

CUADERNO DE QUEJAS: INGRESO MÍNIMO VITAL

Gobierne quien gobierne, urge su reforma

A la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, al Gobierno de España, a miembros del Congreso o Senado, al Defensor del Pueblo, a los partidos políticos, a los medios informativos y a la población en general

(las referencias a articulado normativo sin indicar norma fuente se refieren a la Ley 19/2021, de IMV)

INTRODUCCIÓN

Un fracaso anunciado y denunciado por las entidades y colectivos de apoyo social

El fracaso *cuantitativo* del Ingreso Mínimo Vital (IMV), gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)¹, estaba oculto porque el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) no facilitaba el número de prestaciones de IMV efectivamente pagadas al mes. Por la "[Segunda opinión IMV](#)" (15/6/2023) de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) se supo que **en diciembre 2022 se pagaron unas 284.000 prestaciones de IMV básico**², unas 310.000 incluyendo Navarra y País Vasco, de cuyos datos carecía la AIReF. La llegada de doña Elma Saiz al MISSM trajo una **rectificación positiva**: un [informe de prestaciones activas](#) en febrero 2024, con compromiso de hacerlo mensualmente.

376.073 familias percibieron IMV básico en febrero 2024: 194.998 con Ayuda para la Infancia (API) y 181.075 sin API. Otras 181.332 percibieron API sin IMV básico. Objetivo inicial: 850.000 familias³.

Otros datos del informe (mezclan IMV básico y solamente API, por no tener información para separarlos)

- 67% de titulares y 53% de personas beneficiarias son mujeres;
- en el 66,1% de los núcleos beneficiarios hay **menores**;
- **son menores el 41,3% del total de personas beneficiarias**⁴ y el **62% de miembros de UdC**.
- la edad media de las personas titulares es 45 años y la de las demás beneficiarias no llega a 20 años;
- 17,6% de las familias beneficiarias están formadas por una persona adulta y menores⁵;
- 17,7% de titulares son **extranjers@s**⁶

Según [informe](#) de Oxfam Intermón y Future Policy Lab, **el IMV solo llega al 16% de las familias que cumplen los requisitos económicos para solicitarlo**. Según la AIREF, en 2022 el 69% de las solicitudes fueron denegadas y el 58% de las familias que podrían tener derecho a IMV no lo habían solicitado.

¿Por qué son tantas las familias que necesitan IMV y no lo piden?

- Ignoran su existencia.
- El procedimiento de solicitud es muy complejo, no tiene respaldo institucional y los grupos de apoyo mutuo implicados somos escasos, débiles y poco conocidos.
- Muchas familias piensan que se lo negarán por requisitos ajenos a la necesidad material.
- Temen lo que pueda ocurrirles a la vista del maltrato sufrido por sus vecin@s y conocid@s⁷.

1 País Vasco, Lanbide - Servicio Vasco de Empleo. Navarra, Comunidad Foral-Departamento de Derechos Sociales.

2 Desde 1/2/2022 -entrada en vigor de la Ayuda para la Infancia (API)- la expresión *Ingreso Mínimo Vital* es ambigua: a veces se refiere solo al IMV estándar que entró en vigor en 2020 ("IMV básico") y a veces incluye la API. Todas las familias con menores y beneficiarias de IMV básico perciben API, pero también la perciben algunas sin IMV básico.

3 Por "familias" entenderemos aquí tanto a personas solas como a unidades de convivencia (**UdC**, Ley 19/2021 art. 6, 7 y 8.1).

4 Apenas un 18% de la población es menor de edad. Enorme impacto de la pobreza entre las y los menores.

5 Ese no es el porcentaje de familias consideradas monoparentales a efectos de IMV, pues hay familias tipo *1 adulta + menores* que no perciben el correspondiente complemento y hay familias tipo *2 adultas + menores* que sí lo perciben.

6 En 2022 eran extranjeras el 23% de las personas en pobreza [EAPN: [El Estado de la pobreza 2015-2022](#), p. 51]. Acaba de salir un [adelanto del informe 2023 de EAPN](#).

7 Saben, p.e., que a sus vecin@s le han pedido en 2023/2024 devolver todo lo cobrado por IMV desde junio 2020, incluso si se lo dieron sin haberlo pedido y sin poder renunciar a él porque su Comunidad Autónoma les quitaría también la renta mínima...

II

La necesidad es mucha. Las mejoras inducidas por el aumento del SMI o del empleo, o por la actualización según IPC de las pensiones, tienen poca incidencia en la población más empobrecida y en alta vulnerabilidad habitacional. Es el gran desafío 2023-2027.

La tasa de **pobreza** 2022 fue **20,4%, 9,7 millones de personas** (EAPN, p.30), llegando al **28% en menores de 16 años** y al **26,5% si incluimos a las personas en riesgo de exclusión social** a pero algo por encima del umbral de pobreza. La tasa de pobreza severa era el 8,9%, **4,2 millones de personas** (EAPN, p. 73).

Las tasas de *pobreza* y de *pobreza severa* no miden bien la evolución de la pobreza, por depender su umbral de los ingresos medianos y no del poder adquisitivo real⁸. Pese a ese defecto, las tasas de pobreza y de pobreza severa son útiles para identificar las *frangas de población más afectadas*: tasa de pobreza 2022 en menores de 18 años, 27,8% (2,3 millones de menores, 1,1 millones en pobreza severa); en hogares monoparentales, 43,2%, y, según [Save the Children](#), 55% en los menores miembros de esas familias; el 25,7% de las personas solas, el 52,6% de la población extranjera no-UE, el 41,7% de la población desempleada y el 12,9% de la población ocupada (un empleo no siempre saca de la pobreza).

Pese a tanta necesidad, **en febrero 2024 sólo hubo 964.787 personas beneficiarias de IMV básico**

Ese dato no debe mezclarse con los 700.000 miembros de familias perceptoras de API sin IMV básico: el promedio anualizado de la API para familias sin IMV básico es solo 1500 euros/año; la API es una prestación similar, con algo más de cuantía, a la *prestación por hijo a cargo*, que se pierde al obtener la API. La API no es equivalente al IMV básico, sino otro tipo de prestación.

Cuantitativamente falta mucho para cumplir la tarea asignada al IMV: "*prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social* de las personas que vivan solas o integradas en una UdC, cuando se encuentren en una situación de *vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas*" (art. 1). La mayor parte de las entidades sociales que se relacionan con personas en situación de exclusión (Cáritas, Oxfam, EAPN España, Colegios de Trabajo Social, la Marea básica, la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, RMI TU DERECHO), así como sindicatos, Consejo Económico y Social o Defensor del Pueblo han pedido cambios sustanciales en el contenido de la Ley, que el futuro Reglamento recoja con claridad puntos pendientes y que se agilicen los procedimientos de gestión para que la prestación tenga futuro. No es cierto que el IMV sea "una política más viva que nunca". Esperamos y reclamamos que ese lema dé paso a hechos y que la Administración adopte una actitud más proactiva.

III

Igualmente grave es el *fracaso cualitativo*, que a su vez frena la expansión cuantitativa.

- La Ley 19/2021 es agresiva hacia franjas de población "precarias entre las precarias" a las que se imponen condiciones especiales no justificadas y se las trata como "sospechosas" desde un prejuicio social.

Jóvenes, familias que conviven con personas con las que no forman UdC, familias no formalizadas, familias con algún miembro sin residencia legal⁹, familias a las que se ha reincorporado recientemente algún miembro antes emigrante, menores de 30 años que no han conseguido estar de alta en la Seguridad Social al menos 12 meses en los dos últimos años...

- La normativa que regula el IMV nació complicada y se complicó aún con algunas de sus reformas. Es incomprensible para las personas afectadas y exige esfuerzos para entenderla a grupos de apoyo, entidades sociales, profesionales del Derecho o del Trabajo Social... El INSS también tiene dificultades para ello a la vista de la incoherencia de varias de sus resoluciones.

8 EAPN: "Estas variaciones en el umbral provocan que grupos importantes de **personas salgan o entren de la pobreza sin ninguna modificación de sus condiciones reales de vida** y solamente por efecto del cambio anual en los límites de lo que se considera pobreza" (p. 76). "Para establecer una comparación inequívoca entre distintos años, es necesario utilizar un umbral fijo que mantenga estables las mismas condiciones por las cuales una persona se considera pobre. Además, es necesario considerar la variación en el costo de la vida, es decir, hay que actualizar las cifras del umbral según el IPC" (p. 76).

9 Eso no es habitual en las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Varias no ponen ningún requisito en ese sentido o limitan esa exigencia a la persona titular. Según [estimación realizada por RMI tu Derecho](#), entre 75.000 y 120.000 hogares en extrema pobreza se encontrarían excluidos del IMV por este requisito legal que castiga a las familias inmigrantes.

- La gestión es arbitraria e impredecible, oscurantista, poco motivada o inmotivada, con interpretaciones sesgadas de la legislación, saltándose con frecuencia procedimientos regulados e incumpliendo con frecuencia los plazos para resolver ante solicitudes y reclamaciones.
- El IMV es una prestación odiada y temida por muchas de las personas que la tienen, la han perdido o la necesitan. Se sienten en una "montaña rusa" y al borde de descarrilar. Muchas familias beneficiarias retornarían a las rentas mínimas autonómicas si les dejaran.
- Hay graves defectos en la redacción de normas e impresos (RDL 20/2020, Ley 19/2021, RDL 789/2022, impreso de solicitud), así como resistencia a corregir errores obvios¹⁰ de los que se advirtió a los anteriores responsables del MISSM y a los grupos parlamentarios.

¿Qué proponemos a las Cortes generales, a quienes gobiernan, a la sociedad?

Proponemos *una acción de emergencia*, para la reforma de la normativa y de los modos de gestión, sin esperar a una reflexión colectiva más global respecto a la pobreza y las herramientas para erradicarla.

Las Cortes Generales y el Gobierno de España deben tomar como *prioridad de legislatura* la reforma del IMV durante el año 2024.

- Modificar la Ley 19/2021 y el RD 789/2022 para su adecuación a los objetivos proclamados.
- Proceder al desarrollo reglamentario del complemento de vivienda y otros previstos desde 2020.
- Rectificar interpretaciones forzadas de la normativa vigente (o incompatibles con ella).
- Modificar procedimientos de gestión arbitrarios.
- Una gestión transparente, abandonando el oscurantismo y el "secretismo".
- Planes eficaces para llegar a quienes necesitan el IMV, sin zancadillas ni muros burocráticos.
- Resolver en plazo y adecuadamente solicitudes y reclamaciones que, de no hacerlo, llevan innecesariamente a demandas ante la Jurisdicción Social.

Nuestra voluntad es colaborar con cualquier institución gubernamental o parlamentaria o cualquier entidad u organización política o social que quiera conocer una experiencia adquirida en un laberinto lleno de trampas y amenazas para una población invisibilizada. Y ofrecemos esa colaboración sin ningún ánimo protagonista. No tenemos otro objetivo "político" que la mejora del IMV, gobierne quien gobierne.

¹⁰ ¿Por qué no se corrigió hasta 1/1/2022, estando advertido el MISSM desde 2020, el Anexo I del RDL 20/2020 que asignaba a las familias monoparentales de cinco o más miembros -con derecho a complemento de monoparentalidad- una renta garantizada menor a la de cualquier familia no-monoparental del mismo tamaño? ¿Se excusaron alguna vez o pagaron los atrasos debidos a ese error? ¿Por qué aún ahora, en 2024, y también advertidos, complican los anexos que acompañan al impreso de solicitud con largas tablas que distinguen por número de adultos y número de menores cuando cualquier persona sensata puede advertir que los valores asignados en ellas dependen solo del número total de miembros y bastarían tablas que asigne valores para 1, 2, 3, 4 y 5 o más miembros? ¿Por qué, a efectos de Importe Exento (RDL 789/2022), disminuyen los rendimientos del trabajo computados en al menos 2000 euros, imitando una deducción de carácter fiscal que nada tiene que ver con el esfuerzo por la inserción laboral y que con frecuencia disminuye la cuantía del importe exento?

RESUMEN EJECUTIVO: PROBLEMAS A RESOLVER

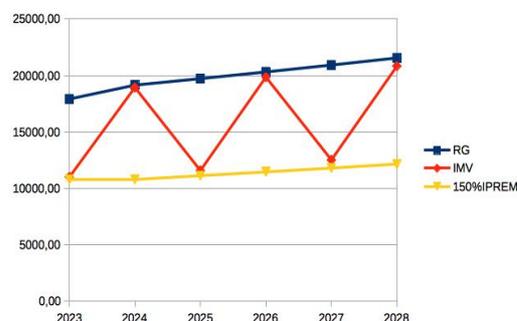
a) La Ley 19/2021 impone **requisitos de acceso al IMV** restrictivos y singularizados contra grupos de población especialmente castigados.

- Personas entre 18 y 23 años y personas solas (sobre todo si son menores de 30 años)
- Familias que comparten domicilio con personas con las que no forman UdC.
- UdC de reciente constitución o cambio de composición
- Familias con miembros sin residencia legal en España o que la tienen desde menos de un año.
- Familias en las que algún miembro (emigrante retornado, por ejemplo) lleva menos de un año con residencia efectiva y continuada en España.
- Parejas de hecho no reconocidas a efectos de IMV por la restrictiva definición del vínculo¹¹.

b) El **modelo de determinación de cuantía** del IMV básico se basa en una "lógica fiscal" ajena a lo social. Familias sin ingresos ven muy disminuido o pierden su IMV al descontarse ingresos del año anterior, ya "comidos". El tardío sistema de revisión anual de cuantía lleva a que la gran mayoría de las familias beneficiarias cobren *cuantías falsas* hasta llegar noviembre o diciembre, teniendo luego que devolver parte de lo cobrado (o todo), o cobrando "atrasos" tras casi un año de difícil supervivencia...

- Se incumple, desde junio 2020, el mandato legal de establecer un complemento de vivienda.
- La definición de "UdC monoparental" niega el complemento de monoparentalidad a las UdC en que la guardia y custodia es compartida con persona progenitora no conviviente y a las que -además del núcleo básico *titular adulta + menores*- incluyen algún otro adulto (hijo de 18 años, madre de 98 años...).
- El mandato (RDL 20/2020, Ley 19/2021) de que *parte de los ingresos por rentas del trabajo o actividad económica* por cuenta propia obtenidos se "recuperase" para la cuantía del IMV básico no se aplicó hasta 1/1/2023 (RD 789/2022) y beneficiando solo a *parte de las familias* que en el año anterior obtuvieron por ese tipo de rentas más que en el año precedente¹².
- Se consideran computables a efecto de IMV ayudas sociales estatales que pueden cobrar personas no vulnerables económicamente, tales como el bono social térmico¹³ o el bono cultural joven...

- Una interpretación irregular de la Ley 35/2006 art. 7y lleva a que en ocasiones *del IMV se descuente parte del IMV del año anterior*, en perjuicio de familias numerosas, monoparentales y/o con complemento de dependencia. Careciendo de todo ingreso diferente al IMV básico, un año puede caer este más de siete mil euros por debajo de la renta garantizada, al año siguiente subirlos, al otro volver a perderlos, y así indefinidamente, botando de "suelo" a "techo" y de "techo" a "suelo" e impidiendo planes estables de vida, como ilustra¹⁴ el gráfico a la derecha.



11 PdH: "la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos 2 años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a 5 años"

12 El importe exento se asignó en 2023 a parte de quienes en 2022 hubieran obtenido más rentas del trabajo o actividad económica por cuenta propia que en 2021. En 2024 se asignará a parte de quienes en 2023 hubieran obtenido más que en 2022. Si una UdC tuvo 6000 euros de rentas del trabajo en 2021 y 6020 en 2022, la parte "exenta" recuperada para el IMV 2023 fue 20 euros, pero cero si en ambos años fueron 6000 euros. Ese criterio no cumple el objetivo de que toda persona pueda beneficiarse de su actividad laboral, ya que si se descuentan del IMV la totalidad de las rentas del trabajo obtenidas, sin recuperar importe exento, trabajar no aumentará los ingresos y sí, posiblemente, los gastos. Se precisan fórmulas imaginativas. El SEPE, en algunas de sus prestaciones, no descuenta la totalidad de los ingresos por un empleo a tiempo parcial, sino que si trabajas 10 horas a la semana (25% de la jornada de 40 horas) reducen la prestación en un 25%. El modelo IMV es diferente al modelo SEPE, no se trata de imitarlo pero sí de esforzarse en encontrar fórmulas que no penalicen la empleabilidad.

13 La percepción del IMV da derecho al bono eléctrico (se descuenta de la factura), lo que automáticamente significa cobrar *bono térmico*... pero a las familias receptoras de IMV básico se les descuenta al año siguiente. Es una burla.

14 Supuesto: familia de cinco miembros con complementos de discapacidad y monoparentalidad. Se ha supuesto que la RG y el IPREM subirán un 3% anual en los próximos años. Se parte de IMV cercano al suelo por haber sido en 2022 cercano al techo.

- c) Los procedimientos legales son **frecuentemente hostiles** a solicitantes o beneficiarias del IMV.
- El plazo de 6 meses para resolver solicitudes de IMV es muy largo y se incumple con frecuencia¹⁵. Es frecuente el incumplimiento del plazo de 45 días hábiles para resolver sobre una reclamación previa.
 - El procedimiento de devolución de cobros indebidos por IMV establecido en RD 789/2022 es un régimen de excepción contra familias receptoras de IMV, ya que se impone un desmesurado descuento del **70%** de la cuantía del IMV hasta por un año, muy por encima de lo regulado en RD 148/1996 artículo 4 respecto al procedimiento estándar de cobro de deudas con la Seguridad Social a quienes son acreedores de ella.
 - El filtro de "admisión a trámite" de las solicitudes, vigente desde 1/1/2022, solo abrevia el procedimiento si no se presenta reclamación contra inadmisión, pero lo alarga tanto si se produce admisión (que no es concesión) como, especialmente, si se produce "inadmisión" y se presenta reclamación previa contra ella¹⁶, prolongando por tiempo indefinido la resolución definitiva de la solicitud de IMV.
- d) El INSS usa **prácticas de gestión contrarias a ley o sesgadas** en base a interpretaciones injustificadas.
- La Ley 19/2021 impone, correctamente, la *obligación de hacer declaración de IRPF a las familias ya beneficiarias de IMV, no a las solicitantes en espera de resolución*, pero el INSS se lo ha exigido a familias que han obtenido el IMV ya pasado el plazo fiscal de presentación¹⁷.
 - El INSS determina en ocasiones los ingresos computables a partir de las declaraciones de IRPF, lo que conduce a cálculos equivocados¹⁸ por no hacerlo "de conformidad con la información de que dispongan las Administraciones Tributarias" (art. 11.5), más detallada y precisa.
 - Es habitual que, tras denegar IMV como UdC a una pareja conviviente por no considerarla pareja de hecho, se les denieguen posteriores solicitudes individuales alegando que "forma parte de una UdC".
 - El INSS elude ocasionalmente desde hace algún tiempo la modificación de datos (composición UdC, cuantía, etc.) a través de un procedimiento irregular: dan "de baja" (operación inexistente en Ley 19/2021) el expediente de la prestación de IMV sin haber causa de extinción y más tarde conceden una "nueva prestación de IMV" no solicitada¹⁹.
 - La motivación de las resoluciones es oscurantista y no aporta datos necesarios para entender sus fundamentos reales. A veces, no se reciben (ni por correo postal, ni por correo electrónico ni por SMS) las resoluciones del INSS, que llega a ejecutar determinadas decisiones en fecha anterior a la de la resolución que las establece²⁰. Algunas resoluciones de reintegro de cobros indebidos se reciben sin la previa comunicación de inicio del procedimiento y de apertura de plazo de alegaciones...

15 La familia afectada tiene que decidir "a ciegas" si espera a que el INSS resuelva fuera de plazo o si presenta demanda ante la jurisdicción social entendiéndose producida denegación por silencio. Algo pensado para evitar abusos de la administración pública se ha convertido en su contrario al generalizarse el uso del "silencio": si la persona no demanda "ganan" ellos y si demanda la argumentación será más débil que la que cuestione una causa de denegación conocida.

16 Si se reclama contra una inadmisión y el INSS no la estima, presentándose entonces demanda, ganarla no implicará la concesión del IMV sino que el INSS deba revisar la totalidad de los requisitos, pudiendo el INSS denegar por requisito no económico o de nuevo por uno económico, ante lo que habría que reclamar de nuevo, demandar si no se estima...

17 Ante este acoso, algunas familias optan por presentar declaración fuera de plazo, pagando multa, lo que es un abuso.

18 La copia de casillas de la declaración por el INSS expande errores cometidos en la declaración de IRPF (p.e., si se han incluido ingresos por IMV o por renta mínima autonómica que no deban ir en ella por estar exentos de IRPF); también lleva a errores vinculados a la no diferenciación entre rentas no computables a efectos de IMV y rentas exentas de IRPF.

19 En algún caso el INSS ha dicho al Defensor del Pueblo que debe hacerlo así porque ¡las aplicaciones informáticas no le permiten hacer el cambio sin generar un nuevo expediente!, coartada inadmisiblemente, ya que no cabe justificación técnica al incumplimiento de la normativa legal. Este truco ha "inflado" los datos de IMV concedidos, pues un solo IMV se convierte en dos estadísticamente.

20 En enero 2024 dejaron de pagarse prestaciones de IMV básico sin que hubiera resolución de suspensión hasta finales de febrero.

ALGUNAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA IMV Y DE SU GESTIÓN

1. Complemento de vivienda: ¡cuatro años incumplido! (RDL 20/2020 art. 10.3, Ley 19/2021 art. 13.3).

Regulación y aplicación inmediata del complemento de vivienda

Últimos diez años: salarios +3,4%; alquileres +51,4%

Viviendas en propiedad entre el cuartil más pobre: 2011, 46%; 2020: 27%

2. Acreditaciones de servicios sociales por compartir vivienda (art. 9, 17.1d, 21.9d, 21.9e, 21.10, 22)

Supresión de la exigencia hecha a quienes conviven con personas con las que no forman UdC para que aporten inútiles certificados de servicios sociales acreditando riesgo de exclusión y no formar UdC con aquellas. Sobrecargan los servicios sociales y castigan la vulnerabilidad habitacional. Hay sentencias señalando que *el INSS tendría que demostrar la existencia de parentesco sin pedir prueba "en negativo"*. Además exigen a servicios sociales renovar anualmente de oficio las acreditaciones y no hacerlo es causa de suspensión del pago del IMV (administración pública incumple >> se castiga a una familia). Muchas familias no han cobrado en enero 2024 por ese motivo, sin aviso previo. Esas suspensiones deben paralizarse de inmediato e iniciarse procedimiento urgente de [supresión de art. 17.1d](#), al menos.

3. Requisitos "de independencia" para personas solas (art. 10.2, parte de art. 21.9f, párrafo 1º art. 21.5)

Supresión de los "requisitos de independencia" exigidos a las personas solas en [art. 10.2](#)²¹. Especialmente dura es la condición de que *l@s menores de 30 años, franja de edad con mayor tasa de desempleo y pobreza, cuenten con 12 meses de alta en la Seguridad Social en los dos años anteriores a la solicitud*²².

4. Plazo de resolución sobre las solicitudes de IMV (art. 28.3)

El plazo de respuesta a las solicitudes de IMV debe volver a ser 3 meses. El silencio administrativo a estos efectos debería considerarse como concesión; en su defecto, el MISSM a través del INSS debe garantizar que la superación del plazo de tres meses sea infrecuente, muy justificada y transparente.

5. Plazo de resolución sobre reclamaciones previas

El MISSM a través del INSS debe garantizar que la superación del [plazo de 45 días hábiles para responder a reclamaciones previas](#) sea infrecuente, muy justificada y auditada con transparencia.

6. Familias monoparentales (art. 13.2c)

Ampliación del concepto de familia monoparental a efectos de IMV. Suprimiendo, en la modalidad que lo contempla, la exigencia de que la guardia y custodia sea **exclusiva**, el que sea formalmente compartida no equivale a cuidados compartidos. A considerar situaciones en las que el núcleo básico monoparental es parte de una UdC más amplia con otros familiares adultos, que, en ocasiones, pueden necesitar más cuidados que darlos. Permitir la formación de una UdC independiente ([art. 7](#)) a subnúcleos, monoparentales o no, [con menores a cargo](#), al modo de varias rentas mínimas autonómicas.

7. Transparencia

La [motivación y lenguaje](#) de las resoluciones del INSS deben facilitar entender lo que dicen, ayudar a conocer las causas y a ejercer los derechos de reclamación, alegación, etc. El INSS debe terminar con la práctica de dejar de pagar el IMV o reducir su cuantía antes de emitir las resoluciones de extinción, suspensión o revisión que corresponda y de dar audiencia a la familia afectada.

8. Parejas de hecho (art. 13.2c)

Ampliación del concepto de pareja de hecho (PdH) a efectos de IMV: subsumiendo en la norma legal la instrucción interna del INSS que considera PdH a una [pareja que conviva con hijos comunes](#), y recogiendo el espíritu de [sentencias](#) que reconocen como PdH a parejas formadas hace muchos años y con hijos comunes ya no convivientes con ellas. El INSS debe abandonar la práctica por la que, tras denegar el reconocimiento como PdH, si se presentan solicitudes individuales las deniegan por "forma parte de otra unidad de convivencia", o se concede IMV a un miembro pero al otro se le niega por la citada "causa".

21 Menores de 30 años: dos años al menos fuera de la "casa familiar" y 12 meses de alta en la Seguridad Social dentro de los últimos dos años. Mayores de 30 años: un año al menos fuera de la "casa familiar".

22 Ese requisito se endureció con la Ley 19/2021 pues antes eran 12 meses en un plazo de tres años.

9. Antigüedad de las unidades de convivencia (art. 10.3)

La exigencia a las UdC de haberse formado, con igual composición, al menos 6 meses antes de la solicitud excluye a familias ya constituidas o pospone su formación: [supresión del requisito de antigüedad de la UdC](#), o, al menos, reducir el plazo y/o subsumir en la Ley 19/2021 la instrucción interna del INSS que reconoce la antigüedad si todos los miembros actuales de la UdC la tienen en cuanto a su convivencia mutua, aunque en los últimos 6 meses algún miembro haya salido de la UdC.

10. Residencia legal en España durante al menos el año anterior a la solicitud (art. 10.1a)

Como prestación de "último recurso", [supresión del requisito de que todas las personas beneficiarias tengan residencia legal en España](#) (no exigido por varias rentas mínimas autonómicas). En su defecto, opciones paliativas: pedir residencia legal solo a persona titular (RMI Madrid); excluir solo a la persona sin residencia legal, no a toda la UdC; no poner -o reducir- plazo de residencia legal...

11. Admisión a trámite de las solicitudes (modificación art.28.1, supresión 28.2)

[Supresión del filtro previo "admisión a trámite"](#), que acelera la gestión si se produce inadmisión y no hay reclamación, pero la complica en los demás casos, dando pie a más reclamaciones, demandas y juicios, etc.

12. Composición de las unidades de convivencia

[Normalización de la gestión de los cambios de composición en una UdC](#), con revisión en la nueva situación del derecho a IMV y de su cuantía (como las rentas autonómicas) pero sin las dificultades arbitrarias que se vienen dando en el IMV, como pasar varios meses sin cobrar o sin que el INSS actualice la cuantía.

13. Bajas irregulares sin causa de extinción

El INSS debe [erradicar la práctica irregular de eludir cambios en expedientes de IMV por la vía de dar de "baja" la prestación sin que haya causa de extinción y de conceder "una nueva prestación de IMV" sin mediar solicitud](#), reflejando los cambios directamente en la "nueva prestación". Es habitual que el INSS diga hacerlo "de oficio" incluso cuando el cambio es consecuencia de reclamación previa no contestada.

14. Renovación de documentación identificativa entre solicitud y resolución

Debe [ponerse fin a la reciente práctica de denegar, sin aviso previo, solicitudes de IMV por haber caducado el DNI entre la fecha de solicitud y la resolución de denegación](#). Es injustificable, ya que el INSS está autorizado a solicitar durante la tramitación cualquier aclaración, gestión o documentación, incluso interrumpiendo el cómputo del plazo de respuesta hasta por tres meses.

15. Ampliar el alcance del IMV

Muchas personas necesitan el IMV pero no lo solicitan. El INSS, a partir de ficheros oficiales, debería hacer una labor prospectiva para [localizar personas o familias que pudieran tener verosímil derecho al IMV](#), dirigiéndose a ellas por escrito y con un resumen de los datos en los que se basan para suponer ese derecho *-preborrador de solicitud-*, con posibilidad de atención en oficina del INSS especializada y adoptando precauciones para evitar los graves errores cometidos en 2020 en la concesión de oficio del IMV transitorio, que han llevado a que en los últimos meses se hayan iniciado numerosos procedimientos de cobros indebidos para reclamar la devolución de todo lo cobrado desde 2020. En el reciente Seminario organizado por EAPN España sobre Información y Apoyo para el IMV (marzo de 2024) una de las propuestas que alcanzó mayor consenso fue salir al paso del gravísimo problema del Non take-up¹²³ mediante el envío a los potenciales destinatarios de una invitación-recordatorio de su derecho a la prestación.

16. Reinterpretación de la Ayuda para la Infancia (API) (art. 11.6, art. 13.2e)

[Abandono por el INSS de la interpretación que hace de las condiciones de acceso a la API para las familias sin derecho a IMV básico](#), pues exige el cumplimiento de todos los requisitos no-económicos de acceso al IMV básico²⁴, mientras que [lo regulado en art. 11.6 es que hay derecho a API SIEMPRE que haya menores en la UdC y se cumplan los requisitos económicos especificados en dicho artículo](#).

23 "Se entiende por personas en situación de Non Take-Up (NTU) a aquellas personas que no son tomadores de la prestación para la que son potencialmente elegibles" (web eapn.es)

24 Esa interpretación es incompatible con el contenido de la Ley y puede abandonarse sin más, pero sería conveniente precisar más el artículo 11.6. La cuantía de la API fijada en art. 13.2e no debe mantenerse (salvo como disposición transitoria ya caducada) pues ha sido modificada en los hechos; lo necesario es regular en la Ley 19/2021 una actualización anual de la API no inferior al porcentaje de subida de las pensiones no contributivas.

17. Inadecuación entre el IMV mensual pagado y el conforme a Derecho

Para las familias beneficiarias de IMV es muy perturbador que [las cuantías cobradas por IMV sean, en su gran mayoría](#) (según AiREF más del 80% en 2022), [falsas durante al menos diez u once meses al año](#).

Los ingresos computables a efectos de IMV 2023 eran los obtenidos en 2022, pero el INSS descontó los ingresos de 2021 hasta al menos octubre 2023; desde enero 2024 el INSS descuenta los ingresos de 2022, en vez de los de 2023, y así lo hará, si no hay rectificación, hasta al menos octubre 2024. Cada año, decenas de miles de familias cobran menos de lo que es su derecho hasta que les pagan atrasos tardíos o bien cobran de más y luego se encuentran con la fría exigencia de que devuelvan miles de euros que no tienen.

Esto puede solucionarse [modificando el procedimiento de cálculo de la cuantía del IMV básico en lo que se refiere al año de referencia de los ingresos computables](#), o atenuarse con un [modelo de gestión diferente](#).

- [Modificando la Ley 19/2021 para que los ingresos computables a efectos de IMV básico no sean los obtenidos en el ejercicio anterior sino los actuales](#), modelo habitual en las rentas autonómicas sin que se produzcan grandes retrasos en la actualización de cuantía si cambian los ingresos.

- Usando [modos de gestión más flexibles...](#)

a) Una revisión de la cuantía a cobrar en el año en curso en cuanto la AEAT disponga de la mayoría de los datos fiscales del ejercicio anterior, lo que suele ocurrir en marzo, no en noviembre.

b) Posibilitar estimaciones voluntarias de los núcleos beneficiarios sobre los ingresos del año anterior, adaptando la cuantía mensual a esa estimación salvo evidencia de alejarse de la realidad.

En ambas fórmulas una revisión una vez acabado el año ajustaría las diferencias que se produzcan.

18. Adecuar los ingresos no-computables a la necesidad social

Los ingresos no-computables a efectos de IMV deben [desvincularse de la Ley fiscal 35/2006, art. 7y, a la que remite la Ley 19/2021 art. 20.1.f1⁹](#): eso evitaría que futuros cambios fiscales repercutan automáticamente en una ley social con finalidades muy diferentes. [La Ley 19/2021 debe describir explícitamente todos los ingresos no-computables](#).

Se requiere una [reformulación de la computabilidad de las ayudas sociales a efectos de IMV](#).

- [Regular como no-computables otras ayudas sociales estatales distintas al IMV, a las ayudas de estudios y a las de vivienda](#). El acceso a IMV no debe excluir otros beneficios sociales.

Familias beneficiarias de IMV "cobran" bono térmico, pero se les descuenta del IMV al año siguiente.

- [Atender urgentemente la recomendación del Defensor del Pueblo para incluir como ingresos no-computables a efectos de IMV, junto a las ayudas para alquiler o compra de vivienda, las subvenciones y ayudas a la rehabilitación de la vivienda habitual o concedidas para la adaptación térmica de edificios](#) (art. 20.1.f). Computarlas está hundiendo a familias que por ello pierden el IMV básico o se ven enfrentadas a sus vecin@s.

- [Reconsiderar la computabilidad a efectos de IMV del exceso que sobre 150% IPREM tenga el monto total de las ayudas reguladas en Ley 35/2006 artículo 7, letra y](#).

Esa computabilidad es un mimetismo burocrático hacia una regla meramente fiscal²⁵.

- El INSS debe dar instrucciones y formación interna para [erradicar los casos en que se descuenta del IMV una parte del IMV percibido en el año anterior](#). Ese *autodescuento* se produce al contrastar el 150% IPREM con el IMV total percibido por una UdC, ignorando que la norma fiscal que se imita se aplica a cada miembro de la unidad familiar por separado y que los datos fiscales de la AEAT y los certificados de rentas del INSS confirman que los ingresos por IMV se atribuyen a cada miembro de una UdC en partes alícuotas, siempre inferiores al 150% IPREM dadas sus cuantías y por tanto siempre no-computables a efectos de IMV.

Consecuencias de esto son el borrado de los pluses ligados a ser familia numerosa, a la monoparentalidad o a las discapacidades 65%, y una situación duradera de alta inestabilidad que induce subidas/bajadas alternativas de hasta más de 7000 euros al año, tipo montaña rusa.

25 En bastantes ocasiones la verificación de datos económicos se limita a copiar datos de la declaración de IRPF sin considerar su origen, pese a que disponen de los datos fiscales, mucho más detallados. Igualmente ha habido problemas por limitarse el INSS a preguntar a la AEAT si se superaba cierto monto de patrimonio, a lo que la AEAT contestaba Sí o No pero incluyendo la vivienda habitual en propiedad, que no se considera a efectos de IMV.

19. Los cobros indebidos en el RD 789/2022

Urge la **supresión de los párrafos 4º y 5º de la disposición adicional tercera del RD 789/2022, que establecen la devolución de cobros indebidos por IMV vía descuento de hasta 70% en la cuantía del IMV básico mensual** si así se puede devolver la deuda en no más de 12 mensualidades, en vez de aplicar el procedimiento especial de reintegro por cobros indebidos de prestaciones.

El RD 148/1996, artículo 4, prevé descuentos de hasta 14% si la cuantía de la prestación es inferior a la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años con cónyuge a cargo (14.466,20 euros en 2024); de hasta 20% si siendo superior a ese límite es menor que el 50% de la pensión máxima (22.250 euros); de hasta el 30% si es superior al 50% de la pensión máxima. La cuantía media anualizada de las prestaciones con IMV básico (incluyendo la cuantía de la API en su caso) no llega a 8200 euros/año, así que en muy raros casos el descuento pasaría del 14% o del 20% como mucho, frente al 70% impuesto por el RD 789/2022.

20. Cómputo de rentas del trabajo en RD 789/2022

Urge una **Nueva regulación del Importe Exento**. El RD 789/2022 no cumplió la tarea asignada (Ley 19/2021 artículo 11.4): *fomentar la inserción laboral continuada*, entorpecida si el 100% de las rentas del trabajo se restan del IMV pues eso implica que trabajos a tiempo parcial no dan ingresos, solo gastos.

- La limitación del importe exento a casos (no todos) en que hay **aumento** de rentas del trabajo tiene la función burocrática-administrativa de limitar los procedimientos de cobros indebidos originados por la tardía gestión que hace el INSS de las actualizaciones de cuantía. **El importe exento debe alcanzar a todos los núcleos beneficiarios con rentas del trabajo, con cuantía basada en un baremo vinculado al monto de esas rentas, no a su aumento.**

- El INSS **computa las rentas del trabajo descontando el concepto fiscal "Otros gastos" (entre 2000 y 7750 euros), lo que es ajeno al objetivo proclamado y excluye del importe exento, o lo reduce, a muchas familias que sí han aumentado sus ingresos laborales.** La referencia para la cuantía de las rentas del trabajo a efecto de Importe Exento no debe ser la casilla 0022 de la declaración de IRPF o equivalente, sino el rendimiento neto previo (RNT) o los datos fiscales equivalentes. Esto se agrava porque **hay casos en los que los 2000 euros se restan al año de mayores rentas del trabajo pero no al de menores.**

Dos ejemplos de las consecuencias de esa incoherente práctica:

- RNTprevio2022 = 6000 euros, RNTprevio2021= 500 euros, Aumento = 5500 euros, pero si descuentan 2000 de ambas, quedan 4000 y 0, Aumento = 4000, con reducción del Importe exento 2023.
- RNTprevio2022 = 1900 euros, RNTprevio2021= 700 euros, Aumento = 1200 euros, pero si descuentan 2000 de ambas, quedan 0 y 0, Aumento = 0, no hay Importe exento 2023.

21. Edad mínima de titularidad (art. 4.1b y 5.2)

Disminuir a 18 años la edad mínima general para poder ser titular de IMV.

22. Opciones de constitución de una unidad de convivencia independiente (art. 7)

Inclusión de **nuevas situaciones en las que se reconocerá la formación de una unidad de convivencia independiente en el seno de una unidad de convivencia más amplia.** Considerar especialmente a los subnúcleos responsables de menores, las situaciones en que la interdependencia económica pueda ser conflictiva y aquellas en que pueda producirse grave limitación de la autonomía personal.

23. Requisitos de acceso y de mantenimiento (art. 10.4)

Precisar que, entre los requisitos de acceso citados en el artículo 10, aquellos que **deberán seguir cumpliendo los núcleos ya beneficiarios para mantener la prestación son el de residencia y el de vulnerabilidad económica**²⁶.

24. ¿La solidaridad es una infracción? (modificación de art. 38.5)

Con la actual redacción hay **alto riesgo de que las personas que apoyan a la población que necesita el IMV sean consideradas corresponsables de infracciones cometidas por las personas beneficiarias**, dada la ambigüedad de la fórmula "actuación activa u omisiva sin la cual la infracción no se hubiera cometido". Los grupos de apoyo podemos ayudar a rellenar una solicitud, pero no imponer lo que se pone en ella.

²⁶ Entender que todo el artículo 10 es "aplicable" a las familias ya beneficiarias implicaría disparates como que una persona sola menor de 30 años que obtuvo el IMV básico lo perdería en cuanto lleve un año sin estar de alta en la Seguridad Social, lo que puede ocurrirle poco tiempo después de obtener la prestación.

25. Fallecimiento de la persona titular (art. 18.1a y nuevo art. 5.5)²⁷

Posibilitar que si [fallece la persona titular de una UdC otro miembro de ella pueda asumir la titularidad](#), sin previa extinción del IMV y sin nueva solicitud.

26. Personas usuarias de prestación permanente de servicio residencial (art. 4.2)

Incluir como potenciales beneficiarias de IMV a [todas las personas usuarias de una prestación permanente de servicio residencial](#), de carácter social, sanitario o socio-sanitario: disponer de esa prestación de manera permanente no excluye la necesidad de algunos ingresos, aunque sea con un baremo específico.

27. No son solo diez euros (artículo 13.1).

[Suprimir la exclusión del IMV de las familias para las que la cuantía resultante sería menor a 10 euros mensuales](#): no solo niega hasta 119,88 euros anuales a familias vulnerables, más grave aún es que les quita la exención de pago de medicamentos, las matrículas universitarias gratuitas y otros beneficios sociales.

28. Declaración de IRPF: el INSS debe ajustarse a la Ley 19/2021 (aplicación de art. 36.1f y 36.2c)

El INSS debe [acabar con una práctica de gestión irregular](#), consistente en [exigir hacer declaración de IRPF fuera de plazo -lo que conlleva multa-](#) a familias que obtuvieron IMV ya terminada la campaña de declaración de la renta. La Ley 19/2021 solo exige declaración de IRPF a sus beneficiarios. Para más garantía, podría modificarse los artículos 36.1f y 36.2c, correctos en su redacción actual, añadiendo al final de ellos algo como "Dicha obligación es aplicable a las campañas de declaración de la renta con inicio posterior a la fecha de recepción de la comunicación de concesión del IMV".

29. Acceso a cuenta bancaria gratuita (art. 14.2 o regulación complementaria)

Dada la dificultad para obtener cuentas corrientes básicas y las resistencias bancarias a ello, [convendría establecer la validez de solicitar el IMV sin disponer aún de cuenta corriente y la obligación de las entidades bancarias a abrir sin dilaciones una cuenta corriente básica sin más requisito que la acreditación de ser titular de IMV](#). Incluso podría establecerse que, con autorización de la persona titular (incluible en la solicitud), el propio INSS pudiera gestionar la apertura de una cuenta básica para el ingreso del IMV.

30. Facilitar la comunicación con el INSS

Es necesario crear [vías adecuadas de consulta telemática y presencial](#) a través de los cuales las personas afectadas puedan [relacionarse en breve plazo con el INSS](#) para resolver dudas, conocer la situación en que se encuentran sus solicitudes o reclamaciones, obtener explicaciones... En la gestión de las rentas mínimas autonómicas esa función la juega la mediación de los servicios sociales, pero para el IMV no existe nada similar. Incluso si se consigue cita en una oficina del INSS lo más probable es que sirva de poco, pues con frecuencia no pueden dar ninguna explicación y hasta es frecuente que se nieguen a dar copia de una comunicación del INSS cuya existencia se conoce o intuye pero que no ha sido recibida.

Grupo de prestaciones de la Mesa contra la Exclusión de Tetuan: prestacionestetuan@gmail.com
Asociación Apoyo: apoyo@asociacionapoyo.org
Colectivo Invisibles: contacto@invisiblesdetetuan.org

²⁷ **Nuevo art. 5.5:** De fallecer la persona titular de una unidad de convivencia, deberá comunicarse en el plazo establecido en el artículo 36.2a y se dispondrá de tres meses para que un miembro habilitado para ser titular aporte certificación de defunción u otra documentación acreditativa del fallecimiento y solicite cambio de titularidad en las condiciones que resulten de la revisión de la prestación en la nueva situación. Los efectos económicos del derecho que pueda corresponder a la unidad de convivencia en sus nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento.

Nueva redacción de art. 18.1a (causas de extinción del IMV): Fallecimiento de la persona titular en caso de tratarse de una persona beneficiaria individual. De fallecer la persona titular de la prestación en representación de una unidad de convivencia la extinción se producirá, con efectos desde el día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, si ninguno de sus miembros está habilitado para ser titular o si ningún miembro habilitado para ello solicita el cambio de titular, en los términos establecidos en el artículo 5.5 de esta ley.