos realizado por las DDPP, lo que permite agilizar la emisión de las resoluciones de reclamación de deuda. No obstante, estas reclamaciones se están emitiendo con casi dos años de demora desde su detección, lo que puede provocar que no se pueda gestionar directamente por el INSS, por haberse extinguido la prestación, obligando a recurrir al procedimiento general, más complejo, que dificulta la recuperación.

Respecto a la deuda generada como consecuencia del cruce de rentas realizado en 2023 (que tuvo lugar en el mes de octubre), a la fecha de elaboración de este informe aún no está tramitada.

II.2.4. Reclamaciones previas y revisiones de oficio

El INSS carece de un sistema centralizado y automatizado para la gestión y seguimiento de las reclamaciones previas (RRPP) formuladas por los interesados contra las resoluciones dictadas en materia de IMV y de las revisiones de oficio. Las RRPP se tramitan por las DDPP del domicilio del interesado utilizando diferentes aplicaciones según el canal de presentación de la reclamación y de la aplicación utilizada para el registro de la solicitud inicial (o, en su caso, de la resolución de modificación de la solicitud inicial). Su seguimiento es manual y únicamente se reportan los datos estadísticos a los servicios centrales (número de reclamaciones presentadas en las DDPP, dato acumulado de reclamaciones tramitadas, etc.).

De acuerdo con la información estadística facilitada por el INSS, el total de RRPP tramitadas hasta diciembre de 2023 fue de 228.572, lo que representa el 9 % de todas las resoluciones de IMV emitidas hasta esa fecha⁷⁰. Y, en concreto, para el ejercicio 2023 el volumen de reclamaciones tramitadas se situó en 70.041.

El Instituto ha facilitado al Tribunal un inventario parcial de RRPP presentadas a través de A-IMV. De los 50.884 expedientes con reclamación previa incluidos en dicho inventario, 35.680 corresponden a RRPP presentadas en 2023. A pesar de que este inventario presenta ciertas limitaciones, se considera representativo y permite llevar a cabo un análisis del tiempo de resolución de las RRPP⁷¹.

Tras este análisis, se ha comprobado que casi el 70 % de las RRPP resueltas en 2023 han incumplido el plazo de 45 días hábiles para resolver establecido en la norma (artículo 71.5 de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social)⁷².

Para valorar la extensión de esta demora se ha analizado el tiempo medio, por tipo de resolución reclamada y por resultado de la reclamación, según se muestra en el siguiente cuadro:

⁶⁹ Para la reclamación de las deudas derivadas de los controles de 2020 y 2021 el INSS implantó un Plan de Intensificación para su gestión, que se desarrolló entre el 15 de junio y el 15 de octubre de 2023.

⁷⁰ Según las estadísticas facilitadas por el INSS, el total de resoluciones emitidas hasta el 31/12/2023 es de 2.538.528.

⁷¹ Este inventario presenta algunas limitaciones, ya que incluye únicamente las RRPP interpuestas contra solicitudes que han sido resueltas en el aplicativo A-IMV, excluyendo aquellas RRPP relacionadas con solicitudes que fueron aprobadas o denegadas en PF-PROS@, así como las resoluciones de modificación de solicitudes. De estas, se han podido valorar sólo las reclamaciones resueltas, que suponen el 41,75 % del total de las presentadas en 2023.

⁷² Para dejar un margen suficiente que incluya los posibles días inhábiles dentro del período de cómputo de 45 días hábiles, se ha considerado fuera de plazo, a efectos del cálculo, las RRPP resueltas en un plazo superior a 60 días naturales.

**CUADRO Nº 13. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES
PREVIAS EN 2023
(En días)**

RESOLUCIÓN IMV	RESULTADO DE LA RRPP		MEDIA
	DESESTIMADA	ESTIMADA	
Denegada	126	131	127
Desistida	140	138	139
Inadmitida	113	127	116
MEDIA	122	131	125

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario de RRPP facilitado por el INSS.

Como puede observarse, el plazo medio de resolución de las reclamaciones se sitúa en torno a los 125 días naturales, muy por encima del plazo legal para resolver establecido en el referido artículo 71.5, lo que, además de incumplir este precepto, abre al interesado la vía del recurso ante la jurisdicción social al establecer la ley la presunción de que la reclamación ha sido desestimada por silencio administrativo.

Por otro lado, se ha constado que las resoluciones relativas a las RRPP no incorporan una motivación clara ni suficientemente individualizada, lo que genera inseguridad jurídica a los interesados a la hora de evaluar la viabilidad de un posible recurso en vía judicial o de volver a solicitar la prestación.

Es expresivo de esta circunstancia el hecho de que, en 2023, se han registrado 274 casos en los que una misma persona ha presentado varias reclamaciones en relación con una misma resolución. En un caso, una sola persona interpuso hasta 10 reclamaciones. Si bien se trata de un caso aislado, su análisis permite comprobar cómo la primera reclamación fue desestimada sin apenas explicaciones, por lo que el solicitante la repitió hasta 9 veces sin que se llegara a exponer una motivación suficiente por parte del INSS que pudiera ayudar a entender al interesado las causas de la inadmisión y evitar reiteraciones inútiles. En el [Anexo 7](#) se incluye un extracto de una de las respuestas facilitadas por el INSS acreditativa de la insuficiente motivación de la denegación y, como consecuencia, de la inseguridad e indefensión generadas al solicitante.

También se ha solicitado al INSS información acerca de las **revisiones de oficio** de los actos relativos a la prestación del IMV (artículo 19 de la LIMV), para valorar las principales causas que las originan y sus resultados. El Instituto ha aportado la información que recopila periódicamente de sus DDPP (número y porcentaje de revisiones tramitadas, desde abril de 2021, y su evolución, desde el 30 de junio de 2022), pero estas revisiones todavía no están disponibles en sus aplicativos de gestión. Así, el INSS no recaba el detalle de los motivos de las revisiones ni el criterio aplicado en su tramitación, lo que impide la homogenización de criterios y la adecuada supervisión de las decisiones adoptadas.

Tras el análisis de esta información, se observa una diferencia significativa en los porcentajes de revisiones de oficio realizadas en las distintas DDPP. Así, en la de Palencia se realiza un 12,45 % del total de revisiones realizadas por el INSS, y en la de Castellón un 17,59 %, en contraste con las de Ciudad Real (0,01 %) y Tarragona (0,08 %). Estas diferencias se producen porque las DDPP que presentan altos porcentajes consideran cualquier variación como revisión de oficio, lo que pone de manifiesto la necesidad de homogeneizar criterios antes mencionada.

II.2.5. Procesos Judiciales

En 2022 y 2023 se han iniciado 5.176 procesos judiciales por reclamaciones relativas al IMV y, a diciembre de 2024, se han resuelto 4.547, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 14. PROCESOS JUDICIALES DERIVADOS DE LA GESTIÓN DEL IMV
Ejercicios 2022 y 2023

	INICIADOS	RESUELTOS	SENTENCIAS FAVORABLES	%	SENTENCIAS DESFAVORABLES	%	ARCHIVO	%	DESISTIDO	%
2022	2.826	2.424	1.043	43,03	747	30,82	42	1,73	592	24,42
2023	2.350	2.123	857	40,37	642	30,24	50	2,36	574	27,04
TOTAL	5.176	4.547	1.900	41,79	1.389	30,55	92	2,02	1.166	25,64

Fuente: Estadísticas facilitadas por el INSS.

Como puede observarse, en 1.900 casos (un 41,79 %) los juzgados y tribunales de lo social han dado la razón a la persona que reclamaba ante el INSS, al menos en parte. En estos casos, la Justicia ha considerado que el INSS había subestimado la prestación o no la había concedido cuando correspondía. A este respecto, no consta que el INSS recabe el detalle de los motivos de las sentencias ni el criterio aplicado en su tramitación, lo que impide la homogenización de criterios y la adecuada supervisión de las decisiones adoptadas⁷³.

Para el análisis de estos procedimientos judiciales, el INSS facilitó copias de las sentencias judiciales (dictadas entre enero de 2022 y junio de 2023, tanto de los juzgados de lo social como de los Tribunales Superiores de Justicia para los recursos de suplicación), de los que se seleccionó una muestra de 101 sentencias con el siguiente resultado:

CUADRO N° 15. ANÁLISIS MUESTRA SELECCIONADA

AGRUPACIÓN DE CAUSAS	PROCESOS JUDICIALES	% SOBRE EL TOTAL DE PROCESOS	RESULTADO A FAVOR DEL SOLICITANTE TOTAL O PARCIALMENTE	% A FAVOR DEL SOLICITANTE (TOTAL O PARCIALMENTE)
Vulnerabilidad económica	41	40,59	20	48,78
Unidad convivencia	36	35,64	21	58,33
Otras	21	20,79	6	28,57
Residencia legal	3	2,98	2	66,67
TOTAL GENERAL	101	100,00	49	48,51

Fuente: Elaboración propia a partir de sentencias facilitadas por el INSS.

⁷³ El INSS señala en sus alegaciones que no procede modificar sus criterios de gestión como consecuencia de sentencias recibidas puntualmente de los Juzgados de lo Social ni de los Tribunales Superiores de Justicia, sin perjuicio de que se realice su seguimiento y se proceda a su cumplimiento. Sin embargo, este Tribunal considera que una revisión posterior de las materias que cuentan con resoluciones judiciales en desacuerdo con las adoptadas por el Instituto podría contribuir a evitar diferencias interpretativas y a promover una mayor uniformidad en la gestión de las Direcciones Provinciales.

Como puede apreciarse, la mayoría de estas demandas tienen como objeto la vulnerabilidad económica (40,59 %) y la unidad de convivencia (35,64 %). En 49 sentencias (48,51 %) el fallo es favorable, total o parcialmente, al solicitante del IMV.

Respecto a la tramitación de las sentencias favorables para el solicitante, en la Circular 2/95 del INSS, de 26 de enero, se imparten instrucciones sobre su ejecución provisional. A este respecto, se seleccionaron 3 expedientes (DDPP de Pontevedra, Zaragoza y Cáceres) cuyas resoluciones de inadmisión por el INSS, fueron revocadas por sentencia judicial, para analizar el tratamiento dado por las DDPP en cada uno de los casos. El resultado es que solo la DP de Cáceres ha cumplido lo dispuesto en la Circular 2/95. En la DP de Pontevedra no se cumple el apartado 4 de la Circular 2/95, ya que debieron abonarse atrasos desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en primera instancia, y no desde que la sentencia adquirió firmeza al ser confirmada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia correspondiente. Por su parte, la DP de Zaragoza tramitó el expediente con un año de retraso, por lo que se incumplió el apartado 2 de la Circular que señala que el reconocimiento de la prestación y abono del primer pago se debe tramitar sin ninguna dilación.

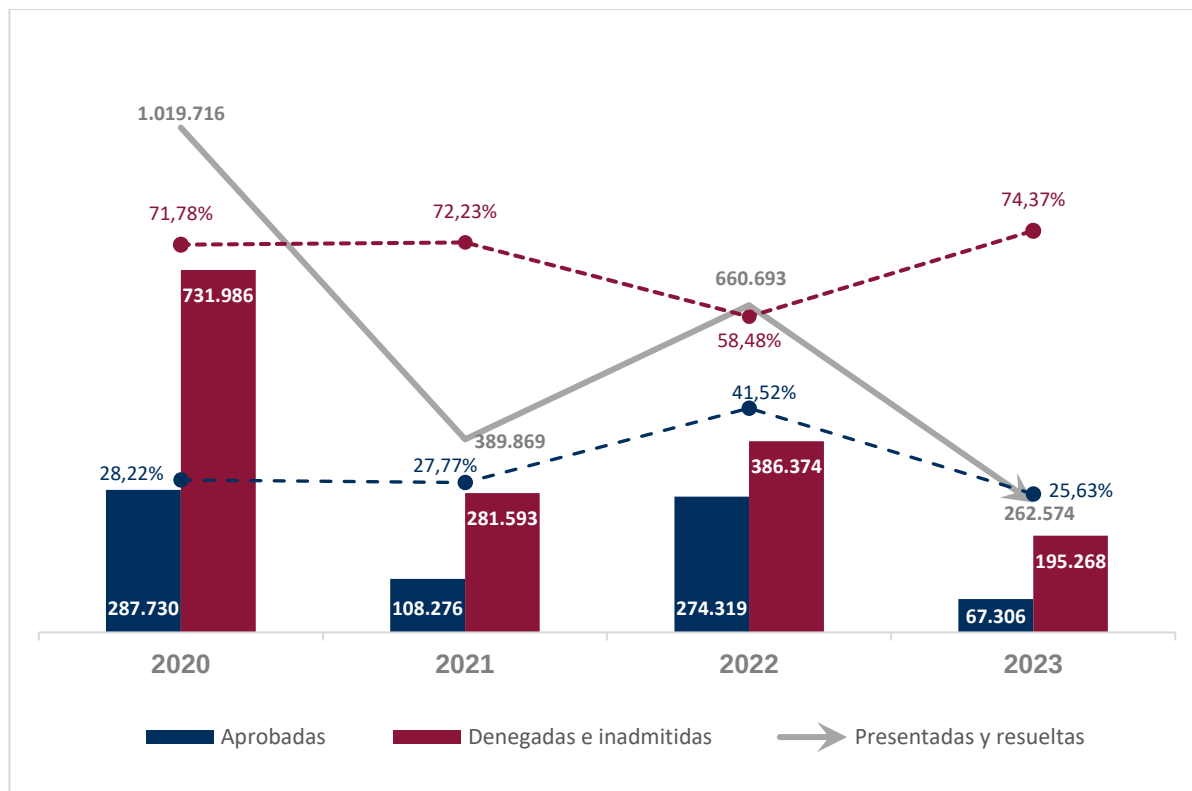
En definitiva, cuando el IMV se concede como consecuencia de sentencia judicial, la gestión del expediente y su incorporación a las aplicaciones de gestión no se realizan de forma homogénea en las diferentes DDPP.

II.2.6. Análisis de las solicitudes del IMV resueltas

De acuerdo con la información facilitada por el INSS en las bases de datos de expedientes del IMV, el número de solicitudes presentadas y resueltas a 31.12.2023 ha sido, al menos, el siguiente⁷⁴:

⁷⁴ Se utiliza la expresión "al menos" porque se tiene constancia de la existencia de solicitudes tramitadas durante el ámbito temporal de la fiscalización excluidas de las bases de datos proporcionadas por el INSS (como solicitudes aprobadas que no se abonan por darse de baja, solicitudes con captura no finalizada y con "recapturas" para corregir errores de expedientes aprobados o solicitudes resueltas en situación de reclamación previa no resuelta).

GRÁFICO N° 13. NÚMERO DE SOLICITUDES DE IMV POR AÑO Y TIPO DE RESOLUCIÓN
Período 2020-2023



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

A lo largo de los cuatro años de vigencia de la prestación se ha observado una tendencia general decreciente del número de solicitudes presentadas. Esta tendencia puede ser indicativa de que la mayor parte de la población objetivo de la prestación ha presentado, desde los primeros momentos de su puesta en marcha y de forma temprana, su solicitud (a 31.12.2023, el total de solicitudes presentadas y resueltas desde el inicio de la prestación ha ascendido a 2.332.852). Aunque en 2022 se observa un repunte en las solicitudes presentadas, debe tenerse en cuenta que el CAPI se incluyó ese año, lo que explicaría ese incremento.

Del análisis de los datos expuestos destaca el elevado número de solicitudes inadmitidas y denegadas cada año, habiendo alcanzado un total de 1.595.221 solicitudes a 31 de diciembre de 2023, lo que representa un 68,38 % de las solicitudes resueltas.

Este elevado porcentaje, puesto en relación con las altas cifras de *non take-up* a que se ha hecho referencia con anterioridad (en torno a un 65 %) y con la escasa penetración de la prestación entre las personas en situación de pobreza severa (solo llega a un 20,78 % de este colectivo), revela ineficiencias en el diseño de la prestación.

En este contexto, como se verá a continuación, personas potencialmente beneficiarias de la prestación ven denegada o inadmitida su solicitud por no poder acreditar los requisitos establecidos en la LIMV, como consecuencia de las dificultades formales que plantea dicha acreditación en muchos casos. A ello se suman las deficiencias de motivación que presentan las resoluciones de inadmisión o denegación, que generan inseguridad jurídica y falsas expectativas a los interesados, abocándoles a presentar de manera reiterada nuevas solicitudes o reclamaciones que, a la postre, no son viables. En definitiva, no parece que exista una correspondencia entre las necesidades económicas del colectivo al que se estimó que debía llegar

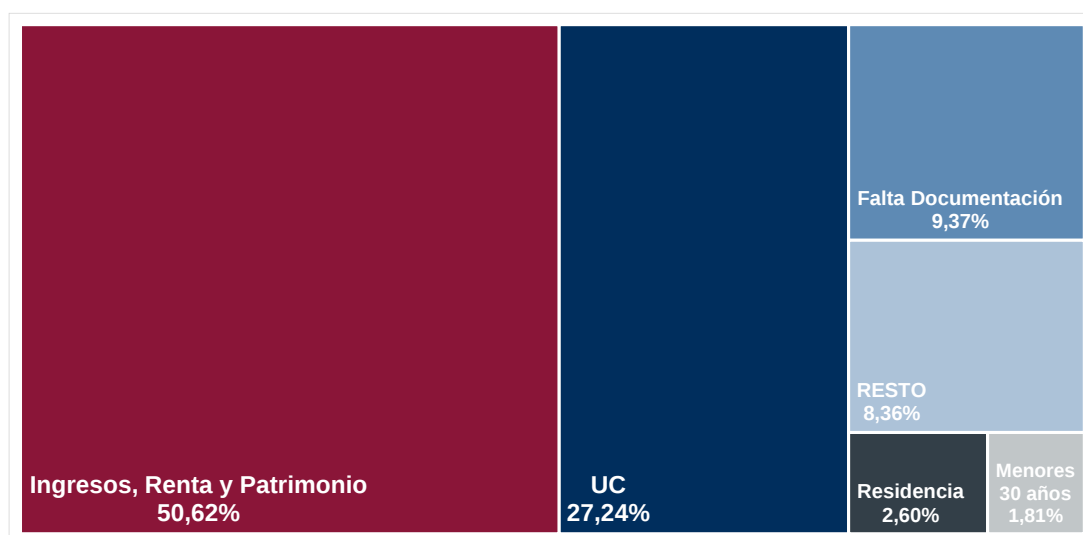
la prestación y las dificultades formales existentes para tramitar y acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtenerla. A continuación, se analizan estas circunstancias.

II.2.6.1. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DENEGADAS E INADMITIDAS

El INSS contempla en sus bases de datos más de 40 causas distintas de denegación de las solicitudes, entre las que, en ocasiones, se observa cierta falta de concreción, con descripciones muy similares entre sí, como se verá más adelante, lo que dificulta su individualización. Además, se han detectado 34.305 expedientes denegados en los que no se especifica el detalle de la causa de denegación⁷⁵.

Para realizar el análisis y la valoración de las solicitudes por causas de denegación e inadmisión, se han agrupado las principales causas durante el período 2020 a 2023, que se presentan en el siguiente gráfico⁷⁶:

GRÁFICO Nº 14. PORCENTAJE DE SOLICITUDES SIN DERECHO A IMV AGRUPADAS POR CAUSA
Acumulado a 31.12.2023*



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

(*) En este gráfico se muestran agrupadas las causas por las que se deniegan o inadmiten las solicitudes.

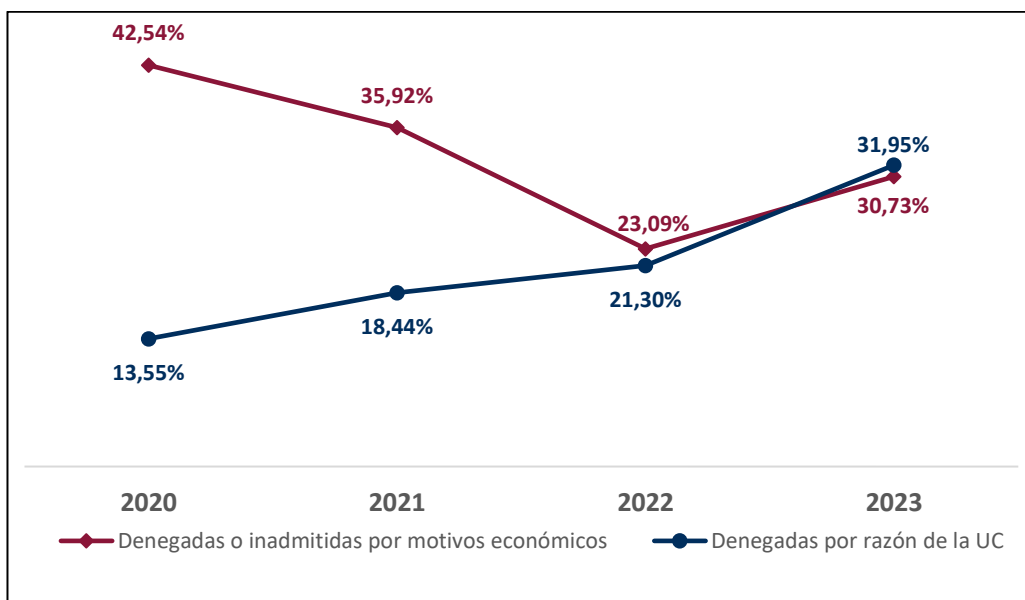
Como se puede observar, los principales motivos para no estimar las solicitudes han sido el incumplimiento del requisito de ingresos, rentas o patrimonio (50,62 %⁷⁷) y la falta de acreditación o cumplimiento de los requisitos de la UC (27,24 %). La evolución de estas dos causas durante el período 2020 a 2023, se muestra en el siguiente gráfico:

⁷⁵ Lo que representa un 3,42 % del total de 1.001.897 expedientes denegados.

⁷⁶ En el [Anexo 8](#) se muestra el detalle de las causas de denegación, con la agrupación realizada, y de las causas de inadmisión.

⁷⁷ A estos efectos, se han agregado las denegaciones por ingresos, rentas o patrimonio y las inadmisiones, ya que en ambos casos se valora el cumplimiento de la vulnerabilidad económica.

GRÁFICO N° 15. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE NO CONCESIÓN DEL IMV
Período 2020-2023*



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

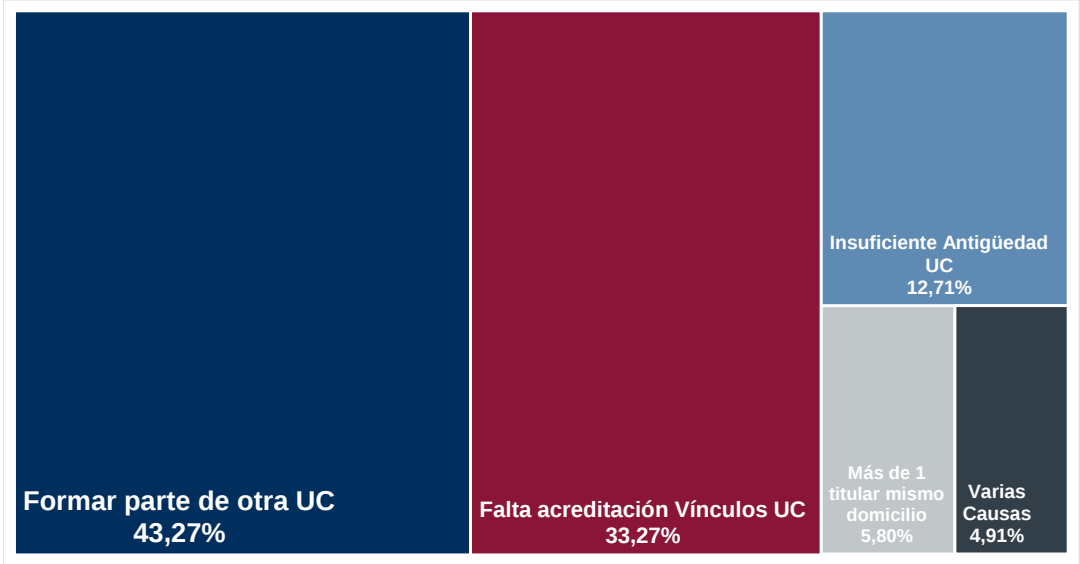
(*) En este gráfico se muestran las solicitudes denegadas por motivos económicos y de unidad de convivencia respecto del total de solicitudes resueltas en el período 2020-2023.

Como puede apreciarse, la tendencia de las denegaciones por motivos relacionados exclusivamente con la unidad de convivencia ha crecido progresivamente en cuatro años, pasando del 13,55 % en 2020 al 31,95 % en 2023; mientras que las denegaciones por motivos económicos, han experimentado un descenso pasando del 42,54 % al 30,73 %, con un mínimo del 23,09 % en 2022. A continuación, se analizan ambas causas de denegación:

a) *Denegaciones por motivos relacionados con la unidad de convivencia*

La tendencia creciente de las denegaciones asociadas a la unidad de convivencia deriva de la complejidad inherente a la declaración y acreditación de este requisito de acceso al IMV. El detalle de las denegaciones por esta causa, expresado en términos porcentuales, es el siguiente:

GRÁFICO N° 16.DETALLE DE LAS CAUSAS DE NO APROBACIÓN RELACIONADAS CON LA UNIDAD DE CONVIVENCIA
Período 2020-2023



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

Como puede apreciarse, el principal motivo para no acceder al IMV en el período de 2020 a 2023 relacionado con la unidad de convivencia, ha sido “formar parte de otra unidad de convivencia” (43,27 %), seguido de la “falta de acreditación de los vínculos de la unidad de convivencia” (33,27 %), cuyo desglose, ordenado de mayor a menor representatividad, incluye las siguientes razones aducidas por el INSS: “no acreditar la convivencia”, “no vínculo matrimonial o pareja de hecho”, “no acreditar el vínculo de la unidad de convivencia”, “no acreditar el inicio del trámite de separación o divorcio” y “no acreditar la reagrupación familiar”.

En 2023 la casuística de las denegaciones por causas relacionadas con la unidad de convivencia fue la siguiente:

CUADRO N° 16. DETALLE DE LAS DENEGACIONES POR UC
Ejercicio 2023

DESCRIPCIÓN	NÚMERO	%
FALTA ACREDITACIÓN VÍNCULOS UC	73.865	88,05
INSUFICIENTE ANTIGÜEDAD UC	7.394	8,81
FORMAR PARTE DE OTRA UC	2.170	2,59
VARIAS CAUSAS	287	0,34
MÁS DE 1 TITULAR MISMO DOMICILIO	142	0,17
FALTA CSS	36	0,04
TOTAL	83.894	100,00

Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

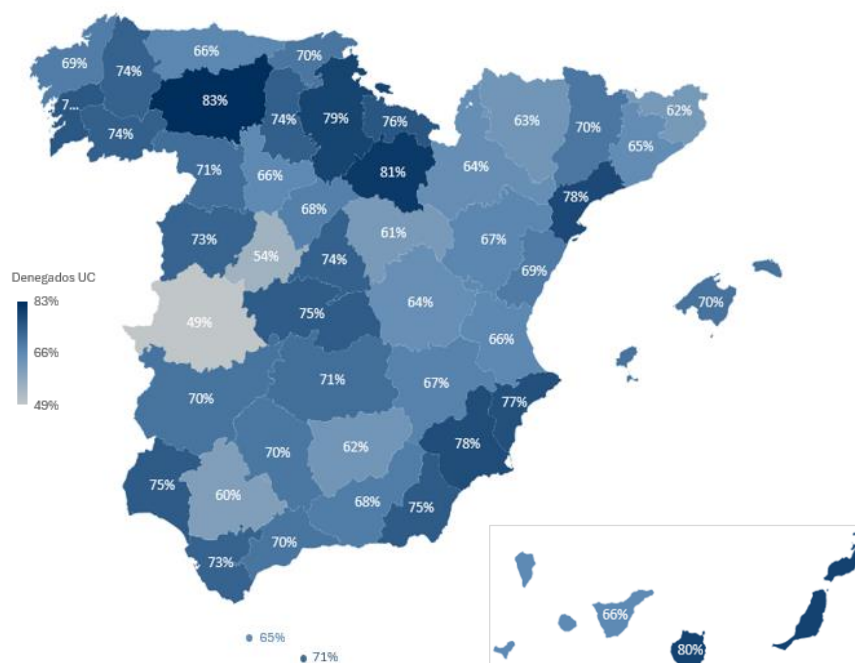
La acreditación de la existencia de unidad de convivencia requiere certificado de empadronamiento, libro de familia, certificado del registro civil o de los registros de parejas de hecho y, en su caso, CSS. La unidad de convivencia debe tener al menos 6 meses de antigüedad y coincidir el número de miembros con los convivientes informados en el padrón. Y es precisamente la falta de acreditación de estos requisitos lo que provoca que muchos hogares en riesgo de pobreza no accedan al IMV.

A este respecto, uno de los problemas que plantea la instrumentación de la prestación a través de la unidad de convivencia es su extensión, lo que, ligado al requisito del domicilio, hace que se excluya a determinadas unidades familiares porque conviven con otros familiares que cuentan con ingresos, impidiendo así el logro uno de los objetivos de la norma: que las personas en situación de pobreza puedan ser autónomas⁷⁸.

A este respecto, se ha observado, por una parte, que los solicitantes de la prestación necesitan orientación sobre cómo acreditar adecuadamente su unidad de convivencia; y, por otra, que existe una cierta heterogeneidad en cuanto a la información proporcionada por el INSS, sobre la documentación a presentar para acreditar correctamente este requisito, lo que constituye un riesgo significativo adicional, dada la deslocalización de la gestión en la tramitación de las solicitudes y la alta probabilidad de que la DP que informe no sea la que resuelve.

Ponen de manifiesto este problema las significativas diferencias en el porcentaje de denegaciones por unidad de convivencia, en términos relativos, por parte de las DDPP tramitadoras, como se muestra en el siguiente mapa⁷⁹:

GRÁFICO Nº 17. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS SOLICITUDES DENEGADAS POR MOTIVOS RELACIONADOS CON LA UNIDAD DE CONVIVENCIA
Ejercicio 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos aportadas por el INSS.

⁷⁸ La reducción del concepto de unidad de convivencia haría más fácil su acreditación. Así, en el caso de las unidades de convivencia familiares sería suficiente, según los casos, el libro de familia, el certificado del Registro Civil, la inscripción en registro de parejas de hecho o, en todos ellos, el certificado de empadronamiento en la misma vivienda.

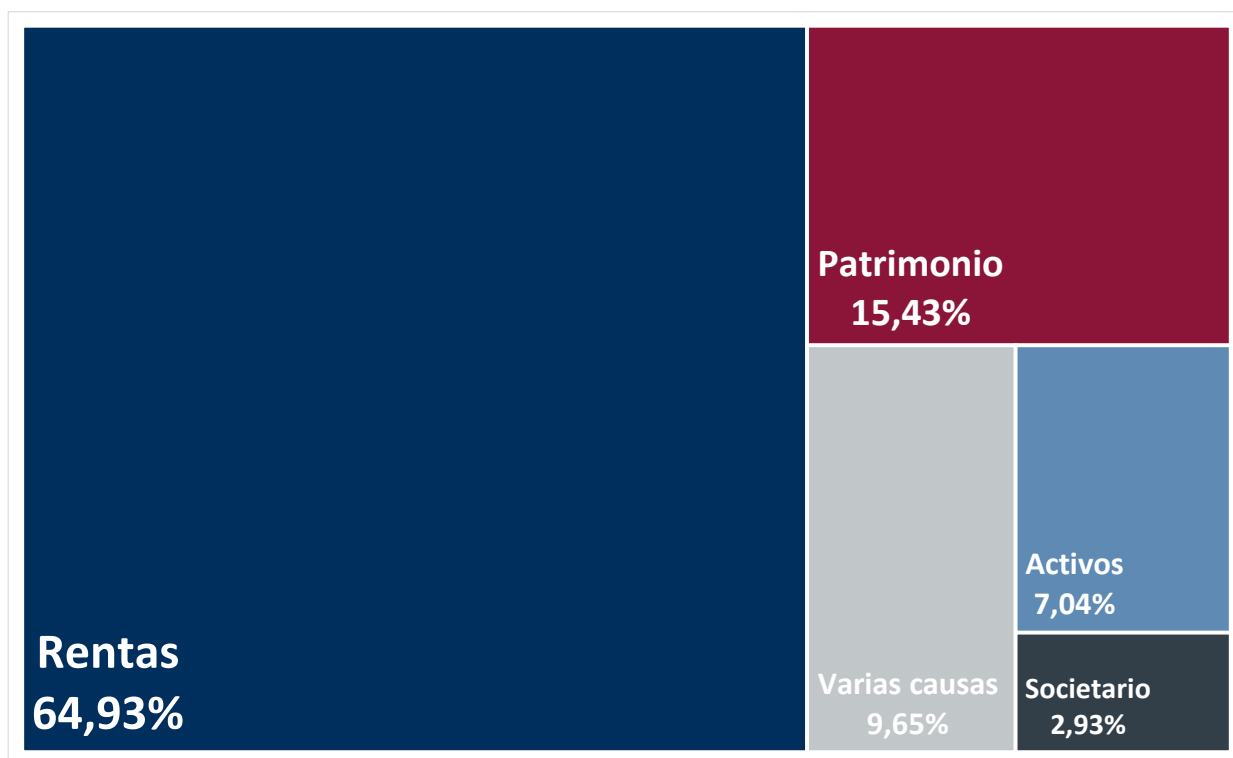
⁷⁹ Se han considerado las solicitudes denegadas exclusivamente por UC y el total de denegaciones de cada provincia, excluyendo las inadmisiones.

Como puede apreciarse, a modo de ejemplo, contrastan las DDPP de Ávila y Cáceres, con un porcentaje de denegaciones por no haber acreditado la unidad de convivencia del 54,36 % y 48,68 % respectivamente, con las de Las Palmas, Soria y León donde este tipo de denegaciones se eleva considerablemente al 79,75 %, al 81,28 % y al 83,47 %, respectivamente. Dichas diferencias no pueden justificarse por características específicas de las unidades de convivencia o de la población o particularidades geográficas de dichos territorios, ya que desde mediados de 2022 la tramitación de las denegaciones está deslocalizada, por lo que la DP que la gestiona no es siempre la del domicilio del solicitante, lo que revela una falta de coordinación entre las DDPP a la hora de transmitir o aplicar los criterios para acreditar la unidad de convivencia, que puede producir desigualdades de los ciudadanos en el acceso a la prestación.

b) *Denegaciones por causa económica o patrimonial*

En este subepígrafe se aborda el análisis conjunto de las denegaciones por motivos económicos y patrimoniales y de las inadmisiones, ya que en ambos casos se evalúa la vulnerabilidad económica del solicitante. El desglose de las razones de carácter económico que han llevado a la no concesión de la ayuda durante el período 2020-2023 se detalla en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 18.DETALLE DE LAS CAUSAS DE NO CONCESIÓN POR MOTIVOS ECONÓMICOS
Período 2020-2023



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

El motivo prevalente para que los solicitantes no hayan podido acceder a la prestación por motivos económicos ha sido la superación del umbral de rentas garantizado, con un 64,93 % de los casos. Como ya se ha señalado, la valoración de la vulnerabilidad se realiza con los datos de renta del ejercicio anterior, lo que puede no ajustarse a la realidad económica del año en el que se realiza la solicitud.

El resto de causas frecuentes de denegación, por representatividad, son las siguientes: el exceso de patrimonio (15,43 %), otras causas relacionadas con motivos económicos (9,65 %) y haber poseído activos no societarios por un valor superior al establecido en la LIMV (7,04 %).

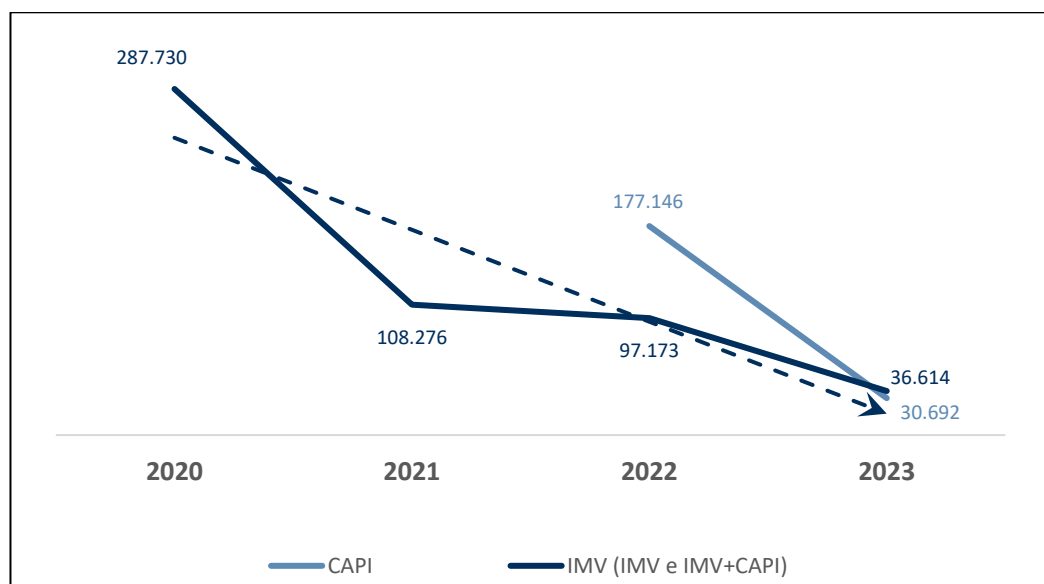
A este respecto, debe tenerse presente que para la admisión de las solicitudes de IMV, solo se deberían tener en cuenta los ingresos ciertos, lo que significa que deben analizarse y, en su caso, excluirse ingresos ficticios (como las imputaciones de renta por la titularidad de inmuebles de naturaleza urbana no arrendados que se incluyen en las declaraciones de IRPF). Asimismo, se incluyen en la definición de patrimonio activos de difícil liquidez que no puedan ser dispuestos por la sola decisión del solicitante o beneficiario de la ayuda (existencia de varios propietarios con intereses contrapuestos, viviendas en casos de rupturas matrimoniales, terrenos rústicos, usufructos y nuda propiedad, etc.). Estas circunstancias dan lugar a situaciones en las que potenciales perceptores de la prestación, que cuentan con niveles de renta reales y disponibles inferiores a los umbrales legalmente establecidos, no puedan llegar a obtenerla.

Por último, han quedado excluidos del acceso al IMV las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una UC en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad, con un 2,93 % de los casos (23.681 solicitudes⁸⁰).

II.2.6.2. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES APROBADAS

La evolución del número de las solicitudes aprobadas del IMV y del CAPI en el periodo 2020-2023 ha sido la siguiente:

GRÁFICO Nº 19. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES APROBADAS DEL IMV Y DEL CAPI
Periodo 2020-2023



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

Como se ha mencionado anteriormente, el CAPI es un complemento que se puede conceder de manera independiente al IMV, dirigido a aquellas unidades de convivencia que incluyen menores

⁸⁰ Sobre el total de 807.547 solicitudes excluidas a 31.12.2023 (15,21 % denegadas y 84,79 % inadmitidas).

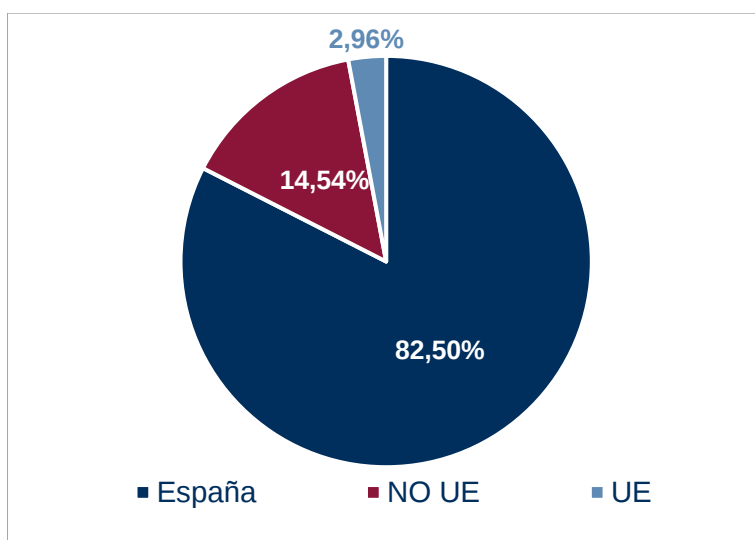
de edad entre sus miembros y que cumplen con umbrales de renta y patrimonio superiores y criterios de elegibilidad más flexibles que en el IMV.

Tanto las solicitudes aprobadas del IMV como las del IMV con CAPI, han mostrado una tendencia decreciente a lo largo de todo el período analizado, pasando de 287.730 solicitudes aprobadas en 2020 a 36.614 en 2023. Esto parece sugerir que el IMV se ha estancado: que, con el entorno normativo actual, la prestación no va a alcanzar a un mayor porcentaje de sus potenciales beneficiarios, teniendo en cuenta, a estos efectos, las elevadas cifras de *non take-up* existentes, la escasa disminución que han experimentado los indicadores de pobreza desde la implantación del IMV (ver [gráfico n.º 24](#)), y el hecho de que solo un 20,78 % de los hogares en pobreza severa perciben la prestación. De ahí la necesidad de reorientar la prestación para que siga siendo un instrumento eficaz de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Por lo que respecta a los perceptores de la prestación, se han analizado 737.631 expedientes aprobados desde la creación de la prestación hasta el 31 de diciembre de 2023⁸¹. De acuerdo con los datos facilitados por el INSS, un total de 658.828 titulares (solicitantes de la prestación en nombre propio o en representación de una unidad de convivencia integrada por otros beneficiarios) y 1.899.639 beneficiarios han percibido la prestación. A continuación, se presentan los resultados del análisis efectuado, atendiendo a la nacionalidad, antigüedad, tipo de unidad de convivencia y sexo:

- El 82,50 % de los beneficiarios son de nacionalidad española, como muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 20. NACIONALIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL IMV



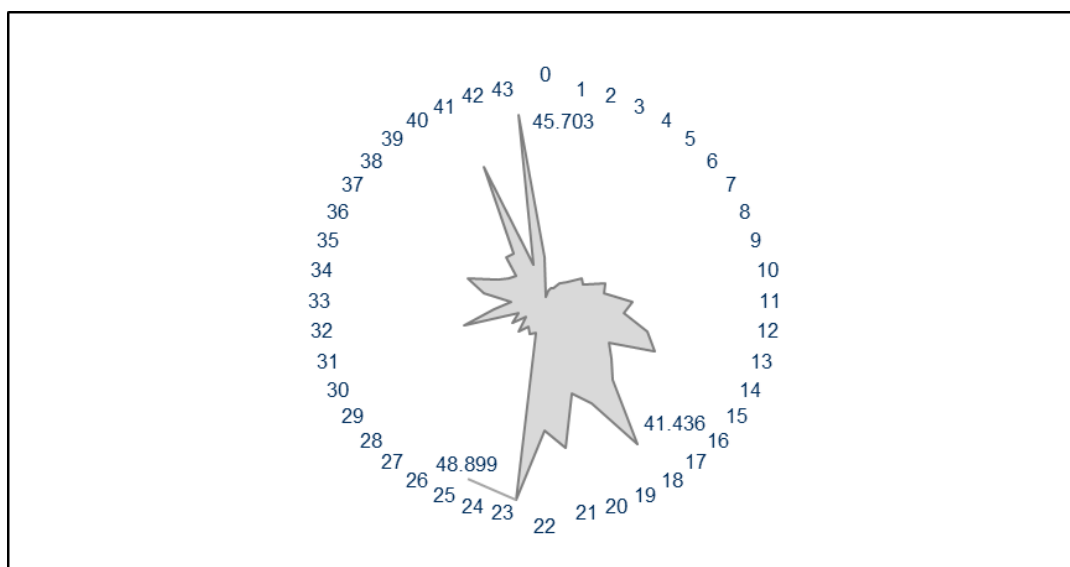
Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

Teniendo en cuenta que la tasa de pobreza que alcanzan en España los extranjeros originarios de países no pertenecientes a la UE alcanza el 57 % del total, el hecho de que sólo el 14,54 % de los beneficiarios del IMV sean originarios de estos países puede deberse a los requisitos particularmente exigentes descritos previamente que han de cumplir todos los solicitantes para acceder al IMV y a la dificultad de su acreditación, singularmente para este colectivo.

⁸¹ Hay 10.571 expedientes aprobados que perciben su primera nómina en 2024.

- En cuanto a la antigüedad en la percepción de la prestación, la permanencia más común o típica de los hogares (moda) es de 23 meses. En el siguiente gráfico se puede apreciar el número de hogares agrupados por meses de antigüedad:

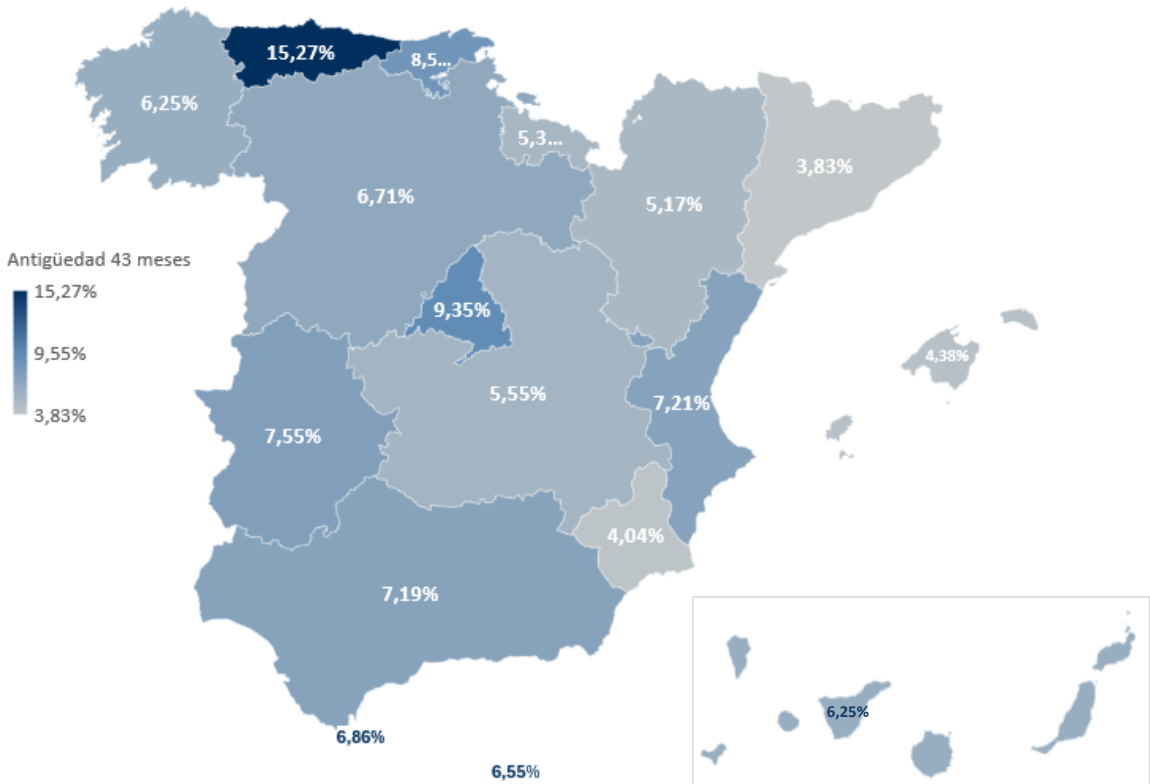
GRÁFICO Nº 21. ANTIGÜEDAD DE LOS TITULARES DEL IMV, AGRUPADOS POR MESES A 31.12.2023



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

Por otra parte, al considerar el porcentaje de beneficiarios del IMV que han percibido la prestación desde su inicio, es decir, 43 mensualidades, en relación con el total de perceptores del IMV en dicho periodo, desglosado por CCAA, resulta que la mayoría de estos perceptores se localizan en el Principado de Asturias con un 15,27 %, la Comunidad de Madrid con un 9,35 %, Cantabria con un 8,52 % y Extremadura con un 7,55 %, según se ilustra a continuación:

GRÁFICO Nº 22. PORCENTAJE DE PERCEPTORES CON LA MÁXIMA ANTIGÜEDAD SOBRE EL TOTAL POR CCAA A 31.12.2023



Fuente: Bases de datos facilitadas por el INSS.

- Por tipo de familia, se observa que los hogares monoparentales no han sido los más representativos en términos de duración prolongada de la prestación, pues solo han alcanzado un 27,63 % en antigüedades superiores a 3 años, mientras que los hogares no monoparentales representan un 72,37 %, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 17. ANTIGÜEDAD DE LOS HOGARES MONOPARENTALES DEL IMV A 31.12.2023

AGRUPACIÓN DE ANTIGÜEDAD	% MONOPARENTALIDAD	% NO MONOPARENTALIDAD	MONOPARENTALIDAD	NO MONOPARENTALIDAD
Primera nómina en 2024	13,68	86,32	1.446	9.125
Menos de 1 año	16,6	83,4	15.906	79.926
Entre 1 y 2 años	14,2	85,8	50.539	305.279
Entre 2 y 3 años	26,33	73,67	35.837	100.271
Mas de 3 años	27,63	72,37	38.494	100.808
TOTAL	19,28	80,72	142.222	595.409

Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

- Si se atiende al sexo de los titulares y beneficiarios, resulta lo siguiente:

- La mayoría de los titulares de los expedientes de IMV son mujeres (67 %). En los hogares monoparentales resulta aún más relevante la mayoría de mujeres, ya que son titulares en el 92,50 % de esos expedientes, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 18. TITULARES DEL IMV POR SEXO Y TIPO DE HOGAR A 31.12.2023

TIPO DE HOGAR	% HOMBRE	% MUJER	HOMBRE	MUJER
Monoparentalidad	7,50	92,50	10.673	131.630
No monoparentalidad	39,09	60,91	232.757	362.659
TOTAL	33,00	67,00	243.430	494.289

Fuente: Base de datos de beneficiarios facilitada por el INSS.

El siguiente cuadro muestra la antigüedad en el IMV distribuida según el sexo del titular de la UC:

CUADRO N° 19. DISTRIBUCIÓN DE LA ANTIGÜEDAD POR SEXO DEL TITULAR

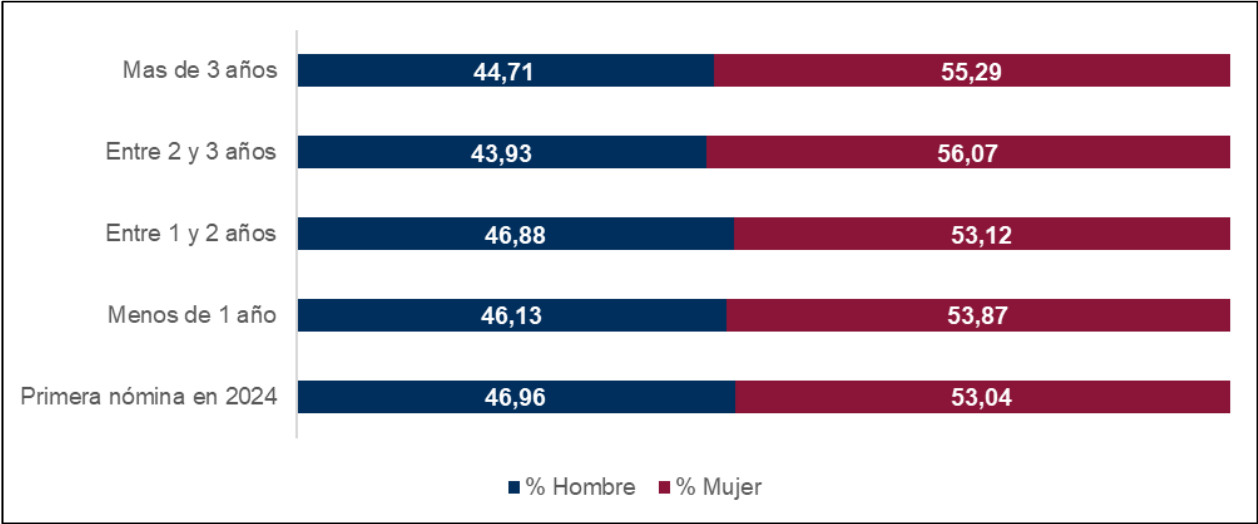
AGRUPACION DE ANTIGÜEDAD	SEXO DEL TITULAR DEL HOGAR		
	HOMBRE	MUJER	% MUJERES
Primera nómina en 2024	3.272	7.299	69,05
Menos de 1 año	30.102	65.745	68,59
Entre 1 y 2 años	119.700	236.141	66,36
Entre 2 y 3 años	44.495	91.652	67,32
Mas de 3 años	45.862	93.452	67,08

Fuente: Bases de datos facilitadas por el INSS.

Como puede observarse, en todos los tramos las mujeres representan, al menos, el 66 % de los hogares, lo que pone de manifiesto, la mayor vulnerabilidad de este colectivo.

- Las mujeres son también mayoría en el colectivo global de beneficiarios, como se muestra a continuación:

GRÁFICO Nº 23. SEXO DE LOS BENEFICIARIOS POR ANTIGÜEDAD



Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.

Como puede apreciarse, el porcentaje de mujeres beneficiarias es superior al de hombres. Y, a medida que se incrementa la antigüedad en la prestación, aunque no sea de forma lineal, también aumenta la diferencia entre el porcentaje de mujeres beneficiarias y de hombres, lo que pone de manifiesto, nuevamente, la mayor vulnerabilidad de este colectivo.

II.2.7. Análisis de la ejecución presupuestaria de la prestación

La financiación del IMV se sostiene mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social. A continuación, se presentan los datos disponibles sobre la ejecución presupuestaria de 2020 a 2023:

CUADRO Nº 20. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL IMV
Ejercicios 2020-2023
(Importes en millones de euros)

EJERCICIO	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	PAGOS
2020	0	446,26	446,26	407,8	404,22
2021	2.988,36	(1.026,04)	1.962,33	1.921,81	1.888,31
2022	2.966,13	(353,51)	2.612,61	2.507,45	2.507,45
2023	2.797,21	510	3.307,21	3.286,34	3.286,34
TOTAL	8.751,70	(423,29)	8.328,41	8.123,40	8.086,32

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

De acuerdo con el cuadro anterior, las obligaciones netas reconocidas por el INSS, en los ejercicios 2020 a 2023, ascendieron a 8.123,40 millones de euros. El importe de este concepto muestra una tendencia creciente en el período, lo que se debe al aumento del número de beneficiarios de la prestación y a las actualizaciones de las cuantías de las PNC.

Por otro lado, se han observado diferencias entre los datos de la liquidación presupuestaria de los ejercicios 2020 a 2023 (datos presupuestarios) y los campos correspondientes que figuran en la base de datos de nóminas remitida al Tribunal por el INSS (datos de gestión). Así, el importe de la base de datos de nómina en concepto de IMV, de 2020 a 2023, se eleva a 8.657,14 millones de euros (incluye nómina neta más los descuentos practicados), arrojando un importe mayor en 533,74 millones de euros con respecto a la cuantía de obligaciones reconocidas netas de la liquidación presupuestaria (8.123,40 millones de euros).

Una de las causas que explica, en gran parte, esta diferencia es la nómina de diciembre 2023 que se imputa al presupuesto de 2024 con un importe de 283,45 millones de euros, de acuerdo con el Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social y la Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la IGSS, por la que se dictan las instrucciones de cierre contable del ejercicio 2022 para las entidades gestoras de la Seguridad Social (EGSS). No obstante, el resultado de esta imputación es contrario al principio de anualidad presupuestaria recogido en el artículo 34 de la Ley General Presupuestaria (LGP), ya que año tras año se produce un deslizamiento de las obligaciones del mes de diciembre de un ejercicio al mes de enero del siguiente, tal y como anualmente pone de manifiesto el Tribunal en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado.

El grueso de estas obligaciones corresponde a la nómina mensual imputada a presupuesto por las DDPP, cuyas diferencias con el importe de la nómina remitida por el INSS se encuentran justificadas por motivos tales como pagos de atrasos manuales, errores contables que han sido correctamente rectificados, nóminas no abonables por diversas causas como el fallecimiento del titular, reintegro de prestaciones indebidas o el reenvío al pago de nóminas impagadas.

Para conciliar las diferencias anteriores, el INSS ha remitido un listado de las operaciones que justifican las cuantías. Este Tribunal considera, tras el análisis de la documentación justificativa de la muestra seleccionada, que las diferencias entre los importes de la base de datos de la nómina del IMV y los importes imputados a presupuesto se encuentran justificadas⁸².

Por otra parte, este Tribunal considera que los textos introducidos en las DDPP para contabilizar los pagos de las prestaciones y sus incidencias podrían beneficiarse de un sistema de codificación basado en una lista preestablecida. Esta buena práctica permitiría que el tramitador seleccione la causa correspondiente en lugar de mecanizarla manualmente, facilitando así la gestión de la información y optimizando su eficiencia.

Por otro lado, se ha observado la existencia de 667 IPF del IMV que tienen varios expedientes aprobados en alta (en total 1.275) con pagos duplicados de nóminas (totalizan 4.481 pagos en total). Incluso en 177 de estos IPF coincide la cuantía mensual abonada⁸³.

Esta situación revela la existencia de deficiencias en las aplicaciones de gestión de la prestación. A este respecto, el INSS ha reforzado el control de duplicidades tanto en A-IMV como en PF-

⁸² En el [Anexo 9](#) se recogen los conceptos de las partidas conciliadas.

⁸³ En las alegaciones formuladas por el INSS, la entidad manifiesta haber subsanado la incidencia acreditando que ya no existe duplicidad alguna en los expedientes afectados por esta incidencia mediante el envío a este Tribunal de los registros sobre el estado actual de cada uno de ellos.

PROS@, si bien estos controles tampoco garantizan la inexistencia de pagos duplicados, como lo demuestran los detectados por el equipo fiscalizador⁸⁴.

Si se desglosa este análisis por aplicativo de captura y año de nómina, se observa que la mayoría de los pagos duplicados se produjeron en 2023:

CUADRO N° 21. PAGOS DUPLICADOS DEL IMV
Ejercicios 2020-2023

AÑO DE LA NÓMINA	NÚMERO DE TITULARES	EXPEDIENTES POR APLICATIVO DE TRAMITACIÓN			PAGOS MENSUALES
		A-IMV	PROS@	TOTAL	
2020	8		16	16	24
2021	10		19	19	94
2022	99	55	113	168	390
2023	570	555	552	1.107	3.973
TOTAL(*)	667	595	680	1.275	4.481

Fuente: Base de datos facilitada por el INSS.
(*) El Total no se corresponde con la suma aritmética sino con los recuentos diferentes en su conjunto de titulares y expedientes.

Como se aprecia, el número de pagos duplicados se ha incrementado sensiblemente en el ejercicio 2023⁸⁵.

II.3. EFICACIA DE LA PRESTACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL IMV

El IMV se ha estructurado sobre dos grandes pilares: por un lado, la reducción de la pobreza, que es su principal objetivo, según se afirma en el preámbulo de la LIMV, a través de la prestación económica que garantiza un nivel mínimo de rentas; y por otro, la inclusión tanto social como laboral, que varía en función de las características de cada individuo. Ambos pilares deben ser considerados para valorar la eficacia de prestación.

II.3.1. Evolución de la pobreza y la exclusión social en España

Para conocer la incidencia de la pobreza en nuestro país, a la que debe hacer frente el IMV, resulta necesario, en primer lugar, definir cuándo una persona se encuentra en esta situación, para lo cual ha de determinarse cuál es el “umbral de pobreza”. Este concepto puede definirse como el importe monetario que delimita, en función de la renta neta percibida, si una persona es considerada pobre o no y, como ya se ha señalado, se calcula anualmente como un porcentaje de la mediana nacional

⁸⁴ En el trámite de alegaciones el INSS manifiesta que, con posterioridad al periodo fiscalizado, ha realizado actuaciones para solventar las duplicidades, tales como, el control previo a la emisión de la nómina, desde junio de 2024, por el que si se detectan duplicidades solo se abona la correspondiente al expediente con solicitud de IMV más reciente, o la incorporación al aplicativo A-IMV de controles adicionales de duplicidades tanto entre prestaciones de IMV como con prestaciones incompatibles con el IMV.

⁸⁵ El INSS está revisando estos expedientes para la recuperación, en su caso, de las cantidades indebidamente satisfechas.

de ingresos por unidad de consumo (ver nota a pie de página n.º 8 en el [epígrafe II.1.3](#)). Los conceptos de “pobreza severa” y de “pobreza relativa” no han sido definidos como tales en una norma jurídica, si bien son utilizados por los organismos oficiales encargados de la elaboración de estadísticas públicas (INE, Eurostat, etc.).

La LIMV se refiere en su preámbulo también al concepto de “pobreza extrema” al señalar que el IMV tiene como objetivo principal *“la reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema”*. En el momento de aprobarse la LIMV, el concepto de pobreza extrema estaba ya definido por Naciones Unidas (en relación con la meta 1.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1) como la percepción de rentas por debajo de 2,15 USD por día a la paridad de poder adquisitivo de 2017. Tanto la OCDE como Eurostat dan por alcanzada esa meta para España y, por tanto, ha de entenderse que, aunque la LIMV se refiriese a ella, en nuestro país no hay “pobreza extrema”.

Por su parte, la tasa AROPE⁸⁶ es el indicador internacional de referencia para la medición, evaluación y seguimiento de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social (los dos pilares de la LIMV). Este indicador tiene tres componentes: población en riesgo de pobreza relativa, población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo (HBIT)⁸⁷ y población con carencia material y social severa (PMSS)⁸⁸.

En el siguiente gráfico podemos ver la evolución de este indicador y de sus componentes desde 2015 hasta 2024 y permite apreciar tanto la situación previa a la entrada en vigor del IMV como, a falta de un indicador específico, medir el impacto que este ha podido tener, esto es, la eficacia de esta medida⁸⁹. No obstante, hay que tener en cuenta que la evolución de la tasa AROPE también depende de la acción de las otras prestaciones no contributivas que integran el Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos:

⁸⁶ El indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion -Riesgo de Pobreza y/o Exclusión-*), propuesto por la Unión Europea (UE) para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión social establecidos en la Estrategia Europa 2020, se elabora anualmente por el INE con los datos que arroja la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que también confecciona dicho organismo, de acuerdo con una metodología homologada para el conjunto de la UE.

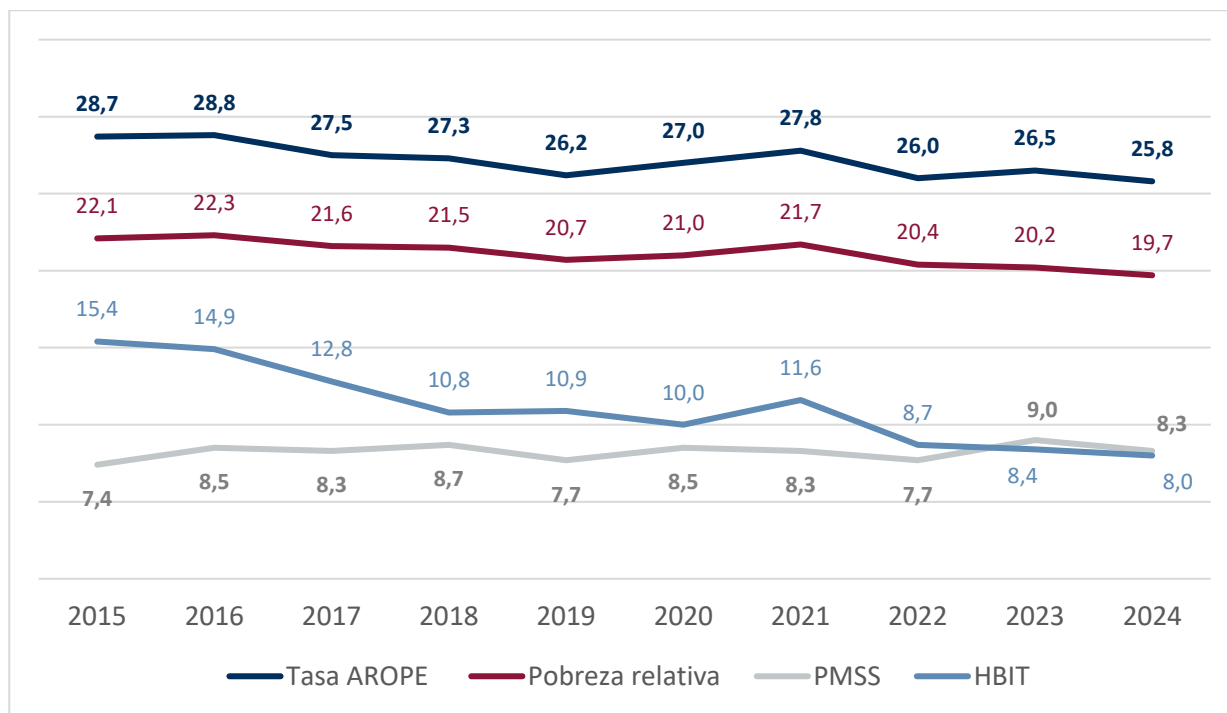
⁸⁷ Proporción de personas entre 0 y 64 años que viven en un hogar en el que la totalidad de las personas en edad de trabajar acumulan durante el año de referencia menos del 20 % de su potencial total de trabajo.

⁸⁸ Se considera que una persona está en carencia material y social severa si no puede hacer frente a un total de 7 de los siguientes 13 ítems:

- Medidos a escala hogar (se asignan a la totalidad de sus miembros):
 - No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 - No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
 - No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 € para este año).
 - Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
 - No puede permitirse disponer de un automóvil.
 - No puede sustituir muebles estropeados o viejos.
- Medidos a nivel personal:
 - No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.
 - No puede permitirse dos pares de zapatos en buenas condiciones.
 - No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
 - No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
 - No puede gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
 - No puede permitirse conexión a internet.

⁸⁹ En el trámite de alegaciones, el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones cuestiona que el informe realice valoraciones sobre el impacto del IMV en la reducción de la pobreza utilizando indicadores como la tasa AROPE. A este respecto, debe señalarse que, precisamente por la falta de objetivos y de indicadores específicos que informen sobre la evolución e impacto del IMV debe acudir a otros indicadores de pobreza internacionalmente reconocidos, como es el indicador AROPE, propuesto por la Unión Europea y elaborado por el INE de acuerdo con un procedimiento homologado por la propia UE, como referencia para evaluar el impacto de esta medida, que constituye uno de los objetivos de la fiscalización aprobados por el Pleno del Tribunal.

GRÁFICO N° 24. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

Como puede apreciarse, en 2015, nuestro país tenía un porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social elevado: un 28,7 % de la población, manteniendo descensos leves pero continuados durante los años siguientes hasta llegar al 26,2 % en 2019, año previo a la implantación del IMV. Con la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, este indicador experimentó un repunte significativo en 2020, llegando al 27,8 % en 2021⁹⁰. Sin embargo, tras la entrada en vigor del IMV, la tasa AROPE ha experimentado una notable disminución, pasando del 27,8 % en 2021 al 25,8 % en 2024. Cabe destacar que, durante este periodo, solo se observó un ligero repunte de medio punto en 2023.

Debe ponerse de relieve que en este periodo 2015-2024 la población se incrementó en nuestro país en 2,19 millones de personas. A pesar de ello, en el mismo periodo, la población en riesgo de pobreza y/o exclusión (ARPE) experimentó una reducción de 0,78 millones, pasando de 13,32 millones en 2015 a 12,54 millones en 2024.

⁹⁰ En el análisis de los datos del [gráfico n.º 24](#), debe tenerse en cuenta que la cifra de ingresos sobre la que se calcula la tasa AROPE de cada año es la del ejercicio anterior. Por eso figura un incremento de la tasa en 2021 a pesar de la entrada en vigor del IMV el año anterior.

CUADRO Nº 22. POBLACIÓN Y TASA AROPE

AÑO	POBLACIÓN TOTAL ^(*)	POBLACIÓN AROPE	% TASA AROPE	VARIACIÓN ANUAL	SALDOS MIGRATORIOS
2015	46.425.722	13.324.182	28,7	(804.702)	(1.761)
2016	46.418.884	13.368.639	28,8	44.457	87.422
2017	46.497.393	12.786.783	27,5	(581.856)	163.272
2018	46.645.070	12.734.104	27,3	(52.679)	334.158
2019	46.918.951	12.292.765	26,2	(441.339)	454.232
2020	47.318.050	12.775.874	27,0	483.109	219.537
2021	47.400.798	13.177.422	27,8	401.548	191.094
2022	47.486.727	12.346.549	26,0	(830.873)	727.005
2023	48.085.361	12.742.621	26,5	396.072	642.296
2024	48.619.695	12.543.881	25,8	(198.740)	No Disponible

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

(*) Población a 1 de enero.

En el cuadro anterior puede observarse que la población española ha tenido un crecimiento continuo desde 2017, con dos fuertes incrementos en enero de 2023 y 2024, 1,13 millones de personas, en buena medida fruto de un saldo migratorio positivo de 1,37 millones de personas. Estos fuertes incrementos poblacionales podrían haber influido, entre otros factores, en que la población en riesgo de pobreza y exclusión, tras un fuerte descenso en 2022 (0,83 millones de personas menos), se haya incrementado en 0,20 millones de personas en los dos años siguientes, si bien en 2024 se vuelve a producir un cambio de tendencia.

Si atendemos a los diferentes componentes de la tasa AROPE puede observarse que el de “Pobreza relativa”, salvo por el repunte en los años afectados por la pandemia, ha experimentado un descenso leve pero continuado, que se aceleró en 2022, también posiblemente reflejo de la entrada en vigor del IMV. En los años siguientes los descensos han sido más moderados, de 0,2 puntos en 2023 y de 0,5 puntos en 2024, lo que, si bien puede ser reflejo del referido incremento de la población, también puede ser indicativo de un cierto estancamiento de la prestación en cuanto al acceso de nuevos hogares al IMV, lo que conecta con el fenómeno del *non take-up*, con porcentajes muy elevados, como ya se ha expuesto.

Debe destacarse, a este respecto, que la pobreza es porcentualmente más intensa en la población inmigrante, población a la que, por los requisitos de residencia legal, entre otras causas, le resulta más difícil acceder al IMV. En la Encuesta de Condiciones de Vida de 2024 (ECV), el 54,1 % de la población inmigrante (no Unión Europea) estaba en situación de pobreza relativa, porcentaje que alcanzaba el 35,1 % en la población inmigrante procedente de la Unión Europea (UE).

En definitiva, en 2024, había 9,6 millones de personas en situación de pobreza relativa en España: 0,1 millones de personas menos que en 2019, si bien con un 3,62 % más de población (1,7 millones).

Por lo que se refiere al componente de “Hogares con baja intensidad de trabajo” (HBIT), este ha experimentado una mejora sustancial al pasar del 15,4 % en 2015 al 8,0 % en 2024. Con ello, se mantiene un prolongado descenso desde el año 2015, solo interrumpido por la crisis del COVID-

19. En términos absolutos, en 2024 había 3,89 millones de personas menores de 65 años que vivían en hogares con baja intensidad de trabajo.

El tercer componente de la tasa AROPE, “Población con carencia material y social severa”. ha empeorado respecto a 2015, experimentando un incremento en 2024 de 0,9 puntos porcentuales: un 12,16 % más que en 2015. Así, en 2024 el 8,3 % de la población española vivía con carencia material y social severa (unos 4 millones de personas), siendo este valor el más elevado de toda la serie histórica.

Por otra parte, debe señalarse que la tasa AROPE no es homogénea para todas las personas y tiene importantes diferencias según sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, hábitat, situación ocupacional, tipo de hogar, discapacidad y territorio. En el siguiente cuadro pueden observarse algunas de estas diferencias:

CUADRO Nº 23. DISTRIBUCIÓN DE LA TASA AROPE POR COLECTIVOS
(En porcentaje)

DESGLOSE TASA AROPE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TASA AROPE	28,7	28,8	27,5	27,3	26,2	27	27,8	26	26,5	25,8
Hombres	28,9	28,7	26,6	26	25,1	25,9	26,7	24,8	25,5	24,8
Mujeres	28,5	28,9	28,3	28,4	27,1	28	28,9	27,2	27,5	26,8
Niños niñas y adolescentes	33,2	32,8	31,7	29,9	30,8	31,8	33,2	32,2	34,3	34,7
65 o +	14,5	16	18,9	20,7	18,1	21,6	20,5	21,3	20,9	19,5
Personas hogares monoparentales	47,8	51,8	48,3	51,1	47,6	49,8	54,3	49,2	52,7	50,3
Personas hogares unipersonales	27,8	27,5	29	29,5	27,4	32,6	34,6	32,2	32,4	31,4
Nacionalidad española	25,8	25,7	24,4	24,3	22,7	23,3	23,6	21,9	22,3	20,8
Nacionalidad extranjera UE	38,8	45,6	42,9	48,7	46,4	44,9	40,3	39,6	36,5	35,1
Nacionalidad extranjera fuera UE	61,9	61,3	58,6	56,6	54,6	57,7	65,2	60,4	57	54,1
Ocupados	17,8	17,2	16,5	16,4	15,5	15,4	17,9	16,5	16,6	16,2
Parados	61,9	54,5	60,6	59,8	58,3	56,5	58,6	55,7	56,7	55,4
Jubilados	12,4	13,6	16,3	16,8	15,6	17,1	16,2	17,4	17,2	15,9
Otros inactivos	36,6	38	38,6	40,5	38,7	39,1	40,3	37,6	38	36,9

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

Si se atiende al sexo, entre 2015 y 2024, la tasa AROPE desciende con más intensidad entre los hombres que entre las mujeres (4,1 puntos porcentuales frente a 1,7). Consecuentemente, la brecha entre hombres y mujeres experimenta un incremento de 2,4 puntos en dicho periodo. En 2024, la brecha de género es de dos puntos, al igual que ocurría en 2019, año previo a la aprobación del IMV.

Finalmente, en el siguiente cuadro se presenta la distribución territorial de la tasa AROPE:

CUADRO Nº 24. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA TASA AROPE

CCAA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TOTAL NACIONAL	28,7	28,8	27,5	27,3	26,2	27,0	27,8	26,0	26,5	25,8
Andalucía	43,6	43,1	39,0	41,7	39,3	36,9	38,7	35,8	37,5	35,6
Aragón	17,6	18,7	16,2	17,8	20,5	18,8	20,0	19,1	20,4	21
Asturias, Principado de	22,5	19,2	17,8	21,8	25,0	27,2	26,3	25,3	25,0	20,9
Balears, Illes	26,6	21,5	25,2	17,3	16,5	20,0	22,4	21,5	20,6	16,2
Canarias	38,4	47,0	39,9	39,2	38,3	39,1	37,8	36,2	33,8	31,2
Cantabria	20,4	25,2	20,5	24,4	19,8	24,3	21,4	19,5	22,0	22,2
Castilla y León	23,2	22,4	19,2	19,8	16,8	19,4	23,1	22,1	22,4	24
Castilla - La Mancha	35,6	37,7	34,9	33,4	31,0	30,7	32,5	31,6	31,7	34,2
Cataluña	19,3	19,5	20,2	18,9	18,8	23,2	22,3	20,4	21,2	20,5
Comunitat Valenciana	33,2	30,9	31,9	30,7	28,2	29,7	30,6	27,5	29,6	29,9
Extremadura	35,8	35,9	44,9	43,7	36,9	38,0	38,7	36,9	32,8	32,4
Galicia	24,9	25,3	23,0	24,1	24,2	25,3	25,2	23,6	25,5	18,8
Madrid, Comunidad de	20,8	23,0	21,7	20,9	20,2	21,2	21,6	20,3	19,4	20,9
Murcia, Región de	39,3	35,5	35,6	33,2	33,4	30,2	33,8	31,0	30,5	32,4
Navarra, Comunidad Foral de	13,9	14,5	13,2	13,1	12,4	12,3	14,7	14,5	17,2	18,3
País Vasco	18,2	15,9	15,0	12,2	15,0	13,6	16,0	15,7	15,5	14,8
Rioja, La	20,7	17,2	13,9	19,1	15,8	20,0	21,3	20,9	21,8	22,6
Ceuta	41,5	43,0	46,9	48,9	49,0	38,8	43,0	40,7	41,8	42,2
Melilla	29,5	28,1	30,2	23,5	39,7	41,1	35,2	41,3	36,7	44,5

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

A la vista del cuadro, se observa una gran desigualdad territorial. Las regiones del norte tienen tasas bajas en los indicadores de pobreza y exclusión, en su mayoría homologables con los países más desarrollados de la UE, mientras que las regiones del sur, por el contrario, muestran tasas mucho más elevadas. Así, entre la CCAA con la tasa AROPE más baja y la más alta hay una diferencia de 29,7 puntos porcentuales en 2024.

II.3.2.Evolución en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España en la lucha contra la pobreza

La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye, desde hace tiempo, una constante de la acción del Estado que se ha visto impulsada por la concurrencia de diferentes estrategias europeas y compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

Manifestaciones de ello, en el proceso de construcción europea, son las referencias a esta cuestión contenidas en la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1993) o el Tratado de Ámsterdam (1999). Sin embargo, estas referencias presentaban, por lo general, un carácter meramente declarativo y no vinculante.

Con la Estrategia de Lisboa (2001-2010), el Consejo Europeo solicitó a los Estados miembros y a la Comisión que adoptaran medidas destinadas a la eliminación de la pobreza antes de 2010. Los instrumentos principales de esta estrategia eran los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, donde cada Estado miembro resumía sus políticas y acciones existentes y previstas para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

Tras la finalización de la Estrategia Lisboa, se aprobó la Estrategia Europa 2020. El seguimiento de esta estrategia se hizo a través de los llamados Programas Nacionales de Reforma. En este contexto y como respuesta a las recomendaciones de la Comisión en materia social, el Programa Nacional de España correspondiente a 2013 incluyó el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que constituye el antecedente inmediato de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (ENLPES)⁹¹.

Por su parte, el 25.9.2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la *Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que recoge los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y entre ellos, el ODS 1: *“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”*. Para la implementación de estos objetivos, en junio de 2018, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 y tres años más tarde, en junio de 2021, la vigente Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) que, como se analiza más adelante, señala una meta específica para el IMV.

Asimismo, durante la vigencia de la Estrategia Europa 2020, se aprobó en 2017, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), como conjunto de principios en materia social que reafirman los derechos ya existentes en la UE.

En particular, el Principio 14 del PEDS recoge la figura de la Renta mínima⁹². El desarrollo del PEDS se realizó a través de un Plan de Acción aprobado el 4.3.2021. Para 2030, el objetivo del PEDS es que en la UE se reduzca el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en, al menos, 15 millones, de los que 5 millones deberían ser menores⁹³. Por lo que respecta a nuestro país, ello significa que esta reducción debería alcanzar, al menos, a 2.815.790 personas, de las que 713.033 deberían ser menores de 18 años. A este respecto, debe indicarse que, hasta el 31.12.2023, han sido beneficiarios del IMV 1.899.639 personas, de las que 820.397 eran menores; sin embargo, como se muestra en el [cuadro n.º 22](#) anterior, la población AROPE ha disminuido en 581.561 personas (de 13.324.182 en 2015 a 12.742.621 en 2023), lo que parece evidenciar que el IMV, tal y como está configurado, no es suficiente para reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

⁹¹ El 23 de diciembre de 2024, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2024-2030.

⁹² Principio 14 del PEDS: *“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”*.

⁹³ La población de la UE en 2017 era de 445,5 millones de habitantes y en España de 46,5 millones.

Finalmente, el 15 de marzo de 2023, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución P9_TA0076/2023, sobre una renta mínima adecuada que garantice una inclusión activa⁹⁴.

El IMV representa la respuesta de nuestro país a todas estas iniciativas, junto con el resto de prestaciones no contributivas que constituyen el Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos. No obstante, por lo que respecta al ODS 1, objetivo al que se orienta directamente la prestación del IMV y, en particular, la meta 1.2. del mismo (*De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales*), cabe señalar que parece difícil de alcanzar a la vista de la evolución de los indicadores analizados en el [epígrafe II.3.1](#) anterior⁹⁵.

En efecto, tomando como referencia la tasa AROPE, se ha pasado de una tasa del 28,7 % en 2015 al 25,8 % de 2024. Con ello, el avance que ha tenido este indicador en 10 años respecto de la meta a alcanzar en 2030 es de tan solo un 20,21 %, cuando restan menos de 6 años para el término del plazo establecido, como se aprecia en el siguiente gráfico:

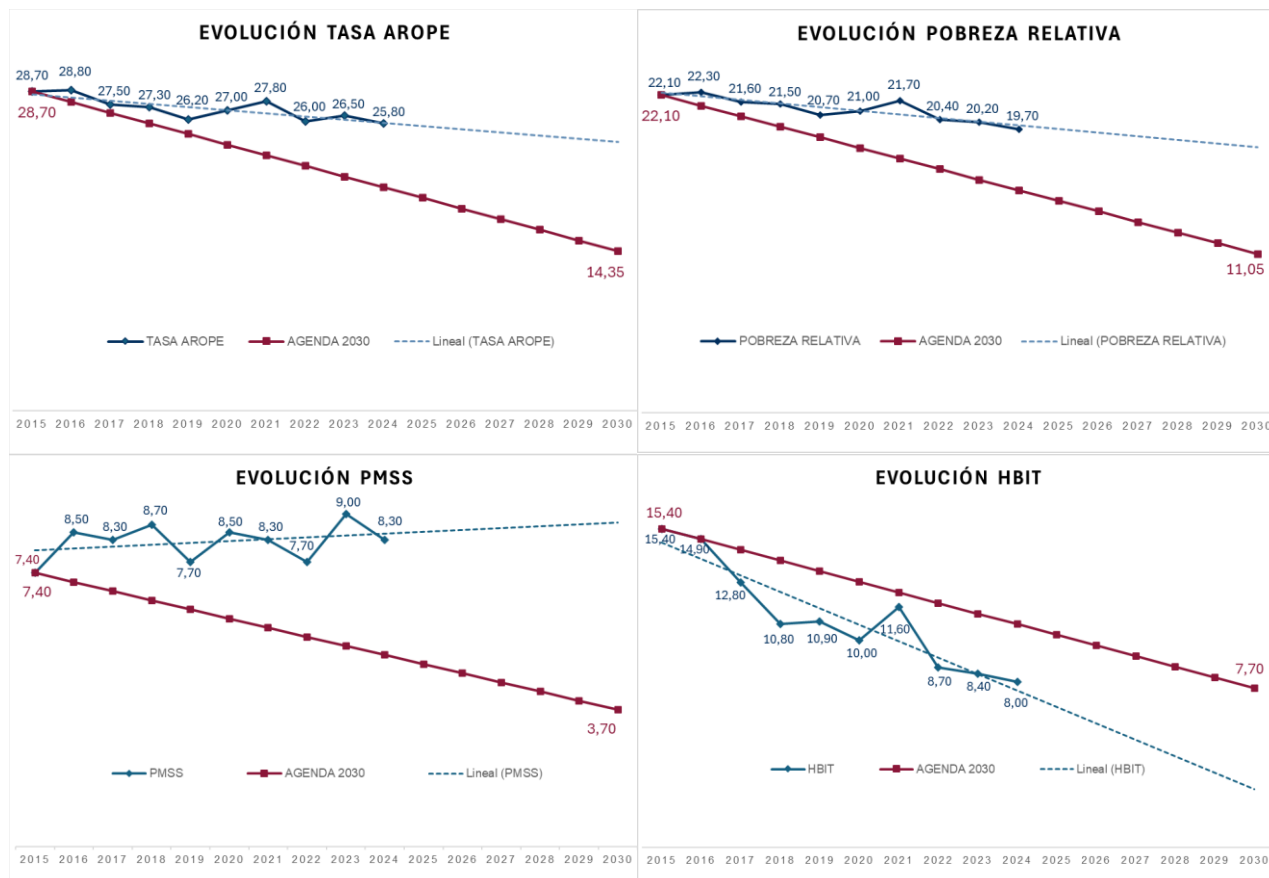
⁹⁴ En ella el Parlamento insta a los Estados miembros a:

- que incrementen su apoyo específico a los más necesitados;
- adoptar y aplicar rápidamente la Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa;
- evaluar periódicamente sus regímenes de renta mínima y a actualizarlos si es necesario, con el fin de garantizar que el nivel de ayuda sea adecuado y refleje el umbral nacional de riesgo de pobreza o el valor monetario de los bienes y servicios necesarios, y salvaguarde el poder adquisitivo de los beneficiarios, teniendo en cuenta el coste de la vida;
- adoptar soluciones que faciliten la percepción de ayudas a la renta por parte de los miembros individuales del hogar;
- que garanticen que sus regímenes de renta mínima ofrezcan una cobertura completa y efectiva a las personas que carezcan de recursos suficientes y cumplan los criterios de elegibilidad, y a que eliminen los obstáculos, en particular para los grupos desfavorecidos;
- que diseñen procedimientos de solicitud simplificados y comprensibles para acceder a los regímenes de renta mínima, a que eliminen las barreras administrativas innecesarias y ofrezcan soluciones en línea y fuera de línea, como un punto de contacto único, orientación humana personalizada de las personas responsables designadas para la tramitación de los casos, citas físicas y digitales con proveedores de servicios públicos, ventanillas únicas y asistencia técnica a solicitantes y beneficiarios;
- que apliquen medidas políticas para reinsertar a quienes pueden trabajar en el mercado laboral, garantizando, entre otras cosas, que ofrecen incentivos suficientes, como una educación de alta calidad, formación, oportunidades de reciclaje y mejora de las capacidades, promocionando el empleo formal y luchando contra el trabajo no declarado;
- que complementen estas medidas con servicios de apoyo como el asesoramiento, la orientación personalizada y la asistencia para la búsqueda de empleo, incluidos programas especiales para personas que ni estudian ni trabajan, desempleados de larga duración y trabajadores poco cualificados; y a
- que garanticen y faciliten el acceso a la justicia de los solicitantes y beneficiarios de la renta mínima, de manera que se garantice el derecho de recurso y sea fácilmente accesible para todos.

Puede consultarse este documento en el siguiente enlace: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0076_ES.html.

⁹⁵ Respecto a la perspectiva de cumplimiento del ODS 1 y sus metas puede consultarse el Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 "Fin de la pobreza" en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021, aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 20.12.2023, en el siguiente enlace: <https://www.tcu.es/repositorio/2dc455ba-0623-4a9a-99fb-2f988c56691b/I1547.pdf>

GRÁFICO N° 25. TASA AROPE Y AGENDA 2030
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Si atendemos a los componentes de este indicador, puede observarse que el de “Pobreza relativa”, que en 2015 era del 22,10 %, solo ha descendido 2,40 puntos en 9 años, un 21,72 % del total pendiente.

Por el contrario, el componente HBIT ha experimentado una mejora sustancial al pasar del 15,4 % en 2015 al 8,0 % en 2024, con lo que el avance logrado hacia la meta es del 96,10 %. Finalmente, el tercer componente de la tasa AROPE “Población con carencia material y social severa” no solo no ha disminuido respecto de 2015, año en que se situó en el 7,4 %, sino que ha empeorado, incrementándose hasta el 8,3 % en 2024, lo que aleja sustancialmente a este subindicador de la meta para 2030.

II.3.3. Objetivo de inclusión social y laboral

El artículo 31 de la LIMV establece que el MISSM promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las CCAA, las entidades locales (EELL), las organizaciones empresariales y sindicales, las empresas colaboradoras y las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Como se ha anticipado, el IMV nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía

en la vida social y económica. Como señala el preámbulo de la LIMV, la prestación no es un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad.

Sin embargo, esta conexión entre la prestación y el objetivo de inclusión no se da en todos los casos, pues si bien la pobreza y la exclusión social pueden estar (y, en muchas ocasiones, lo están) ligadas, también es cierto que hay personas sin problemas económicos excluidas socialmente y a la inversa, personas pobres que no sufren exclusión social.

Por otra parte, el hecho de que la competencia en materia de inclusión social y laboral sea exclusiva de las CCAA y la gestión de la prestación del IMV corresponda a la Administración General del Estado (con la excepción del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) hace precisa una fuerte coordinación entre ambas administraciones y también con la administración local, cuyos servicios sociales son los que llevan a cabo de modo directo la atención primaria de las personas en situación de exclusión social. Sin embargo, la atención prestada a esta coordinación no ha sido la adecuada, como muestra el hecho de que el órgano de gobernanza para la coordinación previsto en la LIMV, la Comisión de Seguimiento, no se ha constituido hasta mayo de 2024, cuatro años después de haberse creado por el Real Decreto-ley 20/2020, como se ha expuesto en el [epígrafe II.1.8](#) anterior.

Se analizan, a continuación, las distintas medidas previstas en la LIMV para lograr la inclusión de los beneficiarios.

II.3.3.1. INSCRIPCIÓN COMO DEMANDANTE DE EMPLEO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO POR LAS CCAA

Inicialmente, la normativa reguladora de la prestación establecía la obligación de que las personas beneficiarias del IMV figurasen inscritas como demandantes de empleo, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución de concesión. Esta obligación fue eliminada a través de una modificación de la disposición adicional undécima a la LIMV, realizada por el *Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania*.

De acuerdo con esta disposición, es el INSS quien debe remitir la identificación de los beneficiarios mayores de 18 años de edad y menores de 65, al SEPE y a los servicios públicos de empleo de las CCAA (a través de los protocolos informáticos establecidos al efecto), con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo⁹⁶.

En relación con el contenido de esta disposición, se producen diversos problemas en la comunicación de datos por el INSS que dificultan el cumplimiento de lo establecido en la normativa tanto al SEPE como a los servicios de empleo de las CCAA:

- El principal problema es que el SEPE no puede dar de alta de manera automática en la base de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) ni a la persona física ni a la demanda de empleo, debido a que la estructura del fichero remitido por el INSS no es compatible con la del SISPE.
- Falta de comunicación de datos esenciales como el sexo o la fecha de nacimiento, que están incluidos en la solicitud del IMV.

⁹⁶ En el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla esta remisión debe hacerse al SEPE.

- Falta de información sobre el tipo de autorización administrativa que permite trabajar a los extranjeros o si los beneficiarios tienen la condición de estudiantes.
- Errores en la información remitida: números de teléfono móvil incorrectos o no registrados, correos electrónicos con estructuras incorrectas, etc.
- Por otra parte, el SEPE ha constatado que en los ficheros que el INSS remite a las CCAA, se incluyen personas con domicilios en otras comunidades, lo que genera inconsistencias en los datos manejados.

Como consecuencia de lo anterior, a la fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras no estaban inscritos como demandantes de empleo todos los beneficiarios del IMV, por lo que se incumple parcialmente la citada disposición adicional⁹⁷.

Asimismo, dentro de los incentivos a la contratación, tanto la LIMV como la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 establecen como objetivo prioritario a los beneficiarios del IMV. Sin embargo, como se verá más adelante, no es hasta julio de 2024 cuando se establecen actuaciones específicas para este colectivo, a través del *Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno* de 2024.

En definitiva, el mecanismo diseñado para poner en conocimiento de quienes tienen la competencia para hacer efectiva la inclusión (al menos, en el aspecto laboral) de los beneficiarios del IMV, no está funcionando de forma adecuada.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la relación entre los conceptos de pobreza y empleo y entre estos e inclusión social que realiza la LIMV también puede conducir a equívocos. En efecto, no debe considerarse que el acceso a un puesto de trabajo, por sí mismo, permitirá a sus titulares la salida de la pobreza pues hay personas en situación de pobreza que están legalmente fuera del mercado de trabajo (menores de 16 años y mayores de 65). Así, del total de personas pobres en España, en 2023, en torno a un 46 % son menores de 16 años o mayores de 65, por lo que no siempre a través de la inserción laboral se soluciona el problema de la pobreza. Y ello, sin olvidar que muchos de los empleos que consiguen los beneficiarios del IMV son de baja calidad y no les permiten salir de ella⁹⁸.

Por otra parte, tampoco puede desconocerse lo siguiente: ni un ingreso mínimo, ni un empleo, ni una vivienda, aun suponiendo una mejora evidente del contexto vital de la persona, garantizan por sí mismos la inclusión⁹⁹. Unir indisolublemente los conceptos de pobreza y de exclusión social puede interferir en el reconocimiento de la prestación, sin favorecer significativamente las políticas de inclusión social y laboral. Por ello, obligar a los beneficiarios a participar en las estrategias de inclusión que promueva el MISSM (artículo 36.1.h), so pena de perder temporalmente la prestación

⁹⁷ El SEPE sitúa el grado de cumplimiento de esta obligación en el 90 %.

⁹⁸ Entre los gestores de servicios sociales consultados es generalizada la idea de que el IMV debe garantizar las necesidades básicas de las personas que no las tienen cubiertas, pero, añaden, la pobreza no es, necesariamente, sinónimo de exclusión. De acuerdo con esta idea, la prestación debería desvincularse de la inclusión social. De esta última solo deberían ocuparse quienes realmente son competentes para ello: las CCAA y los servicios sociales de las EELL.

⁹⁹ La exclusión es desmotivación, ruptura con la sociedad, aislamiento, falta de habilidades laborales, sociales y de relación, incapacidad para acceder a los recursos, lo que, en ocasiones, puede derivar en situaciones conflictivas y conductas asociales.

(artículos 38 y 39 de la LIMV), redundando en la confusión entre ambos conceptos, particularmente cuando estas estrategias de inclusión se orientan, básicamente, a la búsqueda de empleo¹⁰⁰.

II.3.3.2. INCENTIVO AL EMPLEO PARA BENEFICIARIOS DEL IMV QUE MEJOREN SU SITUACIÓN LABORAL

Con el fin de evitar lo que se conoce como “trampas de pobreza” (que la mera percepción de la prestación desincentive la búsqueda de empleo)¹⁰¹, y para impulsar el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, los artículos 3.d) y 11.4 de la LIMV disponen que el IMV contendrá en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión. Esta disposición ha sido desarrollada, en la parte de empleo, por el *Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación*, que entró en vigor el 1 de enero de 2023.

Este Real Decreto (RD 789/2022) persigue que la percepción del IMV no desincentive la incorporación al mercado laboral o a incrementar el número de horas trabajadas mediante un mecanismo que evita que una parte del incremento de rentas derivadas del trabajo se compute para la determinación de la cuantía de la prestación. Este importe se fija en función de la composición de la unidad de convivencia, del tipo de incremento de la oferta laboral (esto es, si el hogar incrementa sus ingresos salariales partiendo de una situación en la que no trabajaba ninguno de sus integrantes -hogares del margen extensivo- o los incrementa por aumentar las horas de trabajo -hogares del margen intensivo-), y de los ingresos que se tuvieron en cuenta para determinar la prestación del IMV.

Los incentivos resultantes son mayores en los hogares con menores que en los hogares sin menores y, dentro de estos, en los hogares donde solo hay un adulto (familias monoparentales). Asimismo, favorecen más a los hogares cuyos integrantes pasan de no trabajar a hacerlo, que a los hogares en los que sus integrantes ya estaban trabajando.

El INSS aplica de oficio el incentivo que corresponda a las personas beneficiarias del IMV a partir de la revisión anual de la cuantía de la prestación. El incentivo tiene una periodicidad anual y se hace efectivo en el momento de la revisión y actualización del IMV.

El importe de la renta no computada es el que resulta de aplicar los porcentajes establecidos en los tres tramos previstos en el anexo III del RD 789/2022 al incremento de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia. El siguiente esquema muestra un resumen de estos tramos y porcentajes de exención en los incrementos de rentas en el incentivo al empleo.

¹⁰⁰ La SGI manifiesta en sus alegaciones que “pese a que la Ley 19/2021 contempla la obligatoriedad de Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en la práctica no existe una obligatoriedad efectiva de realizar ningún tipo de itinerario de inclusión y no existe ninguna penalización por no hacerlo. La participación en estrategias de inclusión se configura más bien como un derecho de los beneficiarios del IMV”. Sin embargo, lo cierto es que la no participación en estas estrategias está tipificada legalmente como infracción grave o muy grave y sancionada con la pérdida temporal de la prestación.

¹⁰¹ La LIMV hace mención expresa al concepto de las “trampas de pobreza” en su Preámbulo.

CUADRO N° 25. TRAMOS DE LOS INCREMENTOS DE RENTAS EN EL INCENTIVO AL EMPLEO

INCREMENTO DE INGRESOS EJERCICIO ANTERIOR	INGRESOS EN EL EJERCICIO PREVIO AL ANTERIOR	COMPOSICION DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA	% DEL INCREMENTO DE INGRESOS NO COMPUTADO PARA EL CALCULO DEL IMV
TRAMO 1: Hasta el 60 % RAG^(*)	NO APLICABLE	NO APLICABLE	100
TRAMO 2: >60 % a 100 % RAG	NO	Uno o varios adultos SIN menores a cargo	30
		Varios adultos CON menores a cargo (salvo complemento discapacidad en IMV)	35
		Un adulto CON menores a cargo o UC con complemento de discapacidad en IMV	40
	SI	Uno o varios adultos SIN menores a cargo	20
		Varios adultos CON menores a cargo	25
		Un adulto CON menores a cargo	30
TRAMO 3: > RAG	NO APLICABLE	NO APLICABLE	NO EXENTO

Fuente: Elaboración propia.

(*) RAG: Renta anual garantizada por el IMV para la unidad de convivencia.

Tal y como se desprende del cuadro anterior, el incentivo al empleo, en determinados supuestos, puede llegar a alcanzar hasta un 100 % del incremento de ingresos (tramo 1) o un 76 % (100 % en el tramo 1 y 40 % en el tramo 2 en los casos de un adulto con menores a cargo o de una unidad de convivencia con complemento de discapacidad, sin ingresos del trabajo en el ejercicio previo al anterior a la revisión).

A este respecto, si bien el artículo 11.4 de la LIMV señala que se prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad, se ha observado que en el tramo 2 no figura incentivo alguno para discapacitados cuando existen ingresos en el ejercicio previo anterior a la revisión, lo que no se compadece con lo indicado en el referido artículo.

Por otra parte, se produce una incongruencia en la ayuda estatal del IMV respecto a la discapacidad. Así, el IMV cubre la discapacidad menor al 33 % en hijos menores de 18 años (CAPI) o la superior al 65 % (complemento 22 %), pero deja un vacío entre el 33 % y el 65 %, que se cubre con la prestación por discapacidad mayor o igual que el 33 %. Sin embargo, esta ayuda se considera como ingreso y minora el IMV, lo que no ocurre si la ayuda proviene de una CCAA o un ayuntamiento, lo que no resulta razonable.

Los efectos de este incentivo deben ser evaluados por el MISSM de manera bienal, por lo que la primera evaluación deberá realizarse en 2025. No obstante, debe destacarse que el RD 789/2022 no ha establecido ningún tipo de metas ni indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de esta medida, si bien lleva acompañada una MAIN donde se explica el diseño y el seguimiento esperado del incentivo.

En este sentido, el Tribunal ha realizado un análisis del incentivo al empleo aplicado por primera vez en el cruce de rentas de 2022 (realizado en noviembre de 2023): de los 493.577 expedientes cruzados, se aplicó el incentivo en 182.467 expedientes (36,97 % del total). Y en el cruce de rentas realizado en 2024 (respecto de las rentas de 2023), de los 617.214 expedientes cruzados, se aplicó el incentivo al empleo en 257.348, con un incremento del 41,04 %.

A continuación, se muestra un cuadro con la comparativa de los resultados de la aplicación del incentivo al empleo en los anteriores cruces:

CUADRO Nº 26. APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO EN LOS CONTROLES REALIZADOS EN 2023 Y 2024

SITUACIÓN	CRUCE 2023		CRUCE 2024		VARIACIÓN
	EXPEDIENTES CON APLICACIÓN DE IE	%	EXPEDIENTES CON APLICACIÓN DE IE	%	%
Baja	7.093	3,89	12.701	4,94	79,06
Igual	100.450	55,05	134.449	52,24	33,85
Mayor	23.384	12,82	20.736	8,06	(11,32)
Menor	51.540	28,25	89.462	34,76	73,58
TOTAL	182.467	100,00	257.348	100,00	41,04

Fuente: Elaboración propia.

Considerando el incremento de expedientes a los que se aplicó el incentivo al empleo en 2024 (un 41,04 %), resultan destacables los incrementos de expedientes que se dan de baja (un 79,06 %) y los que perciben un importe menor (un 73,58 %), lo que unido a la caída (-11,32 %) de los expedientes que mejoran tras la aplicación del incentivo, pone de manifiesto que el impacto de la aplicación del incentivo en 2024 fue menos favorable para los hogares que en 2023.

A este respecto, debe señalarse que el incremento de los expedientes que terminan con menor cuantía se debe a que, debido a la propia configuración del incentivo al empleo, en el cruce de rentas realizado por el INSS para el control de la prestación se recalcula esta sobre la base de los ingresos del ejercicio anterior, por lo que, si no se han producido incrementos, parte de la exención aplicada debe ser devuelta.

Este Tribunal ha realizado una simulación sin la aplicación del incentivo al empleo en su primer año (2023), comparando el resultado con el efecto de su aplicación, con el siguiente resultado:

CUADRO Nº 27. DIFERENCIAS DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO EN EL CRUCE DE RENTAS DE 2023

EXPEDIENTES CON IE APLICADO	SIMULACIÓN SIN IE	RESULTADO DEL CRUCE CON IE	MEJORA CON EL IE
7.093	Baja	Baja	MISMO RESULTADO
1.554	Baja	Igual	SI
558	Baja	Mayor	SI
6.332	Baja	Menor	SI
84.925	Igual	Igual	MISMO RESULTADO
2.997	Igual	Mayor	SI
7.466	Mayor	Mayor	SI
13.971	Menor	Igual	SI
12.363	Menor	Mayor	SI
45.208	Menor	Menor	SI
182.467			

Fuente: Elaboración propia con la información aportada por el INSS. Baja= causa baja en el IMV. Igual= no varía el importe del IMV. Mayor= incremento en el importe del IMV. Menor= disminución en el importe del IMV.

Como puede apreciarse, sobre los 182.467 expedientes a los que se aplicó el incentivo al empleo, en 92.018 expedientes la cuantía que venían percibiendo no se vio afectada tras el cruce de rentas (mismo resultado), esto es, con o sin incentivo al empleo, la cuantía tras la revisión fue la misma (84.143 de estos expedientes corresponden a CAPI, cuya prestación es fija y la cuantía no cambia en función del incentivo al empleo), por lo que su aplicación solo determina el mantenimiento o la baja. Por el contrario, 90.449 expedientes se vieron mejorados.

Por otra parte, de los 182.467 expedientes a los que se aplicó el incentivo al empleo por primera vez, un 35,36 % (64.527) han experimentado una minoración de cuantía o extinción en el siguiente cruce.

En definitiva, el hecho de que el incentivo solo se active con los incrementos interanuales de ingresos, podría dar lugar a desincentivos en el mantenimiento del empleo cuando los ingresos se mantengan constantes, puesto que se perdería el incentivo inicialmente concedido, lo que no favorece el éxito de esta medida. Sin perjuicio de ello, debe recordarse la dificultad a la que se ha hecho referencia con anterioridad que, especialmente para las familias vulnerables, supone la devolución de importes que pueden ser elevados, debido a la escasa capacidad de ahorro de estos hogares.

Además, en su configuración actual, el incentivo al empleo produce otro efecto negativo para los que se benefician de él, y es la falta de automatización de la vuelta al IMV en los casos en que este se ha perdido por haber encontrado un trabajo. En efecto, una vez que se deja de percibir el IMV por haberse encontrado un empleo (muchas veces temporal), se debe solicitar nuevamente la prestación (no se produce su suspensión), lo que se traduce en un tiempo de espera, tras la nueva solicitud, de en torno a 5 meses, en los que no se percibe ninguna renta. Esta situación provoca el efecto contrario al objetivo que se pretende alcanzar pues, en muchos casos, el beneficiario puede verse obligado, por prudencia, a rechazar un empleo por miedo a perder la prestación, lo que favorece las “trampas de pobreza”.

Por último, debe señalarse que el impacto económico de aplicar el incentivo al empleo en 2023 ha sido de 180,77 millones de euros. El incremento de ingresos ha supuesto de media un 34,73 % del límite de la renta anual garantizada, mientras que el importe exento tras aplicar el incentivo ha supuesto un 82,12 % del incremento de ingresos obtenido por los beneficiarios de la prestación (Ver [Anexo 10](#)).

II.3.3.3. OBJETIVO PRIORITARIO EN LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

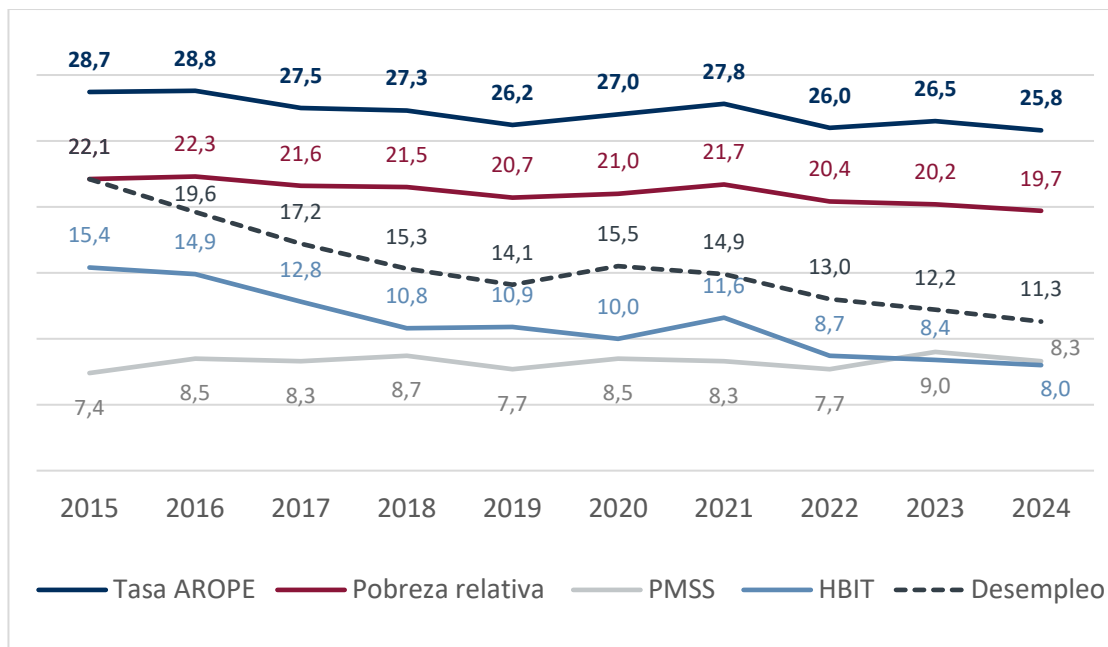
La LIMV señala en su artículo 31.2 que *“Los beneficiarios del ingreso mínimo vital serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno”*.

El Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 estableció como objetivo prioritario la adopción de las medidas necesarias para hacer más eficaces las políticas activas de empleo a los perceptores del IMV. Esta Estrategia se desarrolla anualmente a través de planes de empleo. Sin embargo, no ha sido hasta julio de 2024, a través del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno de 2024, cuando se han concretado actuaciones específicas para este colectivo.

Por otra parte, no debe olvidarse que, como ya se ha señalado, no siempre una persona es pobre porque no esté empleada. Así, el 11,9 % de las personas con empleo son pobres; y, por contrario, el 32 % de las personas pobres tiene un empleo y otro 22 % está desempleada (el 46 % restante son personas pobres legalmente fuera del mercado de trabajo: menores de 16 años y mayores de 65 años). De ello se deduce que las políticas contra la pobreza basadas solamente en incrementar la cantidad de empleo solo pueden llegar al 22 % de personas pobres, es decir, a las que están en desempleo. En definitiva, si no se trabaja, las probabilidades de vivir en situación de pobreza son altas, pero aún si se trabaja, no siempre es posible evitar ser pobre.

Un análisis de la evolución conjunta de las tasas de desempleo y de los indicadores de pobreza y/o exclusión más relevantes permite llegar a parecidas conclusiones. Así, el gráfico siguiente muestra la evolución de las tasas AROPE y las tasas de riesgo de pobreza relativa, PMSS y HBIT (al igual que el [gráfico n.º 24](#)), al que se ha incorporado la evolución de la tasa anual de desempleo.

GRÁFICO N° 26. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES Y DE LA TASA DE DESEMPLEO



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como puede apreciarse, la tasa de desempleo ha mantenido una tendencia decreciente desde el año 2015 que no se corresponde de manera proporcional con la reducción que experimentan los principales indicadores de pobreza y exclusión social. De este modo, mientras que el desempleo desde el año 2015 hasta 2024 se ha reducido en 10,8 puntos (del 22,1 % al 11,3 %), la tasa AROPE ha caído solo 2,9 puntos (del 28,7 % al 25,8 %), la tasa de pobreza relativa ha descendido 2,4 puntos (del 22,1 % al 19,7 %) y la de carencia material y social severa se ha incrementado en 0,9 puntos (del 7,4 % al 8,3 %). Sólo la tasa HBIT se comportó de forma parecida a la disminución de la tasa de desempleo, al disminuir 7,4 puntos, si bien se trata de dos formas distintas de medir una misma realidad.

En definitiva, la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza mantienen una correlación positiva, pero no directamente proporcional, lo que confirma lo anteriormente expuesto.

II.3.3.4. ITINERARIOS DE INCLUSIÓN

La política de inclusión debe definir los itinerarios más adecuados para los beneficiarios del IMV, lo que abarca no solo el empleo, sino también la recuperación de la autoestima, la salud física y mental, la conexión social, las habilidades educativas, etc., cuya competencia corresponde a las CCAA¹⁰².

¹⁰² Si bien en el trámite de alegaciones el exMinistro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones indica que “*estos itinerarios se diseñaron con un notable acompañamiento científico y técnico, con un análisis riguroso y con un seguimiento que ha sido ejemplar en el diseño y ejecución de las políticas sociales en nuestro país*”, las entidades del Tercer Sector invitadas a participar en la fiscalización con carácter voluntario, como actores interesados en el ámbito de gestión fiscalizado, han puesto de manifiesto que la pobreza es un fenómeno estructural que debe abordarse mediante decisiones políticas coordinadas (garantía de ingresos, vivienda asequible, empleo de calidad, educación y formación, etc.), como son las recogidas en las recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión a los que hace referencia el exMinistro: actuar desde diferentes ámbitos, promover redes de apoyo comunitario y atención psicológica, priorizar la inversión en educación como palanca para la mejora del capital humano, reducir la brecha digital a través de la formación o estrechar la colaboración con administraciones y entidades de mayor proximidad al ciudadano.

No obstante, se analizan, a continuación, las principales iniciativas adoptadas por el MISSM para desarrollar este segundo pilar del IMV.

a) *Proyectos piloto con CCAA, EELL y con entidades del Tercer Sector de Acción Social*

El artículo 31 de la LIMV señala que el MISSM promoverá estrategias de inclusión orientadas a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificulten el pleno ejercicio de derechos y socaven la cohesión social. En cumplimiento de este mandato, el Ministerio financió 34 proyectos a través de subvenciones recogidas en los Reales Decretos 938/2021, de 26 de octubre, y 378/2022, de 17 de mayo, por los que se regula la concesión directa de subvenciones en el ámbito de la inclusión social, por importes de 109,79 y 102,04 millones de euros, respectivamente. Su finalidad era acelerar la creación de mecanismos o itinerarios de inclusión que favorecieran una menor permanencia de los hogares en el cobro de la prestación de IMV¹⁰³.

Estos proyectos han sido financiados a través del PRTR, concretamente por el componente 23 “*Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*”, y se concretan en el desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas subnacionales, con el Tercer Sector de Acción Social y con el sector privado (estos últimos en el marco del Sello de Inclusión Social). Entre las reformas e inversiones propuestas a través del Componente 23 se incluye la inversión C23.I7 Fomento del Crecimiento Inclusivo, con una dotación de 297,95 millones de euros, que promueve la implantación de un nuevo modelo de inclusión a partir del IMV, que reduzca la desigualdad de la renta y las tasas de pobreza extrema y moderada¹⁰⁴.

Una vez concluido el periodo de ejecución de los proyectos, se realizó la fase de evaluación que se ha traducido en dos informes que incluyen, al menos, 18 buenas prácticas.

Con estos informes de evaluación denominados “*Palancas para la Inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica*”, se da cumplimiento al hito 351 del Componente 23 del PRTR¹⁰⁵¹⁰⁶. Ambos informes presentan los principales hallazgos

¹⁰³ La moda de duración de la percepción por los hogares de la prestación de IMV es de veintitrés meses. Además, del total de beneficiarios que han percibido IMV hasta 31.12.2023, aproximadamente un 6,94 % (excluyendo los de País Vasco y Navarra) lo han cobrado desde su creación, esto es 43 meses.

¹⁰⁴ Según señala el C23.I7 del PRTR, el nuevo modelo de inclusión que surge a partir del IMV plantea dos grandes retos:

1. Mejora del acceso al IMV de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo (mejora de la ratio de *non take-up*).
2. Incremento de la efectividad del IMV a través de las políticas de inclusión, esto es, qué estrategias producen mejores resultados para alcanzar la inclusión social. En concreto:
 - Desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas subnacionales, con el Tercer Sector de acción social y con el sector privado.
 - Definición del modelo de gobernanza. La gobernanza con el sector privado se canaliza a través del Sello de Inclusión Social, y para las entidades subnacionales públicas y el Tercer Sector, la LIMV ha previsto la Comisión de Seguimiento y el Consejo Consultivo, respectivamente.

¹⁰⁵ Este informe, fue publicado el 7 de abril de 2024 y aprobado dos días más tarde por el Consejo de Ministros y puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/LaboratorioPoliticasinclusion_9Abril2024_def.pdf/d74a2a38-8c6c-7403-d0fc-7f8e84578369?t=1712653704580.

El segundo informe, fue publicado en mayo de 2024. Su contenido y recomendaciones se limitan a actualizar algunos datos del primero. Este documento puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/4913549/4914601/Laboratorio+de+Pol%C3%ADticas+de+Inclusi%C3%B3n.p df/ddbbb490-0b22-50f9-0df4-2fca1ccea236?t=1727783543587>.

¹⁰⁶ Los objetivos del Laboratorio de Políticas de Inclusión son el impulso de los proyectos y la generación de evidencias sobre qué funciona mejor para determinar la eficacia y viabilidad de las medidas implementadas, así como para poder orientar la toma de decisiones que se tomen a futuro en torno a las políticas públicas que persiguen la lucha contra la desigualdad y la erradicación de las situaciones de pobreza y exclusión social.

de la evaluación que se sintetizan en recomendaciones clave para el diseño de políticas de inclusión¹⁰⁷.

b) Sello de Inclusión Social

La disposición adicional primera de la LIMV “*Colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad*”, incluye el mandato de regular reglamentariamente el Sello de Inclusión Social (SIS), con el que se distingue a las entidades públicas empresariales, a las sociedades mercantiles públicas, empresas privadas, trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones, que desarrollen actuaciones que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del IMV, desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad. De esta forma, el sector privado puede ser copartícipe del diseño de los itinerarios de inclusión.

El SIS se ha desarrollado a través del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, si bien ha tenido muy poco éxito en su implantación, pues, a 31 de diciembre de 2023, solo tres empresas lo tenían. Las causas de esta situación, estudiadas por la propia SGI, son variadas. Entre ellas:

- La exigencia de ciertos requisitos no sustanciales tanto para el acceso como para el mantenimiento del Sello (v.gr.: la limitación temporal para el mantenimiento del Sello).
- La complejidad del procedimiento de concesión y seguimiento del SIS (v.gr: debe controlarse que los requisitos de acceso se mantienen durante todo el tiempo que dure la tenencia del Sello).
- La necesidad de que quienes disponen del Sello deban recabar el consentimiento de cada una de las personas beneficiarias del IMV para poder trasladar sus datos personales y de participación al Ministerio (v.gr.: según el informe remitido por una de las entidades que detentan el Sello, estas personas temen que este hecho les pueda perjudicar en el cobro del IMV, si no participan en alguna acción).

Para superar estas dificultades y ampliar el abanico de entidades a las que se puede conceder el Sello, se elaboró un borrador del Real Decreto de modificación del actualmente vigente que, a la fecha de elaboración de este informe, no ha sido aun promulgado.

El seguimiento del Sello se realiza a través de un informe anual que deben elaborar las entidades adheridas con información sobre sus resultados de participación e inclusión socio laboral de las personas beneficiarias del IMV. Y su evaluación se debe realizar de forma periódica, con el fin de determinar los resultados alcanzados y el impacto obtenido en términos de inclusión social de las personas beneficiarias del IMV, siendo la primera evaluación a los 3 años de la entrada en vigor del Real Decreto, esto es, en agosto de 2025.

¹⁰⁷ Estas recomendaciones son las siguientes:

1. Invertir en atención personalizada.
2. Actuar desde diferentes ámbitos.
3. Promover redes de apoyo comunitario y atención psicológica.
4. Priorizar la inversión en educación como palanca para la mejora del capital humano.
5. Intensificar esfuerzos en la fase de captación y fidelización de proyectos.
6. Reducir la brecha digital a través de la formación.
7. Estrechar la colaboración con administraciones y entidades de mayor proximidad al ciudadano.
8. Reforzar los procesos de acompañamiento para superar las barreras de acceso a las prestaciones públicas.
9. Potenciar metodologías de evaluación de políticas públicas.
10. Reinvertir los aprendizajes acumulados para escalar las mejores prácticas.

Sin embargo, se echa en falta la existencia de unos mayores incentivos para las empresas que participen en este programa, de forma que el beneficio no sea solo reputacional, sino también económico (v.gr.: obtención de bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social por la contratación de beneficiarios del IMV).

Por otra parte, se ha observado que el conocimiento del SIS podría no ser lo suficientemente generalizado y profundo como para que haya un mayor número de empresas interesadas en su obtención.

c) Otras medidas que favorecen la inclusión

1. La LIMV prevé otros ámbitos relevantes orientados hacia las personas en riesgo de exclusión social; entre ellos destacan el ámbito educativo y la vivienda.

Con relación al ámbito educativo, la disposición adicional séptima de la LIMV exime del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios para la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial a los beneficiarios de la prestación.

En relación con la vivienda, el artículo 13.3 de la LIMV prevé que, reglamentariamente, se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas de IMV cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 % de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia. Sin embargo, esta medida no ha sido puesta en práctica toda vez que no se ha llevado a cabo su desarrollo reglamentario.

2. Por otra parte, en la Adenda de ampliación del PRTR, aprobada, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros el 6 de junio de 2023, se incluyó, inicialmente, una nueva inversión en el componente C22.I6, para la creación de un Fondo de Reforma de la inclusión social ligado al Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, finalmente, este fondo no fue incluido en la Adenda del PRTR aprobada por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023.

II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD Y TRANSPARENCIA

Debe indicarse, en primer lugar, que los datos referentes a indicadores de gestión de la prestación entre los colectivos de mujeres y hombres, para una mejor integración y comprensión, se encuentran analizados en los epígrafes que corresponde en cada caso, a lo largo del presente informe. Asimismo, debe añadirse que no se han observado deficiencias significativas en el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) incluye dentro de su ámbito de aplicación a la SGI, como órgano directivo del MISSM y al INSS, como entidad gestora de la Seguridad Social (artículo 2.a y b).

Durante los trabajos de campo de la fiscalización se ha comprobado que la SGI y el INSS publican en el Portal de la Transparencia la información exigida por la LTAIBG de una manera clara, estructurada y comprensible, de acceso fácil y gratuito.

A este respecto, puede afirmarse que, en líneas generales, se ha dado cumplimiento a las exigencias de la ley en sus artículos 5 “Principios Generales”, 6 “Información institucional,

organizativa y de planificación” y 7 “Información de relevancia jurídica” respecto a los aspectos a que se refiere el ámbito objetivo de la fiscalización. Sin embargo, no se ha publicado la memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, lo que resulta contrario al apartado d) del artículo 7 de la LTAIBG.

Asimismo, se ha publicado la “Información económica, presupuestaria y estadística” prevista en el artículo 8, salvo la Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de IMV en el País Vasco, previa al traspaso de las competencias, como se ha señalado anteriormente.

Por otro lado, debe señalarse que el INSS está dentro del ámbito de tramitación de la Unidad de Información de Transparencia Singular de la Seguridad Social (UITSSS), dependiente de la TGSS (artículo 21 de la LTAIPBG). Por ello, cuando el interesado desea obtener información en materia de Seguridad Social, dirige su solicitud a la Unidad de Información y Transparencia del MISSM, si bien esta Unidad no es competente para resolver solicitudes que tienen por objeto a las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social. Por tanto, la Unidad de Información y Transparencia del MISSM redirige esas solicitudes a la UITSSS y esta a su vez, las asigna a las entidades gestoras y servicios comunes competentes por razón de la materia. La fecha en que una solicitud es asignada a la EGSS competente es la que determina el plazo de resolución que establece el artículo 20 LTAIPBG.

En 2022 y 2023, se presentaron 91 solicitudes de acceso a la información pública en materia de IMV a través del Portal de la Transparencia (artículo 17 de la LTAIBG). Más del 60 % de estas consultas se refieren a peticiones de información estadística, como muestra el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 28. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SOBRE EL IMV
Periodo 2022-2023

TIPO DE INFORMACIÓN SOLICITADA	SOLICITUDES PRESENTADAS %		CONCESIÓN	INADMISIÓN	DESISTIMIENTO
ESTADÍSTICA	56	61,54	48	7	1
PERSONAL	30	32,97	1	29	0
OTROS	5	5,49	5	0	0
TOTAL	91	100,00	54	36	1

Fuente: Información facilitada por la UITSSS.

Como se puede observar, el 85,71 % de las solicitudes de acceso a información estadística sobre el IMV han sido concedidas, al menos en parte. Esto evidencia dos cuestiones: en primer lugar, que hay una demanda de información no publicada; y, en segundo, que una vez que se analizan las solicitudes y sus motivaciones, se suele conceder el acceso a la información solicitada.

A la fecha de elaboración de este informe, los datos que se pueden consultar incluyen series acumuladas de las solicitudes concedidas, pero no anualizadas de 2020 a 2024. También incluyen datos estadísticos mensuales referidos a los titulares y beneficiarios de la prestación, pero únicamente del año 2024. No se publica información por año, CCAA y provincia sobre: solicitudes presentadas, inadmitidas y denegadas por causas; tiempos medios de tramitación; RRPP previas y su resolución; reclamaciones judiciales y su resolución; mantenimiento y control de la prestación o reintegros solicitados. Esto limita el análisis de tendencias a largo plazo y dificulta la comparación histórica para los usuarios de las estadísticas.

Finalmente, debe señalarse que las solicitudes de información sobre cuestiones relacionadas con expedientes de IMV concretos se inadmiten, ya que la normativa reguladora del procedimiento administrativo limita este acceso a quienes tengan la condición de interesados (Disposición adicional primera, apartado 1, de la LTAIBG).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. RELATIVAS AL DISEÑO DEL IMV: PERTINENCIA, RELEVANCIA, COBERTURA, COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y GOBERNANZA

1. El Ingreso Mínimo Vital (IMV) constituye la medida más potente de lucha contra la pobreza existente en nuestro país. A pesar de ello, su diseño se llevó a cabo sin el establecimiento de objetivos concretos, ni metas e hitos que permitan verificar sus efectos y su impacto en la consecución de esa finalidad. Esta carencia se ha visto agravada por la ausencia de una coordinación real, vinculada y articulada del IMV con las principales estrategias estatales que se orientan a la resolución de este problema: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (ENPLPES) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS). En particular, esta última estrategia cuenta con una meta específica relativa al IMV respecto de la que no se ha realizado ninguna planificación de actuaciones orientada a su cumplimiento, ni se han establecido hitos intermedios, ni indicadores específicos sobre los que hacer el seguimiento de su impacto y verificar su grado de avance hacia la meta. De hecho, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) no dispone de datos que indiquen la parte que corresponde al IMV en la evolución de los indicadores de pobreza (relativa y severa).

Así, el IMV carece en la práctica de un objetivo específico referenciado a concretos niveles de pobreza, lo que se traduce en una gestión de la prestación enfocada, no tanto en alcanzar una meta específica o en cubrir un determinado umbral de pobreza, sino en financiar la mera cobertura del límite de la renta garantizada en cada año, lo que afecta a la eficacia en la consecución de su finalidad (epígrafes II.1.2 y II.1.5).

2. A nivel estatal, el importe de la renta anual garantizada por el IMV en 2023 cubría, e incluso superaba el 100 % del umbral de pobreza severa, únicamente para los hogares monoparentales integrados por un adulto y dos menores. Por el contrario, no llegaba a cubrir dicho umbral para los hogares compuestos por un solo adulto, por dos adultos, y por dos adultos y dos menores en los que las tasas de cobertura eran del 92,61 %, 80,25 % y 83,79 %, respectivamente.

A nivel autonómico cuando las unidades de convivencia están integradas por un solo adulto o un adulto y dos menores, el importe del IMV cubre el umbral de pobreza severa en las Comunidades Autónomas (CCAA) cuya mediana de ingresos es menor, incluso en algunos casos con una cierta holgura. También se observa una mejor situación relativa de las unidades formadas por un solo adulto y dos menores, respecto de las formadas por un solo adulto. En el primer caso, el importe del IMV cubre el umbral de pobreza severa en 12 CCAA (también con mayor margen sobre el umbral de pobreza severa), mientras que, en el segundo, en 8 casos.

Sin embargo, para las unidades de convivencia formadas por dos adultos o por dos adultos y dos menores, la situación es diferente: en el primer caso, en ninguna comunidad la renta garantizada por el IMV cubre el umbral de pobreza severa y, en el segundo, solo dos CCAA ven cubierto dicho umbral por el IMV.

En definitiva, el objetivo genérico del IMV es garantizar “un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica”, pero esos niveles de cobertura de la renta garantizada por el IMV son diferentes en las distintas CCAA al depender de la mediana de ingresos correspondiente (a su vez, íntimamente relacionada con el coste de la vida en cada uno de estos territorios). Al ser la renta anual garantizada por el IMV igual en todas ellas, el resultado es que mientras en algunas CCAA el IMV puede cubrir con holgura el umbral de pobreza severa, en otras, resulta manifiestamente insuficiente.

Por otra parte, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), no permite el incremento de la renta garantizada cuando las unidades de convivencia superan los cinco miembros. En estos casos, la norma no tiene en cuenta el mayor número de miembros de la unidad de convivencia, lo que supone una penalización para estas unidades, cuyos integrantes deben realizar un mayor esfuerzo económico.

Estas diferencias, tanto las derivadas del tipo de hogar como las originadas por el lugar de residencia, generan desigualdades de trato, y ponen de manifiesto que aún queda recorrido para alcanzar el objetivo, previsto en la EDS, de que la renta anual garantizada del IMV asegure la cobertura del umbral de pobreza severa en todas las CCAA y para todo tipo de hogar (epígrafe II.1.3).

3. El MISSM cifró en el momento de creación del IMV (en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del año 2020) en 831.723 los hogares potencialmente beneficiarios de la prestación. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal situó esta estimación en el año 2023 en 951.701 hogares. Sin embargo, la cifra real, de acuerdo con los datos de las nóminas de 2023, es que, en ese ejercicio, solo 331.236 hogares recibieron la prestación, por lo que, si se atiende a los datos más recientes de beneficiarios potenciales, la cobertura de la prestación se situaría en el 39,83 %. Este dato revela que la cifra del *non take-up* podría situarse en torno a un elevado 60,17 %. Este fenómeno se refiere a la existencia de personas que no son beneficiarias de una prestación a la que tienen derecho y para la que son potencialmente elegibles. El mayor o menor peso del *non take-up* marca la diferencia existente entre los derechos legalmente reconocidos y la realidad en el acceso a la prestación. A este respecto resulta paradójica la escasa implantación del IMV en aquellos hogares que más lo necesitan ya que, de acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, en 2024, solo el 20,78 % de los hogares en situación de pobreza severa recibían el IMV, existiendo en España 538.325 hogares sin ingresos (epígrafe II.1.4).
4. Tras la aprobación del IMV, la prevención del riesgo de pobreza y exclusión social se cubre a nivel nacional por el IMV, como prestación suelo, y a nivel autonómico por las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas (RMI), que complementan el IMV, pero con requisitos y amplitud diferentes para adaptarse a las diferencias en el coste de la vida en cada territorio, dentro del marco de su respectivo ámbito de autonomía en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, la realidad es que no parece estar produciéndose esta complementariedad, sino que se está produciendo un paulatino efecto sustitución de las RMI por el IMV (epígrafe II.1.7).

Recomendación 1. El MISSM, como responsable del IMV, debería reorientar esta prestación mediante la fijación de objetivos concretos, de forma que alcance a cubrir, en una primera etapa, al menos el umbral de pobreza severa (40 % de la mediana de ingresos) en todo el territorio, en cumplimiento de lo previsto en las metas de la Política Aceleradora 1 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, estableciendo indicadores específicos que midan el impacto del IMV e hitos intermedios a alcanzar hasta 2030, con especial énfasis en la pobreza infantil, haciendo un seguimiento continuo de los mismos y proponiendo las medidas necesarias para corregir posibles desviaciones en el camino hacia el cumplimiento de dichas metas.

Recomendación 2. El MISSM debería estudiar la posibilidad de que la renta anual garantizada por el IMV se adaptase a los diferentes niveles de la mediana de ingresos y de coste de vida existentes en las distintas CCAA, de forma que su impacto fuese más homogéneo entre sus beneficiarios, reduciendo las desigualdades existentes en la actualidad. Asimismo, el Ministerio debería estudiar las fórmulas necesarias para atemperar el efecto de las diferencias en el nivel de cobertura que se producen en los distintos tipos de hogares en función de su composición.

5. El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) consta de hasta 26 prestaciones no contributivas que conceden el Estado, las CCAA y las entidades locales (EELL), lo que pone de manifiesto la complejidad del sistema y la necesidad de su reordenación y simplificación.

Para atender esta necesidad, el MISSM publicó la Orden ISM/1055/2022 que contiene el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado cuya finalidad es convertir el IMV en la prestación base del SGIM y simplificar las actuales ayudas existentes en torno a él. Sin embargo, este Plan contempla menos de la mitad de las prestaciones y ayudas del SGIM lo que limita el alcance de la simplificación perseguida (epígrafe II.1.7).

Recomendación 3. El MISSM debería estudiar una modificación del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, orientado a que la generalidad de estas prestaciones se integraran en el IMV.

6. La Tarjeta Social Digital (TSD) debe incluir la información actualizada correspondiente a todas las prestaciones sociales de contenido económico, financiadas con recursos públicos; sin embargo, no todas las entidades a nivel estatal están informando al sistema de TSD o al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) de la totalidad de las prestaciones que gestionan.

Asimismo, a nivel autonómico, todavía existen CCAA que remiten la información al RPSP y no a la TSD, por lo que hasta que se produzca la integración definitiva de estos datos en la TSD (que ha de producirse en 2026), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) replica la información recibida en el RPSP en el sistema de información de TSD (epígrafe II.1.7).

Recomendación 4. La potenciación de la TSD resulta imprescindible para la gestión y control de las prestaciones sociales. El MISSM, en el ámbito de la Comisión de Seguimiento del IMV, debería instar a todas las administraciones públicas involucradas para que remitan de forma inmediata al sistema TSD la información completa sobre las prestaciones sociales públicas que conceden.

7. La LIMV establece dos órganos de gobernanza: a) La Comisión de Seguimiento del IMV, órgano de cooperación administrativa entre el Estado, las CCAA y las EELL para el seguimiento de la aplicación del contenido de la LIMV, que entró en funcionamiento en mayo de 2024, cuatro años después de su creación por el Real Decreto-ley 20/2020. b) El Consejo Consultivo, órgano de participación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social y de las organizaciones sindicales y empresariales, que no se ha llegado a constituir a la fecha de elaboración de este informe. Esta situación pone de manifiesto la escasa eficacia del sistema de gobernanza establecido por la ley con la finalidad de “lograr un despliegue más efectivo de la política de cara al ciudadano” y el bajo nivel de coordinación institucional entre administraciones públicas en un asunto de tanta relevancia social como es la lucha contra la pobreza y la exclusión social (epígrafe II.1.8).

Recomendación 5. El MISSM debería impulsar el funcionamiento efectivo de los órganos de gobernanza para la coordinación, seguimiento y participación, previstos en la LIMV para, de esta forma, establecer foros que faciliten la subsanación de las deficiencias que en estos aspectos

presentan tanto la propia implementación de la prestación del IMV como su coordinación con las rentas mínimas de las CCAA o su conexión con las políticas y actuaciones de inclusión social desarrolladas tanto por estas como por los servicios sociales (autonómicos y municipales) y entidades del Tercer Sector de Acción Social.

III.2. RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRESTACIÓN

8. En la LIMV se observa una cierta inconsistencia entre la concepción del IMV como derecho subjetivo para la persona en situación de vulnerabilidad económica y la instrumentalización de este derecho a través del concepto de unidad de convivencia. Este concepto es muy extenso, pues integra a todos los que viven en el mismo hogar con vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción y por guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Además, incluye convivientes sin vínculos familiares que acrediten encontrarse en riesgo de exclusión social.

Pero además, la normativa vincula los conceptos de unidad de convivencia y de domicilio, lo que complica de forma notoria la acreditación de su existencia cuando los solicitantes están empadronados en establecimientos colectivos o carecen de techo y figuran, por tanto, con un domicilio ficticio (en cumplimiento de las instrucciones técnicas dirigidas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal), pues no solo deben aportar el certificado de empadronamiento y el libro de familia, sino también certificados adicionales de los servicios sociales.

En todos estos casos, la exigencia de estos requisitos puede suponer una carga burocrática excesiva para el acceso a la prestación que favorece la existencia de *non take-up* (epígrafe II.2.2).

9. La verificación de los vínculos familiares y del riesgo de exclusión social para acceder al IMV, requiere, en ocasiones, de un certificado de servicios sociales. No obstante, el procedimiento para obtener este certificado requerido por las direcciones provinciales del INSS (DDPP) no está automatizado y necesita una mayor coordinación entre los actores involucrados (servicios sociales de los ayuntamientos e INSS) para evitar denegaciones improcedentes o suspensiones indebidas de la prestación.

Por otra parte, la emisión de estos certificados ha supuesto una carga de trabajo muy significativa para los servicios sociales públicos (que, por otra parte, no han recibido los recursos necesarios para su adecuada asunción), en perjuicio de la atención directa a los problemas de exclusión social que son de su competencia (epígrafe II.2.2).

10. Desde la puesta en marcha de la prestación en 2020 hasta el 31.12.2023, se han presentado y resuelto al menos 2.332.852 solicitudes del IMV, de las cuales 68,38 % (1.595.221) han sido denegadas o inadmitidas y, en consecuencia, los solicitantes no han logrado acceder a la prestación. Este porcentaje es muy elevado, especialmente si se consideran los altos niveles de *non take-up* y la escasa implantación de la prestación entre los hogares en situación de pobreza severa (epígrafe II.2.6).
11. Las resoluciones de inadmisión y de denegación de la prestación adolecen de deficiencias de motivación que generan inseguridad jurídica y falsas expectativas a los interesados, abocándoles a presentar de manera reiterada nuevas solicitudes o reclamaciones que, a la postre, no son viables.

Las principales causas de inadmisión o denegación de las solicitudes han sido el incumplimiento del requisito de ingresos, rentas o patrimonio establecidos en la LIMV (50,62 %) y la falta de acreditación o cumplimiento de los requisitos de la unidad de convivencia (27,24 %). Sobre el total de solicitudes resueltas entre 2020 y 2023, las denegaciones por motivos relacionados exclusivamente con la unidad de convivencia han aumentado del 13,55 % al 31,95 %, mientras que las denegaciones e inadmisiones por motivos económicos han disminuido del 42,54 % al 30,73 % (epígrafe II.2.6).

12. Por lo que respecta a las denegaciones relacionadas con la unidad de convivencia, la dificultad para su acreditación y el error en la declaración de los miembros de la unidad en la solicitud (en muchas ocasiones motivados por la falta de actualización del Padrón municipal) impactan de manera significativa en los hogares que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, lo que suscita la necesidad de revisar los mecanismos de acreditación de estos requisitos (epígrafe II.2.6).
13. La valoración de la vulnerabilidad económica se realiza con los datos de renta del ejercicio anterior, lo que puede no ajustarse a la realidad económica del año en el que se realiza la solicitud (debe tenerse en cuenta que el 64,93 % del total de denegaciones e inadmisiones por motivos económicos se basa en la superación del umbral de rentas). Además, son computados como ingresos reales, determinados ingresos ficticios, derivados de la titularidad de inmuebles de naturaleza urbana no generadores de rentas, así como activos de difícil o imposible liquidez. Estas circunstancias dan lugar a situaciones en las que potenciales perceptores de la prestación, que cuentan con niveles de rentas reales y disponibles inferiores a los umbrales legalmente establecidos, no puedan llegar a obtenerla (epígrafe II.2.6).
14. La cuantía percibida por el beneficiario del IMV tiene un carácter provisional (Disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022), lo que no se especifica con la suficiente claridad en las resoluciones de concesión.

Esta cuantía se revisa anualmente considerando los ingresos del ejercicio anterior y el criterio fiscal. En 2023, esta revisión afectó a 493.577 expedientes, el 90,67 % del total, pues sólo incluyó a los titulares en situación de alta en el momento del cruce. A raíz de estos controles, en 2023 y 2024, se han generado 261.321 expedientes de atrasos (abonos) y 316.971 de deuda (reintegros). La realización de estas revisiones a los beneficiarios, meses después de llevar percibiendo la prestación, constituye un desincentivo para solicitar la prestación ante el riesgo de tener que afrontar la devolución de los ingresos percibidos, difíciles de prever *a priori* por parte de unos beneficiarios, que tienen una escasa capacidad de ahorro para afrontar la eventual devolución de importes elevados (epígrafe II.2.2).

Recomendación 6. *Ante las elevadas cifras de non take-up y la escasa percepción del IMV en los hogares más vulnerables, el MISSM debería analizar si el actual diseño de la prestación y el sistema de revisión de los expedientes es el más adecuado para cumplir los fines de la LIMV y hacer frente a la pobreza, estudiando la posibilidad de flexibilizar el concepto de unidad de convivencia reduciendo su extensión y simplificar y revisar la exigencia o la acreditación de otros requisitos ligados tanto a la unidad de convivencia como a la vulnerabilidad económica. En el caso específico de las personas empadronadas en domicilios ficticios, se debería eliminar la exigencia acumulativa de certificados sociales adicionales, considerando que el propio empadronamiento ficticio constituye ya una prueba suficiente de residencia habitual y situación de exclusión. Esta medida evitaría una sobrecarga burocrática que actualmente opera como barrera de acceso para la población más vulnerable.*

Asimismo, el Ministerio debería potenciar la labor de los servicios sociales públicos, mejorando la coordinación y procurando los recursos necesarios para financiar la actividad que realizan como colaboradores en la gestión de la prestación.

Recomendación 7. *El MISSM debería procurar que la valoración del riesgo de pobreza se basara en los datos más recientes y representativos que sea posible de la situación real de las personas que solicitan la ayuda.*

En el mismo sentido, el INSS debería adelantar la revisión anual para el mantenimiento de la prestación, con el fin de evitar la solicitud de devolución de importes elevados por pagos indebidos en los casos en que se sobrepase el límite de la renta garantizada. Esta revisión debería alcanzar a la totalidad de las prestaciones concedidas.

15. Presentada la solicitud de IMV, la Ley establece una fase de admisión a trámite en la que se hace una primera valoración, exclusivamente, de la situación de vulnerabilidad económica, antes de iniciar el procedimiento. En el caso de que la solicitud no sea admitida a trámite debe ser dictada una resolución de inadmisión en el plazo de 30 días. Este plazo está siendo incumplido sistemáticamente por el INSS para las solicitudes presentadas en el primer trimestre del año. Ello es debido a que, para evitar la utilización de datos fiscales de dos años anteriores, el Instituto suspende el procedimiento para las solicitudes que podrían resultar inadmitidas con esos datos, hasta disponer de los correspondientes al año inmediatamente anterior a la solicitud (epígrafe II.2.2).
16. La suspensión de las solicitudes en proceso de admisión no se comunica al solicitante, lo que genera inseguridad jurídica y falta de certidumbre y transparencia. Si la demora supera los seis meses, el solicitante puede interpretar que su solicitud ha sido desestimada, lo que incrementa el riesgo de duplicidad en caso de que opte por presentar una nueva solicitud. Si se inclina por presentar una reclamación administrativa, también se incrementa de forma innecesaria la carga de trabajo (epígrafe II.2.2).
17. Cuando el INSS procede a notificar la inadmisión, resulta frecuente que la resolución carezca de la motivación adecuada que permita al interesado entender si se trata de un error subsanable. En 2023, el 8,45 % de las solicitudes inadmitidas (90.632) fueron objeto de reclamación, y el 13,04 % de estas fueron estimadas (epígrafe II.2.2).

Recomendación 8. *El INSS debería llevar a cabo una mejora integral del proceso de admisión, mientras esta fase del procedimiento continúe vigente, enfocándose en la mejora de la comunicación y de los plazos de resolución. En particular, debería informarse de manera inmediata a los solicitantes sobre cualquier suspensión o bloqueo de su solicitud, proporcionando detalles sobre los motivos y los plazos de resolución, con el objetivo de reducir la incertidumbre y fomentar una relación más transparente y de confianza.*

Además, deberían revisarse y optimizarse los procedimientos internos, para acelerar los tiempos de resolución. En caso de inadmisión, se debe ofrecer una motivación clara y específica en la resolución, que permita al beneficiario proceder de la forma que más convenga a su derecho.

Asimismo, sin perjuicio de que en su momento estuviera justificada la introducción de la figura de la inadmisión por la previsión de que se presentara un muy elevado volumen de solicitudes, con la tendencia actual decreciente de solicitudes y a la vista de los problemas detectados en esta fase de la tramitación, este Tribunal considera que se debería revisar la conveniencia de seguir manteniendo la vigencia de este trámite.

18. El Portal Ciudadano destaca como el único canal de presentación de la solicitud del IMV integrado con la aplicación de gestión del INSS “A-IMV”, lo que facilita el procesamiento automatizado y eficiente de las solicitudes. Este sistema no solo reduce los tiempos de tramitación, sino que también minimiza errores a través de la validación inmediata de datos.

No obstante, este canal obliga al uso de un simulador como paso previo para acceder al IMV y al Complemento de Ayuda Para la Infancia (CAPI), lo que no es siempre necesario. Y tampoco es necesario que el solicitante de CAPI tenga que usar el simulador del IMV y cumplimentar todos los datos del formulario de la solicitud en los casos en los que únicamente solicita el CAPI. Estos inconvenientes pueden disuadir de presentar la solicitud a través de este canal, a pesar de ser el más eficiente (epígrafe II.2.2).

19. Las solicitudes que se presentan a través del Registro electrónico de la Seguridad Social o en formato papel en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) o en otras Administraciones Públicas requieren de una transcripción manual posterior en las aplicaciones del INSS, lo que incrementa el tiempo de resolución y puede dar lugar a errores de captura, así como a ambigüedades en los datos manuscritos (epígrafe II.2.2).
20. La LIMV configura la posibilidad de que las CCAA inicien el expediente administrativo a las personas interesadas que otorguen su consentimiento para ello, a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto con el INSS. Si bien no se han detectado incidencias en la operativa de dichos protocolos, las solicitudes recibidas por el INSS a través de este canal sólo representan el 2,12 % del total de los expedientes a 31.12.2023, por lo que, en la práctica, ha resultado ser una vía poco utilizada para la presentación de las solicitudes (epígrafe II.2.2).

Recomendación 9. Si bien es cierto que el simulador puede ayudar en los casos en los que se desconoce si se tiene derecho al IMV, vincularlo obligatoriamente con el proceso de solicitud puede resultar innecesario en otros, dado su carácter meramente informativo. Sería conveniente que el Instituto estudiara la viabilidad de la separación de ambos procesos para que quien lo desee pueda acceder a la solicitud directamente.

Asimismo, el INSS debería ofrecer orientación y acompañamiento a los solicitantes que utilicen canales de presentación distintos al Portal Ciudadano, siendo fundamental que se les asista en el proceso de cumplimentación de la solicitud.

21. El INSS gestiona el IMV a través de dos aplicaciones: A-IMV y PF-PROS@. Estas aplicaciones presentan problemas e insuficiencias que provocan pérdidas de datos, ineficiencias en la gestión y riesgos de duplicidades e inconsistencias en los controles y en los registros que, en ocasiones (en 1.275 expedientes que suponen un 0,18 % del total de expedientes abonados), dan lugar a la existencia de pagos duplicados, lo que si bien cuantitativamente es de escasa relevancia, cualitativamente es significativo, por cuanto pone de manifiesto la existencia de debilidades en las aplicaciones que obligan a un reforzamiento de los controles posteriores (epígrafes II.2.1 y II.2.7).

Recomendación 10. El INSS debería implementar las mejoras necesarias en la aplicación A-IMV, con el objetivo de garantizar que esta herramienta sea capaz de gestionar de forma autónoma todos los procedimientos relacionados con los expedientes relativos al IMV, dejando de utilizar dos herramientas para gestionar una misma prestación y mejorando la eficacia operativa, la trazabilidad y el control del proceso.

Por otra parte, mientras siga en funcionamiento la aplicación PF-PROS@ y hasta que se complete la integración de A-IMV, el INSS debería optimizar el sistema de registro de variaciones, de forma

que no sea necesario generar un nuevo expediente para cada cambio. Asimismo, debería implementar un sistema de codificación que permitiera distinguir entre los diversos tipos de variaciones, así como entre estas y las resoluciones iniciales, lo que permitiría una supervisión más exhaustiva de las modificaciones y facilitaría la gestión de las solicitudes, repercutiendo, asimismo, en la mejora del control de pagos duplicados.

22. El plazo medio de resolución de las solicitudes aprobadas y denegadas a través de A-IMV, en 2023, ha sido de 154 días. En un 42,67 % de estos expedientes, se supera considerablemente el plazo máximo de resolución de 6 meses establecido por la ley. El tiempo medio de las solicitudes gestionadas fuera de plazo asciende a 245 días, lo que equivale a más de 8 meses para la tramitación de una prestación cuya pronta resolución es crucial para las personas vulnerables que la necesitan con urgencia (epígrafe II.2.2).

23. En 2023, las solicitudes presentadas a través de canales distintos al Portal Ciudadano tardaron en registrarse 43 días de promedio en la aplicación de gestión del INSS. Esta demora se situó en 60 días en el grupo de las resoluciones emitidas fuera del plazo legalmente establecido (40,05 % de los casos). Esto se debe a que las solicitudes presentadas por otros canales requieren un proceso manual para la grabación de los datos, a diferencia de las solicitudes presentadas a través del Portal, que se integran de forma automática en el sistema.

En este sentido, los tiempos medios de grabación presentan fuertes contrastes entre DDPP ya que oscilan entre 5 y 156 días (en las de Barcelona, Badajoz y Ciudad Real los plazos alcanzan los 156, 130 y 124 días, respectivamente), lo que pone de manifiesto una ineficiente distribución de recursos (epígrafe II.2.2).

24. Una vez grabada la solicitud, las siguientes fases de tramitación (asignación a un tramitador, solicitud y recepción de documentación, propuesta de resolución, fiscalización y resolución) presentan tiempos razonables, salvo la de “asignación de tramitador” con 61 días de media, lo que impacta negativamente en la eficacia y en la percepción de calidad del servicio.

No obstante lo anterior, el promedio de días de tramitación varía considerablemente entre DDPP. Algunas de ellas, como Burgos, León, Palencia y La Rioja, superan los 200 días, mientras que otras, como Castellón, Teruel, Valencia y Sevilla, logran completar el proceso en menos de 50 días (epígrafe II.2.2).

Recomendación 11. *El INSS debería mejorar los procesos manuales en la pre-captura de las solicitudes mediante la integración de todos los canales de presentación con A-IMV. Asimismo, debería optimizar la asignación de tramitadores, coordinando de manera efectiva el volumen de solicitudes que llegan a cada dirección provincial a través de los distintos canales, procurando una mayor homogeneización de sus criterios de gestión.*

25. El INSS carece de un sistema centralizado y automatizado para la gestión de las reclamaciones y de las revisiones de oficio formuladas por los interesados contra las resoluciones dictadas en materia de IMV. Estas reclamaciones se procesan actualmente, en su mayoría, de forma manual a través de las DDPP del domicilio del interesado.

El 70 % de las RRPP resueltas en 2023 no cumplieron con el plazo de 45 días para resolver establecido por la Ley 36/2011, presentando un plazo medio de resolución de 125 días. Esta situación podría llevar a los interesados a recurrir innecesariamente ante la jurisdicción social dado que la ley establece la presunción de que la reclamación ha sido desestimada por silencio administrativo (epígrafe II.2.4).

26. El INSS no tiene sistematizadas las causas que originan las revisiones de oficio de los actos relativos a la prestación del IMV, ni el criterio aplicado en su tramitación, lo que dificulta la aplicación de un criterio homogéneo y una adecuada supervisión. (epígrafe II.2.4).
27. Durante los ejercicios 2022 y 2023, se han iniciado un total de 5.176 procesos judiciales relacionados con el IMV. Hasta diciembre de 2024, se han resuelto 4.547 casos. En 1.900 ocasiones (41,79 %) los juzgados de lo social han fallado a favor de los demandantes, al menos en parte. Sin embargo, no consta que el INSS recabe el detalle de los motivos de las sentencias ni el criterio aplicado en su tramitación, lo que dificulta la homogenización de criterios y la adecuada supervisión de las decisiones adoptadas (epígrafe II.2.5).

Recomendación 12. *El INSS debería implantar un sistema centralizado y automatizado para la gestión de reclamaciones previas, con el objetivo de introducir mejoras en el procedimiento, incluso proponiendo modificaciones normativas, basadas en el análisis detallado de las causas más comunes por las que se interponen estas reclamaciones, así como de sus resultados.*

De la misma forma, el INSS debería sistematizar, en la medida de lo posible y de forma flexible, las causas de las revisiones de oficio y las sentencias judiciales contrarias y dotar de criterios uniformes a las DDPP con el objetivo de que la actuación de todas ellas sea homogénea.

28. La deuda pendiente por pagos indebidos de IMV a 31.12.2023, por importe de 74,61 millones de euros, se ha incrementado un 93,24 % respecto de la existente en el ejercicio anterior (38,61 millones). Ello puede deberse al elevado retraso en la emisión de las reclamaciones de deuda, de casi dos años, lo que perjudica su cobro. A este respecto, debe destacarse que la deuda generada entre octubre de 2023 y la fecha de elaboración de este informe aún no ha sido tramitada.

Además, en 2023, solo el 22,02 % de la deuda estaba siendo gestionada por el INSS a través de los procedimientos de descuento o de compensación directa, que son más efectivos. Estos procedimientos también pueden verse afectados por los referidos retrasos, al no poderse aplicar por haber dejado de percibir la prestación el deudor (epígrafe II.2.3).

Recomendación 13. *Dada la acumulación de deuda pendiente a 31.12.2023 y los retrasos que se producen en la emisión de las reclamaciones de deuda, se considera conveniente la implantación por el INSS de medidas que las agilicen, de forma que se realice su emisión con una mayor inmediatez.*

III.3. RELACIONADAS CON LA EFICACIA DE LA PRESTACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL IMV

29. Si bien el IMV cumple la función de paliar la insuficiencia de ingresos para sus beneficiarios, no está contribuyendo de forma efectiva al descenso de los indicadores de la tasa AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*, que es el indicador internacional de referencia para la medición, evaluación y seguimiento de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social), por lo que es escasa su significación, entre otros aspectos, en la reducción de la brecha de género existente en los niveles de pobreza entre hombres y mujeres, en perjuicio de las mujeres, que no ha mejorado con respecto a 2019, antes de su implantación, o en la de las desigualdades interterritoriales entre las regiones del Norte y las del Sur de España (en este caso, entre la comunidad autónoma con la tasa AROPE más baja y la más alta existía todavía una diferencia de 29,72 puntos porcentuales en 2024) (epígrafe II.3.1).
30. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” afecta directamente al IMV y, en particular, su meta 1.2: *De aquí a 2030, reducir al*

menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. A este respecto, la tasa AROPE ha pasado del 28,7 % en 2015 al 25,8 % en 2024, por lo que el avance que ha tenido este indicador respecto de la meta a alcanzar en 2030 es de tan solo un 20,21 %, cuando han transcurrido ya más de diez años, y faltando tan solo seis para el término del plazo establecido para su cumplimiento. Por otra parte, desde la implantación del IMV en 2020, esta tasa (27 % en ese año) solo se ha reducido en 1,2 puntos porcentuales, por lo que puede afirmarse que el IMV no está teniendo una influencia significativa en el cumplimiento de esta meta (epígrafe II.3.2).

Recomendación 14. *Al constituir el IMV la medida de carácter estatal más relevante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el MISSM debería monitorizar su papel en el cumplimiento del ODS 1, especialmente en el de su meta 1.2 y, en su caso, promover las actuaciones necesarias para el cumplimiento de este Objetivo.*

31. El IMV enlaza los conceptos de prestación, empleo e inclusión social, considerando que tanto la prestación como el empleo proporcionan los recursos necesarios para salir de la exclusión social, haciendo de la pobreza la causa de aquella. Sin embargo, aunque están profundamente enlazados, se trata de problemas diferentes, pues ni un ingreso mínimo, ni un empleo, ni una vivienda, aun suponiendo una mejora efectiva del contexto vital de una persona, garantizan por sí mismas la inclusión.

Por este motivo, obligar a los beneficiarios a participar en las estrategias de inclusión so pena de perder temporalmente la prestación, redundan en la confusión entre pobreza y exclusión social, pues estas estrategias de inclusión se orientan, en mayor medida, hacia la búsqueda de empleo.

En efecto, el acceso a un puesto de trabajo no siempre va a permitir a sus titulares la salida de la pobreza. Así, el 11,9 % de las personas con empleo son pobres; y, por el contrario, el 32 % de las personas pobres tiene un empleo y otro 22 % está desempleada (el 46 % restante son personas pobres legalmente fuera del mercado de trabajo: menores de 16 años y mayores de 65). De ello se deduce que las políticas contra la pobreza basadas solamente en incrementar la cantidad de empleo solo pueden llegar al 22 % de personas pobres, es decir, a las que están en desempleo (epígrafe II.3.3).

Recomendación 15. *El MISSM debería promover una modificación de la LIMV que flexibilizara la obligación de los beneficiarios del IMV de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio, pues, a pesar de su estrecha vinculación, ni la pobreza es sinónimo de exclusión social ni las políticas de empleo llegan a todas las personas en situación de pobreza.*

Por otra parte, el Ministerio debería promover en la Comisión de Seguimiento del IMV un enfoque integral de los problemas que plantean la pobreza y la exclusión social, de forma que las ayudas monetarias se combinen con otras prestaciones relativas a la nutrición, la atención a la infancia, la educación y la formación, la salud, la vivienda, los cuidados de larga duración, el transporte, la energía, las comunicaciones digitales, etc., estableciendo para ello una coordinación real con las CCAA.

32. La disposición adicional undécima a la LIMV establece un mecanismo para que el INSS remita a los servicios públicos de empleo de las CCAA, la identificación de los beneficiarios del IMV mayores de 18 años de edad y menores de 65, con el objeto de que procedan a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo. Sin embargo, la realidad es que el SEPE tiene dificultades para procesar el alta, en la base de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo

(SISPE), de la persona física y de la demanda de empleo, debido a que la estructura del fichero remitido por el INSS no es compatible, más que en parte, con dicho Sistema de Información que es compartido por las CCAA.

Como consecuencia de lo anterior, a la fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras no estaban inscritos en su totalidad, como demandantes de empleo, los beneficiarios del IMV remitidos al SEPE por el INSS (epígrafe II.3.3).

Recomendación 16. *El MISSM debería establecer un estándar informático común que permita que la información remitida por el INSS al SEPE pueda ser incorporada directamente al SISPE, de forma que permita su utilización inmediata tanto por este organismo como por los servicios autonómicos de empleo.*

33. Con relación al incentivo al empleo previsto en el artículo 11.4 de la LIMV y en el Real Decreto 789/2022, se ha observado lo siguiente (epígrafe II.3.3):

- a) El incentivo al empleo solo se activa con los incrementos interanuales de ingresos derivados del empleo obtenido, lo que podría dar lugar a desincentivos en el mantenimiento del empleo cuando los ingresos se mantienen constantes en dos ejercicios consecutivos, puesto que se pierde el incentivo inicialmente concedido y parte de la exención aplicada debe ser devuelta. Así, un 35,36 % del total de expedientes a los que se les aplicó el incentivo en noviembre de 2023 han resultado en un menor importe o extinción en 2024.
- b) Además, el incentivo produce otro efecto negativo para los que se benefician de él, y es la falta de automatización de la vuelta al IMV en los casos en que este se ha perdido por haber encontrado un trabajo. En efecto, una vez que se deja de percibir el IMV por haberse encontrado un empleo, se debe solicitar nuevamente la prestación (no se produce su suspensión), lo que se traduce en un tiempo de espera en torno a 5 meses, en los que no se percibe ninguna renta. Esta situación podría provocar el efecto contrario al objetivo que se pretende alcanzar pues, en muchos casos, el beneficiario puede verse obligado, por prudencia, a rechazar un empleo por miedo a perder la prestación, lo que favorece las denominadas “trampas de pobreza”.
- c) Según el artículo 11.4 de la LIMV, se prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad en el incentivo; sin embargo, se ha observado que en el tramo 2 de los tres tramos de incrementos de rentas, no figura incentivo alguno para discapacitados cuando existen ingresos en el ejercicio previo anterior a la revisión, lo que no se compadece con lo indicado en el referido artículo.

Por otra parte, se produce una incongruencia carente de justificación entre la ayuda estatal a la discapacidad y las provenientes de ayuntamientos y CCAA, pues mientras, en el primer caso, la ayuda se considera un ingreso y minora el IMV; en el segundo, no se computa.

- d) El Real Decreto 789/2022 no ha establecido ni metas ni indicadores para evaluar con carácter bienal este incentivo.

Recomendación 17. *El MISSM debería promover una modificación de la normativa que corrija las deficiencias observadas en la aplicación del incentivo al empleo señaladas en los puntos a), b), c) y d) anteriores, en la medida en que constituyen obstáculos para su buen funcionamiento.*

34. Desde su implantación, el Sello de Inclusión Social (SIS) ha tenido muy poco éxito, pues, en diciembre de 2023, solo tres empresas lo habían adquirido. Las causas de esta situación son diversas, pero tienen un denominador común: un exceso de burocracia (la exigencia de ciertos

requisitos no sustanciales tanto para el acceso como para el mantenimiento del Sello, la complejidad del procedimiento de concesión y seguimiento, etc.).

Por otra parte, el Sello no aporta a las empresas que lo detentan ningún beneficio económico tangible sino solo reputacional, lo que, junto al escaso conocimiento de esta iniciativa, también puede estar influyendo en su baja penetración (epígrafe II.3.3).

Recomendación 18. *El MISSM debería simplificar los requisitos establecidos para el otorgamiento y mantenimiento del Sello de Inclusión Social y valorar el establecimiento de incentivos de naturaleza pecuniaria para las empresas que lo obtengan.*

35. A pesar de las numerosas referencias que el texto de la LIMV realiza a un futuro desarrollo reglamentario, hasta la fecha de aprobación de este informe, este no se ha producido. Las consecuencias de esta falta de desarrollo afectan directamente a los perceptores del IMV, pero algunas son especialmente relevantes, como la que se produce en relación con el artículo 13.3 de la LIMV, que afecta al incremento de las cuantías fijadas de IMV cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 % de la renta garantizada que corresponda. Además, esta falta de reglamentación está favoreciendo la adopción de criterios heterogéneos en las resoluciones adoptadas por los diversos órganos gestores territoriales (epígrafe II.3.3).

36. La prestación está sujeta al control de la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS). El porcentaje de reparos interpuestos por la IGSS en la fiscalización previa de los expedientes del IMV con propuesta de resolución del INSS es del 18,98 %, considerablemente más alto que el que corresponde al resto de prestaciones (3,68 %), lo que, por sí mismo, resulta indicativo de la complejidad de la prestación.

Las causas más relevantes de estos reparos se centran en la correcta constitución de la unidad de convivencia, en la forma y el tiempo exigidos por la normativa aplicable (apartado 37º.II.2.10.d del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 -ACM-) y en el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica conforme a la normativa aplicable (apartado 37º.II.2.10.c del ACM).

Por otro lado, en algunos casos, el INSS ha presentado discrepancias respecto a los reparos formulados por la IGSS y, aunque su volumen ha sido reducido, algunas de ellas están aún pendientes de resolución. Estas discrepancias, ponen de manifiesto las lagunas de la LIMV y la necesidad de que se aborde con prontitud su desarrollo reglamentario (epígrafe II.2.2).

Recomendación 19. *El MISSM debería elaborar, a la mayor brevedad posible, un reglamento de desarrollo de la LIMV que completase los aspectos previstos en la ley pendientes de desarrollo, especialmente el relativo al incremento de la prestación cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 % de la renta garantizada, y aclarase aquellos otros en los que se producen discrepancias entre los diversos órganos de gestión y control.*

III.4. RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

37. Desde el inicio de la prestación hasta el 31 de diciembre de 2023, 658.828 hogares han obtenido el IMV con un total de 1.899.639 beneficiarios. La moda relativa a la antigüedad en la percepción de la prestación durante este periodo es de 23 meses.

Entre estos, los hogares monoparentales que han percibido la prestación durante más de 3 años representan el 27,63 %. Las titulares de estos hogares son mujeres en el 92,50 % de los casos. Por otra parte, si se tiene en cuenta la antigüedad en la prestación, el porcentaje de mujeres titulares se sitúa entre el 66 % y el 69 %, considerando todos los tramos de permanencia (si se trata de beneficiarios, el porcentaje de mujeres oscila entre el 53,04 % y el 56,07 %), lo que pone de manifiesto la mayor vulnerabilidad de este colectivo (epígrafe II.2.6).

38. Por lo que respecta a la evolución de la tasa AROPE entre 2019 y 2024, desde la perspectiva de género, se observa que esta tasa ha mejorado ligeramente tanto en mujeres como en hombres adultos, pasando del 27,1 % al 26,8 % y del 25,1 % al 24,8 %, respectivamente. Por lo que respecta a la brecha entre hombres y mujeres, tomando como referencia el año 2019, se observa que, si bien ha habido oscilaciones en el periodo, lo cierto es que su cuantía es la misma en 2019 y en 2024: 2 puntos porcentuales, por lo que no se aprecian diferencias en las tendencias existentes en materia de brecha de género de la tasa AROPE desde la implantación del IMV (epígrafe II.3.1).

39. La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIBG), es de aplicación tanto a la Secretaría General de Inclusión como al INSS. Se ha constatado que ambos publican la información exigida en el Portal de la Transparencia de manera clara y accesible, cumpliendo en términos generales con los artículos 5, 6 y 7 de la ley. Sin embargo, se ha identificado la ausencia de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) del *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, lo que representa un incumplimiento del apartado d) del artículo 7.

Se ha publicado la “Información económica, presupuestaria y estadística” prevista en el artículo 8, con excepción de la Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de IMV en el País Vasco previo al traspaso de las competencias.

Asimismo, durante los años 2022 y 2023, se registraron un total de 91 solicitudes de acceso a información pública, destacando que más del 60 % de estas solicitudes se referían a información estadística, con una tasa de concesión de acceso a la misma del 85,71 %. A diciembre de 2024, se dispone de datos acumulados sobre las solicitudes, aunque no se cuenta con cifras anuales segregadas correspondientes a los años 2020 a 2024, lo que limita el análisis de tendencias y la posibilidad de realizar comparaciones históricas (subapartado II.4).

Recomendación 20. El INSS debería publicar la información estadística completa, segregada por año, CCAA y provincia sobre: solicitudes presentadas, inadmitidas y denegadas por causas; tiempos medios de tramitación; reclamaciones previas y su resolución; reclamaciones judiciales y su resolución; mantenimiento y control de la prestación o reintegros solicitados para garantizar en toda su extensión el cumplimiento de la LTAIBG.

Madrid, 26 de junio de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	MARCO NORMATIVO	115
ANEXO 2	REQUISITOS IMV	117
ANEXO 3	PRESTACIÓN IMV Y 40 % MEDIANA DE INGRESOS DE LAS CCAA AÑO 2023 POR TIPO DE HOGAR.....	119
ANEXO 4	ESQUEMA DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA ^(*)	121
ANEXO 5	EVOLUCIÓN DE LAS RMI Y DEL IMV EN EL PERIODO 2019-2023	123
ANEXO 6	NÚMERO DE PERCEPTORES Y CUANTÍA PROMEDIO DE IMV MÁS RMI POR CCAA, 2022 Y 2023.....	125
ANEXO 7	RESOLUCIÓN DENEGATORIA DEL IMV	127
ANEXO 8	CAUSAS DE DENEGACIÓN E INADMISIÓN	129
ANEXO 9	CONCILIACIÓN DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS IMV CON BASE DE DATOS DE NÓMINAS PERIODO 2020 A 2023	131
ANEXO 10	IMPACTO ECONÓMICO DE LA APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO 2022 (SIN CAPI)	133

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

MARCO NORMATIVO

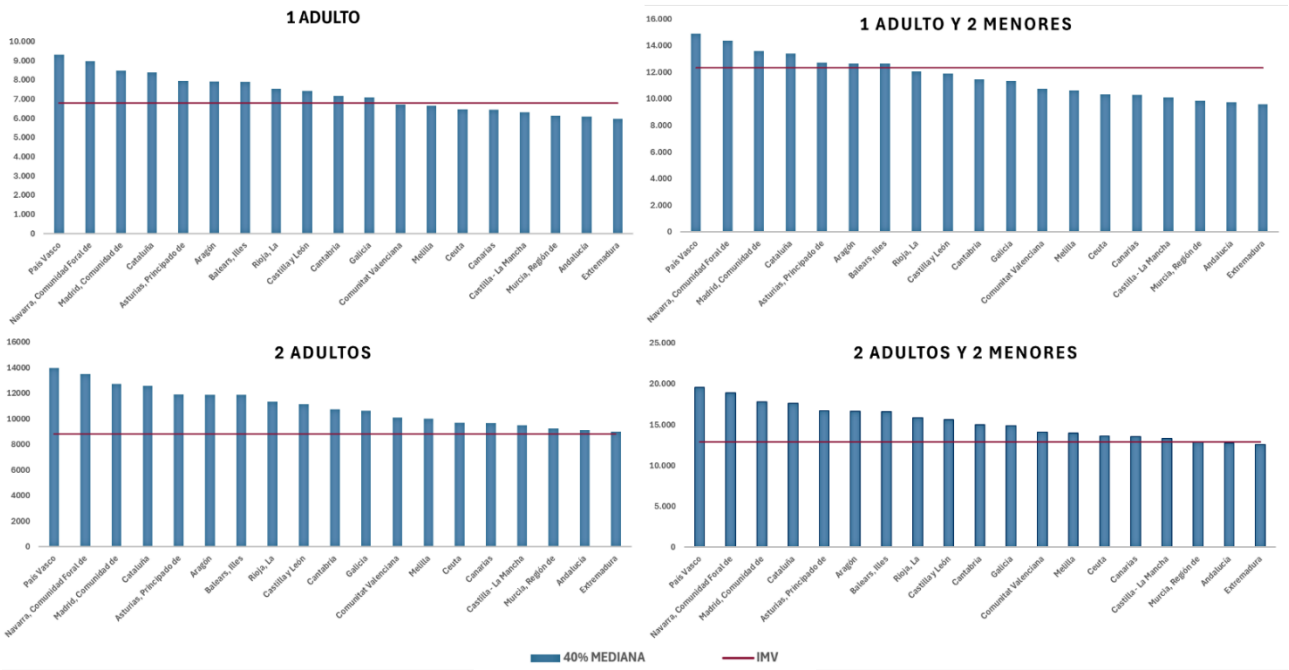
- Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.
- Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (2021).
- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023).
- Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (con efecto 01/01/2022 se modifica el primer párrafo de la disposición adicional 5 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (con efecto 01/01/2023 se añade la disposición transitoria 9 a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.
- Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (con efecto 11/07/2021 se modifican los artículos 7, 19, 25, 33 y disposiciones transitorias 1 y 2 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (con efectos 07/07/2020 se modifican el artículo 20 y la disposición transitoria 1 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (con efectos 23/09/2020 se modifican los artículos 7, 19, 25, 33, las disposiciones transitorias 1 y 2 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (con efectos 30/09/2020, se modifican los artículos 4 a 8, 10, 13, 16, 34, 35 y las disposiciones transitorias 3 y 7 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria (con efectos 24/12/2020 se modifica el artículo 29 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico (con efectos 04/02/2021 se modifican los artículos 4 a 6, 14.1, 19, 25.3, 30.2, 31.2 y se añaden los arts. 6 bis a 6 quater, 19 bis, 33 bis y la disposición transitoria 8 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo (con efectos 11/07/2021 se modifica el artículo 7.2 del Real Decreto-Ley 20/2020).
- Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (con efecto 31/03/2022 se modifican los artículos 17.1, 36 y se añade la disposición adicional 11 a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (con efecto 28/12/2022 se modifica el artículo 19 y se añade la disposición transitoria 10 a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- 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 (con efecto 01/01/2024 se modifica la disposición adicional 4 y se añade el apartado 9 a la disposición adicional 9 a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (con efectos 01/06/2024 se modifican los artículos 4, 5, 6, 10, 20, 21, 41 y se añade la disposición adicional duodécima a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
- Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, que contiene el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

REQUISITOS IMV

EDAD	Titulares: Mínimo de 23 años	Excepciones (entre 18 y 22 años): * Menores bajo tutela de Entidades Públicas en los 3 años anteriores a la mayoría de edad * Víctimas de trata y explotación sexual * Mujeres víctimas de violencia de género
RESIDENCIA	1 año de residencia continuada e ininterrumpida en España	Excepciones antigüedad residencia: * Menores incorporados a la U.C. por nacimiento, adopción o reagrupación familiar * Víctimas de trata y explotación sexual * Mujeres víctimas de violencia de género
UNIDAD DE CONVIVENCIA	Antigüedad mínima de 6 meses antes de la solicitud Personas que conviven en el mismo domicilio (vínculo matrimonial, pareja de hecho o hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad)	Excepciones: * Menores incorporados a la U.C. por nacimiento, adopción o reagrupación familiar * Víctimas de trata y explotación sexual * Mujeres víctimas de violencia de género * Inicio trámites separación, divorcio o nulidad, disolución pareja de hecho
CONVIVIENTES SIN PARENTESCO	Sólo si están en riesgo de exclusión social	
PERSONAS SOLAS (SIN UNIDAD DE CONVIVENCIA)	Menores de 30 años. En los 2 años inmediatamente anteriores a la solicitud deben acreditar: * vivir de forma independiente en España * un domicilio distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores * un mínimo 12 meses (continuados o no) en situación de alta en cualquier régimen de la SS o Clases Pasivas o mutualidad de previsión social Mayores de 30 años. En el año inmediatamente anterior a la solicitud deben acreditar: * un domicilio distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores	Excepciones: * Menores entre 18 y 22 años provenientes de centros de menores. * Fallecimiento de los progenitores * Víctimas de violencia de género que abandonen el domicilio habitual * Personas sin hogar * Personas que inician procesos de separación o divorcio. * Víctimas de trata y explotación sexual
VULNERABILIDAD ECONÓMICA	* Ingresos inferiores a la renta garantizada establecida para la UC * Patrimonio neto inferior a la cuantía establecida (3 veces el valor de la renta garantizada) * Poseer activos no societarios por menor valor de la cuantía establecida (6 veces el valor de la renta garantizada) * No ser administrador de sociedad mercantil que no haya cesado su actividad	Excepciones: * Vulnerabilidad económica sobrevenida en el año en curso (regulado en art. 11.5)

Fuente: Elaboración propia.

PRESTACIÓN IMV Y 40 % MEDIANA DE INGRESOS DE LAS CCAA AÑO 2023 POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INSS y del INE.

ESQUEMA DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA^(*)



¹ La regulación de estas ayudas es competencia de las CC. AA. y ciudades de Ceuta y Melilla, si bien, en algunos casos, la gestión y el control estadístico depende en exclusiva de las corporaciones locales.

Fuente: Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre.
(*) Prestaciones semi-contributivas, son aquellas incluidas en el ámbito de la Seguridad Social, correspondientes a personas que han agotado sus prestaciones o que estas se consideran insuficientes, estando sometidas a un control de ingresos.
Prestaciones no contributivas, son aquellas en las que no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos.
Prestaciones universales, en las que tampoco hay exigencia alguna de cotización, pero no hay establecido un límite de ingresos para percibirlas.

EVOLUCIÓN DE LAS RMI Y DEL IMV EN EL PERIODO 2019-2023

GASTO

CCAA	2019		2020		2021		2022		2023	
	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)
Andalucía	107.673.708,50	-	135.747.971,43	163.245.163,60	90.877.174,55	572.140.805,69	77.223.918,18	715.575.761,31	46.956.532,99	929.831.218,01
Aragón	46.762.407,20	-	47.687.181,30	15.187.967,40	22.650.090,00	55.943.789,76	7.388.371,04	71.231.283,17	1.794.488,00	82.484.049,45
Asturias, Principado de	120.746.225,06	-	116.708.436,52	17.013.193,63	103.881.259,00	69.974.283,73	77.991.009,47	104.123.830,63	68.475.965,45	115.126.815,95
Balears, Illes	27.583.346,45	-	24.168.510,36	5.841.214,23	33.550.769,54	30.660.489,47	45.269.824,00	36.120.795,89	42.217.632,89	39.936.561,14
Canarias	36.532.028,09	-	42.828.476,92	20.500.214,73	51.042.566,70	104.595.870,12	97.110.651,96	137.328.217,41	86.947.544,47	173.457.024,55
Cantabria	30.044.005,20	-	31.694.697,00	6.509.101,03	22.931.892,28	23.526.977,57	17.567.244,07	30.059.746,13	14.219.785,21	35.974.209,83
Castilla y León	64.089.039,00	-	52.693.771,16	27.825.992,12	26.795.246,82	95.465.509,01	19.340.974,61	111.205.578,65	15.955.392,51	141.055.924,51
Castilla-La Mancha	17.751.609,46	-	12.679.398,68	18.433.578,70	5.912.965,68	64.940.372,27	3.437.687,67	80.492.479,35	2.252.347,26	10.534.174,51
Cataluña	267.530.528,00	-	427.083.931,00	35.782.725,40	429.336.789,00	143.415.821,39	526.407.912,26	208.959.269,77	415.722.801,00	271.226.274,99
Ceuta	485.672,06	-	269.962,81	3.115.302,04	229.822,90	10.449.991,70	604.708,21	12.424.590,82	938.277,17	14.494.682,01
Comunitat Valenciana	151.391.671,11	-	254.030.373,63	68.254.252,16	250.182.062,86	240.045.894,69	281.503.100,78	294.856.895,98	301.319.863,46	354.967.554,33
Extremadura	47.434.000,00	-	42.120.000,00	15.594.749,37	24.267.200,70	54.524.615,50	23.224.305,12	74.082.551,75	23.118.728,82	97.808.772,68
Galicia	53.391.538,82	-	53.037.057,27	29.545.071,47	43.975.078,94	96.448.178,17	36.291.632,85	118.709.050,98	34.072.474,17	151.439.858,95
Madrid, Comunidad de	155.296.179,88	-	133.786.360,10	58.085.517,15	59.481.444,59	254.089.254,05	25.181.662,13	302.272.500,12	11.888.077,08	352.629.335,93
Melilla	1.589.803,67	-	708.599,63	3.041.395,40	390.209,24	12.385.663,84	147.278,18	15.767.712,50	125.297,81	18.065.774,05
Murcia, Región de	18.469.818,36	-	17.259.826,95	20.457.645,61	10.873.608,82	64.619.434,83	7.737.306,85	88.165.163,14	7.159.163,14	118.436.489,79
Navarra, Comunidad Foral de	103.087.441,69	-	114.464.379,80	5.911.943,91	110.687.972,12	28.714.880,26	97.004.530,94	40.319.265,98	103.942.216,36	450.968,28
País Vasco	422.486.652,00	-	449.871.226,00	450.522,93	426.611.597,00	74.362.415,34	379.621.576,00	77.230.244,80	467.682.907,71	1.186.064,00
Rioja, La	13.913.250,49	-	13.340.232,34	3.769.179,40	8.738.023,82	17.126.570,46	5.930.170,00	19.405.724,65	4.740.000,00	23.251.873,94
TOTAL	1.686.258.924,84	-	1.970.180.392,90	518.564.730,28	1.722.415.774,56	2.013.430.797,85	1.728.973.864,32	2.538.330.663,03	1.649.529.495,50	3.027.357.626,90

AUMENTAN GASTO RMI Y IMV

DISMINUYEN GASTO RMI Y AUMENTA GASTO IMV

HOGARES

CCAA	2019		2020		2021		2022		2023	
	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)
Andalucía	22.318	-	33.721	53.610	24.280	99.717	17.320	95.609	9.424	102.733
Aragón	9.401	-	8.574	4.498	6.376	9.011	7.651	8.935	6.187	8.818
Asturias, Principado de	21.947	-	21.326	4.569	17.893	10.142	12.888	11.906	10.677	12.586
Balears, Illes	10.449	-	9.478	1.677	5.339	4.515	3.623	4.694	2.776	4.655
Canarias	9.973	-	10.683	6.933	12.787	18.736	16.516	20.353	13.468	21.794
Cantabria	7.052	-	6.973	1.788	4.956	3.803	4.217	3.768	3.177	3.691
Castilla y León	13.069	-	11.526	8.372	7.273	15.209	4.845	14.312	3.704	14.578
Castilla-La Mancha	4.132	-	2.752	6.204	1.371	11.633	783	11.313	503	12.199
Cataluña	32.166	-	92.415	11.431	55.441	29.424	104.144	28.245	51.374	32.092
Ceuta	179	-	94	965	161	1.611	234	1.441	266	1.429
Comunitat Valenciana	24.108	-	33.264	20.742	43.010	39.878	53.014	39.077	54.164	39.857
Extremadura	7.991	-	7.414	5.590	6.600	10.586	5.193	10.519	6.407	11.235
Galicia	13.600	-	13.317	9.250	11.482	16.347	10.000	16.559	8.509	17.050
Madrid, Comunidad de	28.643	-	24.415	14.409	14.550	33.560	6.694	32.755	2.687	32.334
Melilla	510	-	292	842	190	1.738	89	1.672	61	1.716
Murcia, Región de	6.355	-	5.848	6.441	4.092	11.475	2.656	11.012	2.233	11.837
Navarra, Comunidad Foral de	15.712	-	16.637	1.324	18.452	6.044	17.278	5.816	16.384	55
País Vasco	66.508	-	67.529	108	68.701	17.431	64.706	19.227	65.539	151
Rioja, La	3.070	-	3.031	1.069	2.386	2.438	1.484	2.399	1.028	2.426
TOTAL	297.183	-	369.289	159.822	305.340	343.298	333.335	339.612	258.568	331.236

AUMENTAN Nº HOGARES RMI Y IMV

DISMINUYE Nº HOGARES RMI Y AUMENTA Nº HOGARES IMV

BENEFICIARIOS

CCAA	2019		2020		2021		2022		2023	
	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)	RMI	IMV (SIN CAPI)
Andalucía	75.539	-	110.397	146.686	68.714	255.874	32.712	241.237	17.200	267.574
Aragón	22.134	-	20.181	12.125	13.893	22.176	22.731	21.430	20.910	21.624
Asturias, Principado de	34.821	-	41.644	11.592	37.330	21.234	39.787	24.749	11.217	26.704
Baleares, Illes	26.428	-	19.256	4.276	11.237	10.126	7.264	10.276	5.309	10.559
Canarias	17.317	-	20.181	16.481	23.977	38.721	46.116	39.864	37.975	43.118
Cantabria	12.849	-	13.969	4.957	8.849	9.164	7.423	8.531	3.177	8.299
Castilla y León	30.007	-	26.529	21.874	15.320	36.551	9.853	33.911	7.307	35.461
Castilla-La Mancha	10.246	-	7.159	17.651	2.745	30.175	2.765	28.294	1.741	31.789
Cataluña	108.001	-	150.215	33.056	123.847	65.960	167.603	63.012	108.809	76.862
Ceuta	640	-	318	3.290	567	5.663	742	5.263	843	5.458
Comunitat Valenciana	43.365	-	77.825	54.895	84.070	97.132	113.240	93.900	163.101	97.986
Extremadura	20.136	-	22.526	14.379	18.070	25.435	13.740	25.272	14.122	27.687
Galicia	27.538	-	22.337	22.773	20.313	37.210	17.370	36.372	14.751	37.439
Madrid, Comunidad de	91.076	-	78.605	41.808	44.311	88.559	21.222	83.868	7.290	83.925
Melilla	1.875	-	976	2.860	614	6.040	299	5.874	182	6.206
Murcia, Región de	15.479	-	19.783	18.095	9.008	29.946	5.756	28.871	4.614	31.992
Navarra, Comunidad Foral de	35.899	-	37.879	4.726	41.629	14.951	38.571	14.782	35.471	137
País Vasco	111.318	-	123.050	341	116.088	29.926	117.347	39.039	115.839	370
Rioja, La	3.070	-	3.031	3.072	4.735	5.994	2.872	5.655	1.874	5.698
TOTAL	687.738	-	795.861	434.937	645.317	830.837	667.413	810.200	571.732	818.888

☐ AUMENTAN N° BENEFICIARIOS RMI Y IMV ☐ DISMINUYE N° BENEFICIARIOS RMI Y AUMENTA N° HOGARES IMV

Fuente: Elaboración propia con datos del MISSM y del INSS.
Nota: Debe tenerse en cuenta que el IMV entró en vigor a mediados de 2020.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

NÚMERO DE PERCEPTORES Y CUANTÍA PROMEDIO DE IMV MÁS RMI POR CCAA, 2022 Y 2023
(En euros)

CCAA ⁽¹⁾	2022		2023		PERCEPTORES	PERCEPTORES DISTINTOS ⁽²⁾	TOTAL CUANTÍA PROMEDIO DE IMV Y RMI
	NÚM. PERCEPTORES	CUANTÍA PROMEDIO DE IMV Y RMI	NÚM. PERCEPTORES	CUANTÍA PROMEDIO DE IMV Y RMI			
Andalucía	24	638,37	38	682,71	62	42	664,62
Aragón	5	704,91	9	752,92	14	10	736,03
Asturias, Principado de			3	675,93	3	3	675,93
Balears, Illes	181	777,18	204	667,17	385	303	709,23
Cantabria	229	515,32	442	599,04	671	465	562,53
Castilla y León	448	635,51	696	599,02	1.144	827	612,09
Castilla-La Mancha	5	818,34	97	678,13	102	98	690,37
Cataluña	10.861	669,31	12.934	677,28	23.795	13.443	673,54
Ceuta	1	677,39			1	1	677,39
Comunitat Valenciana	13	872,56	7.938	606,45	7.951	7.940	607,1
Extremadura	3	337,08	650	629,65	653	650	626,64
Galicia	3	484,45	619	564,88	622	620	564,27
Madrid, Comunidad de	6	770,27	15	705,4	21	16	730,2
Melilla	6	822,6	5	924,68	11	6	855,22
Murcia, Región de	1	1.138,01	8	972,31	9	8	1.013,74
Navarra, Comunidad Foral de	1	141,13	1	205,66	2	1	194,9
País Vasco	1	783,24	2	594,26	3	3	729,25
Rioja, La	2	804,06	6	1.014,96	8	6	934,82
No consta	4	661,85	21	715,39	25	25	703,37
TOTAL PERCEPTORES	11.794	-	23.688	-	35.482	24.467	-
PERCEPTORES DISTINTOS ⁽²⁾ Y PROMEDIO:	11.785	667,20	23.658	657,39	-	24.425	661,30

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por el INSS.

(1) No existe información de las RMI de Canarias en ninguno de los dos ejercicios, del Principado de Asturias en 2022 y de Ceuta en 2023.

(2) Los perceptores distintos no responden a una suma aritmética, si no al número de personas diferentes que figuran en las bases de datos aportadas por el INSS.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

RESOLUCIÓN DENEGATORIA DEL IMV

El Instituto Nacional de la Seguridad Social resolvió el día 19/05/2023 no admitir a trámite su solicitud de ingreso mínimo vital al haber constatado, de acuerdo con la información que nos facilita la Agencia Estatal de Administración Tributaria o Hacienda Foral, que no concurrían en su caso las condiciones para ser considerado en situación de vulnerabilidad económica.

Datos denegación inicial:
INADMISIÓN ADMINISTRADOR SOCIEDAD MERCANTIL.

Contra dicha resolución usted presentó escrito de reclamación previa el día 26/05/2023.

Analizado su escrito de reclamación previa el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha resuelto desestimarla y, en consecuencia, **denegar el estudio de derecho de su solicitud de ingreso mínimo vital.**

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponer demanda ante el juzgado de lo social en el plazo de treinta días a contar desde la fecha en que le sea notificada, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

 Firmado digitalmente por el
**INSTITUTO NACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Fuente: INSS.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

CAUSAS DE DENEGACIÓN E INADMISIÓN

AGRUPACIÓN TCU	CAUSAS DENEGACIÓN INSS	CAUSAS INADMISIÓN INSS
INGRESOS, RENTA Y PATRIMONIO	SUPERA LIMITE DE INGRESOS	RENTAS
	NO VULNERABLE DISPONE DE PATRIMONIO	PATRIMONIO
	SUPERAR INGRESOS PATRIMONIALES IMV	PATRIMONIO Y RENTAS
	SUPERA ACTIVOS NO SOCIETARIOS	ACTIVOS
	ADMINISTRADOR DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL	SOCIETARIO
	SER PENSIONISTA JUBILACION, INVALIDEZ	RENTAS Y SOCIETARIO
	NO DOCUMENTAR LOS INGRESOS DECLARADOS	PATRIMONIO Y SOCIETARIO
		POR TODOS SOCIETARIO, PATRIMONIO Y RENTAS
FALTA DOC	CANCELADA POR NO APORTAR DOCUMENTACION FALTA FIRMA	
MENORES 30 AÑOS	NO ALTA SEG-SOCIAL AL MENOS 12 MESES NO DOMICILIO DISTINTO A PROGENITOR 3 AÑO* NO INDEPENDIENTE ECONO. DURANTE 3 AÑOS* NO ACREDITA HUERFANO ABSOLUTO	
RESIDENCIA	NO ACREDITA RESI. LEGAL Y CONTINUADA NO RESI. CONTINUADA ESPAÑA DURANTE 1 AÑO NO ACREDITAR RESIDENCIA LEGAL SUPERA 90 DIAS EN UN AÑO FUERA DE ESPAÑA	
UNIDAD DE CONVIVENCIA	FORMAR PARTE DE OTRA UNIDAD CONVIVENCIA NO ACREDITAR CONVIVENCIA NO CONSTITUIDA UNID.CONVI. DURANTE 1 AÑO ^(*) EXISTE MAS DE UN TITULAR MISMO DOMICILIO NO VINCULO MATRIMONIAL O PAREJA DE HECHO FORMA PARTE DE MAS DE UNA UNIDAD CONVIVE NO ACREDITA VINCULO UNIDAD CONVIVENCIA NO ACREDITAR INICIO TRÁMITE SEPA./ DIVO NO ACREDITAR REAGRUPACIÓN FAMILIAR NO ACREDITA CERTIFICADO SERVICIO SOCI	
RESTO	NO ESTAR INSCRITO COMO DEMANDANTE EMPLEO DUPLICIDAD PRESTACION DUPLICADA INCOMPATIBLE CON PRESTACION ANALOGA NAT SER MENOR DE 23 O NO SER MENOR DE 65 AÑO USUARIO RESI. SOCIOSANITARIA PERMANENTE NO ACREDITA PERSONA SIN HOGAR PRESTACIÓN DEROGADA ESTAR INCAPACITADO JUDICIALMENTE NO ACREDITAR DEPENDENCIA ECONOMICA RENUNCIA NO ACREDITAR CONDICIÓN VIOLENCIA GENERO NO ACREDITA VICTIMA TRATA O EXPLOTACION VARIAS CAUSAS DE DISTINTOS GRUPOS ^(**)	

Fuente: Elaboración propia.
(*) Estos casos han mantenido la redacción antigua en las causas de denegación del RD 20/2020. Posteriormente se modificaron los plazos a 6 meses en las UC y 2 años para los menores de 30 años que viven de forma independiente. Redacción Ley 19/2021 de los arts.7.3 y 10.2.
(**) Se han incluido dentro del grupo RESTO aquellos casos en los que existen varias causas de denegación de distintos grupos.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

CONCILIACIÓN DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS IMV CON BASE DE DATOS DE NÓMINAS PERIODO 2020 A 2023

PARTIDAS EN CONCILIACIÓN	IMPORTE EN MILLONES DE EUROS
Nómina de diciembre 2023 imputada al presupuesto de 2024	283,45
KRPG por reintegro nóminas de abril y mayo 2022 traspaso al País Vasco	46,73
Resto de reintegros al presupuesto por retrocesiones, impagados, pagos indebidos, nóminas no abonables	213,13
ADOK complementarios: pago de atrasos manuales	(6,3)
Nómina 08/2020 duplicada (Dirección Provincial Sevilla) y otros	(3,27)
TOTAL	533,74

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el INSS.

C.DIP 75008 30/06/2025 12:28

IMPACTO ECONÓMICO DE LA APLICACIÓN DEL INCENTIVO AL EMPLEO 2022 (SIN CAPI) (En Euros)

TIPO DE CAMBIO SEGÚN INCREMENTO DE INGRESOS PARA IE	INGRESOS PARA IE		INCREMENTO DE INGRESOS PARA IE	LÍMITE RENTA GARANTIZADA	% INCREMENTO INGRESOS SOBRE LÍMITE DE LA RENTA GARANTIZADA	IMPORTE EXENTO IE	% EXENCIÓN APLICADO SOBRE INCREMENTO DE INGRESOS PARA IE
	2021	2022					
EXTENSIVO	0,00	96.160.664,38	96.160.664,38	237.440.891,76	40,50	76.519.015,79	79,57
Baja	0,00	14.547.055,07	14.547.055,07	10.374.800,04	140,22	6.106.712,67	41,98
Igual	0,00	4.217.403,28	4.217.403,28	19.910.034,36	21,18	4.087.594,72	96,92
Mayor	0,00	8.378.161,30	8.378.161,30	33.065.338,92	25,34	7.970.695,24	95,14
Menor	0,00	69.018.044,73	69.018.044,73	174.090.718,44	39,64	58.354.013,16	84,55
INTENSIVO	273.652.876,82	517.076.434,49	243.423.557,67	740.227.554,48	32,88	202.345.666,45	83,12
Baja	14.531.273,93	45.871.218,84	31.339.944,91	35.246.076,24	88,92	16.218.420,63	51,75
Igual	51.732.217,92	77.302.602,04	25.570.384,12	145.003.198,92	17,63	25.515.052,85	99,78
Mayor	68.444.353,87	114.086.262,95	45.641.909,08	192.054.756,96	23,77	44.356.155,19	97,18
Menor	138.945.031,10	279.816.350,66	140.871.319,56	367.923.522,36	38,29	116.256.037,78	82,53
TOTAL	273.652.876,82	613.237.098,87	339.584.222,05	977.668.446,24	34,73	278.864.682,24	82,12

Fuente: Elaboración propia con la BBDD remitida por el INSS.

(En Euros)

TIPO DE CAMBIO SEGÚN INCREMENTO DE INGRESOS PARA IE	IMV APLICADO IE	IMV SIN IE	IMPACTO ECONÓMICO DEL IE
EXTENSIVO	167.258.201,64	105.923.973,36	61.334.228,28
Baja	0,00	0,00	0,00
Igual	18.977.674,78	14.956.735,81	4.020.938,97
Mayor	28.747.865,20	20.939.971,53	7.807.893,67
Menor	119.532.661,66	70.027.266,02	49.505.395,64
INTENSIVO	276.488.783,84	157.052.053,98	119.436.729,86
Baja	0,00	0,00	0,00
Igual	66.941.242,24	44.517.987,08	22.423.255,16
Mayor	91.580.444,50	54.799.734,68	36.780.709,82
Menor	117.967.097,10	57.734.332,22	60.232.764,88
TOTAL	443.746.985,48	262.976.027,34	180.770.958,14

Fuente: Elaboración propia con la BBDD remitida por el INSS.