

5 March 2026

Case Document No. 2

International Movement ATD - Fourth World v. Spain
Complaint No. 241/2024

**SUBMISSIONS OF THE GOVERNMENT
ON THE MERITS
(ORIGINAL IN SPANISH)**

Registered at the Secretariat on 8 October 2025



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES
Y DERECHOS HUMANOS

AL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

OBSERVACIONES SOBRE EL FONDO

**RECLAMACIÓN COLECTIVA
nº 241/2024**

**MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE
c. el Reino de España**

CORREO ELECTRÓNICO:

aetedh@abogaciaestado.gob.es

C/ MARQUÉS DEL DUERO, 4
28001 MADRID

Mediante Carta de fecha 7/06/2024 el Comité comunicó al Reino de España la Reclamación Colectiva presentada por la organización INTERNATIONAL MOVEMENT ATD - FOURTH WORLD, registrada el 4/06/2024, a la que se asignó el número de referencia 241/2024.

Con fecha 15/05/2025 el Comité al que respetuosamente nos dirigimos ha dictado Decisión en el procedimiento de referencia, declarando la admisibilidad de la Reclamación en lo relativo a una parte de las quejas planteadas en la misma -las relativas a los Artículos 13.1, 15.3, 16, 17, 30 y 31 de la Carta Social Europea Revisada, de manera autónoma y en relación con el Artículo E-, e invitando al Gobierno a formular observaciones por escrito sobre el fondo.

De acuerdo con ello, mediante el presente escrito procedemos, en nombre del Reino de España, a formular Observaciones sobre el fondo de la Reclamación formulada.

I. Descripción de la queja

1. La organización reclamante plantea que la prestación del “ingreso mínimo vital” (IMV) que existe en el sistema español no satisface los estándares exigidos por la Carta Social Europea Revisada, y a tal efecto solicita al Comité que declare que la regulación, y la aplicación, de la prestación son contrarios a diversos artículos de la Carta.
2. El Comité ha declarado admisibles las quejas referidas a la violación de los Artículos 13.1, 15.3, 16, 17, 30 y 31 de la Carta, de manera autónoma y en relación con el artículo E, declarando inadmisibles las restantes quejas planteadas en la Reclamación, por lo que el objeto del debate en el presente procedimiento viene definido por el examen de la conformidad a dichos preceptos de la prestación del ingreso mínimo vital en el sistema español.
3. La mayor parte de las quejas planteadas por la entidad reclamante se refieren a aspectos relacionados con la regulación de la prestación, si bien se denuncian asimismo deficiencias en la gestión de la misma y, en particular, la aplicación del sistema de reintegro de prestaciones por cobros indebidos.

4. La respuesta del Estado a las quejas planteadas en la reclamación se articula esencialmente en el Informe emitido al efecto por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en julio de 2025, que aportaremos junto al presente escrito, y al que nos remitiremos en el presente escrito a la hora de abordar el examen particular de las distintas cuestiones planteadas con ocasión de la regulación y aplicación del sistema del ingreso mínimo vital, que son objeto de análisis en el presente procedimiento.

II. Marco normativo

5. Los antecedentes normativos de la prestación del ingreso mínimo vital y el marco normativo de aplicación se encuentran identificados en la reclamación, Apartado II.
6. La norma de referencia a estos efectos es la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (en adelante, Ley 19/2021), con origen en el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.
7. La norma ha sido modificada en diferentes ocasiones desde su aprobación inicial¹. Se adjunta esquema descriptivo de las distintas modificaciones que han afectado al texto de la Ley tras su aprobación inicial.
8. Es importante tener en cuenta el contexto en que se produjo la introducción de la prestación.

Y es que, si bien la introducción de la prestación respondía a una necesidad estructural (la necesidad de contar con un sistema de ingreso mínimo con un común denominador para todo el territorio frente a la disparidad y falta de homogeneidad del sistema preexistente de rentas mínimas autonómicas, con requisitos de acceso, cuantías y tiempos de tramitación divergentes en muchos casos), detectada tras múltiples años en los que se había reclamado a España, por entidades nacionales e internacionales², la implementación de una renta mínima garantizada a nivel nacional que evitara las disfunciones observadas

¹ Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo.
Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero.
Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre.

² En este sentido cabe destacar la existencia de recomendaciones de diversos organismos internacionales (entre ellos, las instituciones europeas como por ejemplo las Country Specific Recommendations (CSR) del Consejo Europeo en el marco de los semestres europeos desde 2014 a 2020) en el sentido de abordar el problema estructural de desigualdad y pobreza en España, así como a la necesidad de crear una red sólida de protección de rentas de último recurso, fortaleciendo y mejorando la coordinación de los programas de garantía de rentas existentes.

en las rentas autonómicas, la prestación nació en el contexto de la pandemia del COVID-19, en un momento de enorme dificultad sanitaria y social.

9. Sin perjuicio de que la introducción de la prestación venía siendo considerada desde tiempo antes³, habiéndose presentado numerosas propuestas por parte de diversos actores sociales, y habiendo sido presentada en 2016 una proposición de ley sobre la misma, fue durante la pandemia del COVID-19, con enormes dificultades derivadas de los condicionamientos propios del momento, cuando se reguló el ingreso mínimo vital a través del Real Decreto-ley 20/2020⁴, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, como prestación que tiene como objetivo principal prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica y forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

Precisamente la aprobación del ingreso mínimo vital se aceleró debido a la situación de pandemia, que amenazaba a los hogares más vulnerables y generaba considerables desafíos administrativos.

10. La prestación tiene dos objetivos principales: por un lado, la redistribución de la renta, focalizándose en la erradicación de la pobreza extrema; por otro, fomentar la inclusión social y la inserción en el mercado laboral a través de los incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de fórmulas de cooperación entre administraciones.

En este sentido, el IMV garantiza un nivel mínimo de renta, con un umbral que se incrementa según el tipo de unidad de convivencia.

Además, es compatible con otras rentas, como las provenientes del trabajo o la actividad económica por cuenta propia o ajena o las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas.

Por ello, en el preámbulo de la Ley 19/2021 se califica al IMV como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad, puesto que en el

³ En junio de 2019 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal propuso el diseño de un programa de renta mínima que beneficiaría a 1,8 millones de familias y que se implantaría de manera gradual. La propuesta también se recogía en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social 2019-2023.

⁴ La norma fue convalidada en el Parlamento sin votos en contra.

cómputo de ingresos – a efectos del cálculo de la prestación del IMV- quedan expresamente excluidas las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas.

11. El IMV cumple con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en concreto con la medida 14. Renta mínima, que establece lo siguiente:

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.

Para desarrollar esta medida se aprobó la Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa del que España se posiciona como uno de los países más avanzados en virtud de la prestación del IMV.

12. Cabe destacar el carácter enormemente novedoso del IMV, incluyendo la determinación de la situación no solo de los solicitantes o titulares, sino de todos los miembros de la unidad de convivencia, analizando tanto el patrimonio como la renta de las personas para determinar su vulnerabilidad económica y no concediendo una ayuda fija sino que la cantidad percibida se obtiene de cubrir la diferencia entre el umbral de renta garantizada que se considera necesario para tener unos ingresos suficientes y los ingresos que realmente haya obtenido esa unidad de convivencia en el periodo correspondiente.
13. Por otro lado, antes de la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), las prestaciones estatales no contributivas de la Seguridad Social, aunque dirigidas a personas en situación de pobreza, requerían que el solicitante hubiera tenido previamente algún tipo de vinculación con el sistema, ya fuera mediante un historial de cotización o por haber agotado otras prestaciones contributivas. En este sentido, el IMV representa una ruptura con ese modelo, al establecerse como una prestación que no exige dichos requisitos previos, ampliando así el acceso a personas en situación de vulnerabilidad que no habían podido integrarse en el sistema contributivo.
14. A su vez, otro aspecto que resalta lo novedoso de la política de inclusión social con la creación de esta prestación es el hecho de que la lucha contra la pobreza y la desigualdad no se aborda sólo desde un prisma prestacional, en donde se otorga una ayuda que sirva como cobertura de rentas. La propia Ley del Ingreso Mínimo Vital, en su artículo 31 establece que *El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá, a*

través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social.

15. Destaca especialmente, asimismo, la puesta en marcha de un Laboratorio de Políticas de inclusión, en cuyo seno se han desarrollado en los últimos cuatro años numerosos proyectos pilotos a lo largo del territorio, habiendo sido evaluados dichos proyectos conforme a los más altos estándares científicos y habiéndose obtenido 10 lecciones de políticas públicas clave para el diseño de las mejores prácticas de inclusión socio-laboral en personas en riesgo de exclusión.

Se trata por lo demás de una iniciativa única en el mundo, que ha despertado un gran interés en la Comisión Europea, donde es valorado como un caso de éxito y un modelo de futuro para el uso de fondos europeos donde la evaluación y generación de evidencias se ponen en el centro del ejercicio de la política pública.

Algunos de los aspectos puestos de manifiesto por los reclamantes no se pueden abordar de forma exclusiva por el mecanismo de la prestación del IMV, siendo preciso que se vean complementados por actuaciones de política activa de inclusión social. Por este motivo, las buenas prácticas y la posibilidad de escalar estos proyectos de inclusión suponen un gran avance e inciden en algunos aspectos puestos de manifiesto por los reclamantes tales como la inclusión laboral, la protección a grupos especialmente vulnerables como los menores o adolescentes, las familias, las personas con discapacidad o de otra nacionalidad.

III. Consideraciones sobre las quejas planteadas

➤ **Precisión previa: necesaria contextualización a la hora de valorar la gestión de la prestación: sobre la magnitud y alcance de la prestación introducida**

16. En la reclamación se refiere una situación de “caótica aplicación” de la prestación “con una alarmante inseguridad jurídica” para las personas beneficiarias de la prestación, indicándose distintos aspectos referidos a la gestión de la prestación como el “alargamiento excesivo de plazos de gestión de las prestaciones”, el “abuso del silencio administrativo”, o la “falta de motivación de muchas de las resoluciones adoptadas”.
17. A juicio del Gobierno de España, el Comité debe valorar las quejas referidas a la deficiente gestión de la prestación teniendo en cuenta el **excepcional desafío técnico y organizativo que ha supuesto en España la puesta en marcha del sistema del ingreso mínimo vital**, que tuvo que desplegarse en un tiempo récord y en unas condiciones totalmente extraordinarias, debiendo valorarse también los **resultados obtenidos**, que han superado significativamente los obtenidos por las rentas implementadas a nivel autonómico, a pesar de contar estas últimas con largos años de implantación.
18. Así, según se señala en el Informe adjunto, en el año 2020, antes de la puesta en funcionamiento del IMV, el registro de prestaciones sociales públicas recogía que en junio de 2020 existían 200.000 hogares perceptores de rentas mínimas autonómicas, según datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción en España (2022) elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, y el número agregado de personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción de todas las comunidades autónomas fue de 667.413 personas, entre titulares y miembros dependientes.

Es decir, el IMV cuenta con casi 3 veces más beneficiarios que estas rentas.

Debe tenerse en cuenta que las rentas autonómicas son prestaciones que, algunos de los casos, tienen una vigencia de más de 20 años, frente a los 4 años de vigencia del IMV y que presentan diferencias importantes en comparación con la configuración del IMV⁵.

⁵ Por ejemplo, al comparar algunos de los requisitos del IMV con otras prestaciones establecidas por las CCAA, vemos que el IMV exige una edad mínima de acceso a la prestación menor que otras establecidas por las CCAA de 25 años en su mayoría; el IMV se reconoce por un tiempo indeterminado, siempre y cuanto se mantenga la situación de necesidad del beneficiario, mientras que otras prestaciones de las CCAA establecen un plazo máximo de duración; el requisito de residencia de un año es más flexible que en algunas de las prestaciones reguladas por otras CCAA.

Además, se muestra un proceso ascendente en el número de beneficiarios de la prestación⁶, tal como se ilustra en el Informe adjunto, con datos concretos sobre la evolución del número de beneficiarios.

El desembolso total de las nóminas del IMV desde que entró en vigor hasta septiembre de 2025 alcanza los 17.057.062.211,37 euros, habiéndose realizado puntualmente más de 20 millones de transferencias bancarias. La última transferencia aprobada fue en julio de 2025, por importe de 1.301 millones de euros.

A junio de 2025, se habían recibido de forma acumulada más de 3 millones y medio de solicitudes - anualmente las solicitudes de pensiones de jubilación que se reciben están en torno a 350.000.

Todos estos factores, insistimos, deben ser tenidos en cuenta por el Comité a la hora de examinar las quejas referidas a las deficiencias en el sistema de gestión de la prestación, puesto que no se trata de un sistema consolidado a lo largo de años de aplicación, sino de un sistema que se ha introducido de manera muy reciente, con una enorme embergadura y alcance, y que se ha puesto en marcha en las excepcionales circunstancias marcadas por la pandemia del COVID-19.

19. Por último, según los últimos datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, correspondientes a septiembre de 2025, el número de titulares actual es de 776.924. El importe bruto de las prestaciones concedidas es de 426.305.510,79 euros, con una cuantía media mensual por hogar de 514,74 euros.⁷.

⁶ No obstante, en 2024, el número de hogares potenciales beneficiarios del IMV en territorio fiscal común asciende a 939.303, un 1 % menos que en 2023 (4ª Opinión de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).

⁷ [202509_IMV+-+Nómina.pdf](#).

En el siguiente link puede accederse a la información estadística del resto de meses del año 2025 y 2024: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11/d1fee385-f3ad-4e58-a129-d8818d93ea4b>

➤ **Análisis de los distintos aspectos a que se refieren las quejas planteadas por la entidad reclamante.**

20. En el Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que se adjunta, elaborado en julio de 2025, se aborda un detenido análisis de los aspectos más relevantes a que se refieren las quejas planteadas por la entidad reclamante, agrupados bajo los siguientes epígrafes, en general siguiendo la estructura planteada en la propia reclamación:

21. Por una parte en el Informe se examinan las quejas referidas a una deficiente regulación de la prestación, a saber:

- Sobre la supuesta insuficiencia de cuantías correspondientes a la prestación⁸
- Sobre la exigencia de residencia legal como requisito de acceso⁹
- Sobre las limitaciones a la edad en los beneficiarios¹⁰
- Sobre la discontinuidad de la prestación¹¹
- Sobre diferencia de requisitos del IMV y otras rentas mínimas¹²
- Sobre el sistema de revisión y actualización¹³
- Sobre la compatibilidad del IMV con ingresos del trabajo¹⁴
- Sobre el ingreso mínimo vital transitorio¹⁵
- Sobre el impacto en las personas en situación de mayor vulnerabilidad¹⁶

22. Por otra parte, son objeto de examen las quejas relativas a una deficiente gestión del sistema regulado en la normativa de aplicación:

- Así, en el apartado decimosegundo del Informe, páginas 30 a 37, se da respuesta a diferentes cuestiones planteadas por la organización reclamante en relación con lo que consideran una gestión deficiente de la prestación.
- Asimismo en el apartado séptimo, páginas 22 a 24, se hace referencia a ciertos aspectos relacionados con la tramitación de los procedimientos y plazos.

⁸ Apartado segundo, pags. 13 a 15.

⁹ Apartado tercero, pags. 15 y 16.

¹⁰ Apartado cuarto, pags. 16 y 17

¹¹ Apartado quinto, pags. 17 a 20

¹² Apartado sexto, pags. 21 y 22

¹³ Apartado octavo, p. 24

¹⁴ Apartado noveno, pags. 24 a 30.

¹⁵ Apartado décimo, pags. 28 a 30

¹⁶ Apartado decimocuarto, pags. 38 a 39

- Por otro lado, a la hora de examinar la gestión de la prestación debe ser tenida en cuenta la intensa labor de colaboración administrativa que se despliega, tanto en el ámbito interno de la Administración central, como en los diferentes niveles territoriales de la Administración. En el apartado decimoquinto del Informe, páginas 40 a 43, se explican distintos mecanismos de cooperación que se han puesto en práctica con el fin de obtener de manera directa y automática la información necesaria para el reconocimiento -o denegación, en su caso- de la prestación, fruto de un esfuerzo extraordinario por llevar a cabo una actuación coordinada.
23. En relación con los expedientes de reintegros de cobros indebidos, aspecto en el que se hace un especial hincapié en la reclamación, el Informe se refiere al mismo en las páginas 5 a 10, sin perjuicio de otras referencias complementarias a esta cuestión en otros apartados del escrito.
24. **Nos remitimos en esencia al Informe que se adjunta, y a la respuesta que en el mismo se da en sus distintos apartados a las diferentes cuestiones que se plantean en la reclamación,** debiendo considerarse dicho Informe como **parte integrante de las propias observaciones del Estado.**
25. Sin perjuicio de ello, procedemos a efectuar ciertas consideraciones adicionales de carácter puntual que pasamos a indicar.
- **La organización reclamante se queja que la discontinuidad de la prestación a familias sin recursos supone una vulneración del art. 13 CSE.**

Entre las características del ingreso mínimo vital se encuentra que es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción (art. 3 de la Ley 19/2021), configurándose como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

Por tanto, no es una prestación indefinida, sino que su finalidad es garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

Lo anterior es plenamente conforme con la CSE pues el Comité ha establecido que la asistencia social debe reconocerse mientras que la situación de necesidad persista y no puede estar sujeta a plazos.

La alegación genérica de la entidad reclamante, según la cual se estaría dejando sin recursos a las familias cuando concurren causas de suspensión o extinción de la prestación, no puede atribuirse —en caso de que efectivamente ocurra— a la redacción de la norma por parte del legislador. A la vista de la finalidad y naturaleza de la prestación, resulta necesario que se prevean causas que justifiquen su suspensión o extinción.

- En particular, en relación con las quejas sobre el sistema de revisión y actualización de las cuantías en concepto de IMV, la organización reclamante indica que, en esta tipología de asuntos de reclamación de deudas por prestaciones indebidas obtenidas por un error de la administración, el TEDH ha afirmado que una decisión administrativa afecta al derecho reconocido en el art.1. del protocolo 1 del CEDH de expectativa legítima de poder seguir disfrutando pacíficamente de una posesión.

Sin perjuicio de estar de acuerdo con la anterior afirmación sobre la jurisprudencia del TEDH, cabe mencionar, que, hasta la fecha, no se ha notificado al Reino de España ninguna demanda presentada ante el TEDH sobre esta cuestión.

Además, en virtud del art. 13, el Comité también analiza la existencia del derecho a recurrir. Según su doctrina, se debe reconocer el derecho de apelar contra las eventuales sanciones y contra las decisiones de suspender o reducir la asistencia. El órgano de revisión puede ser un tribunal ordinario o un órgano administrativo y debe ofrecer las siguientes garantías: independencia, del ejecutivo y de las partes involucradas, impugnabilidad de todas las decisiones desfavorables, incluidas las sancionares y capacidad del órgano que resuelve la apelación para juzgado el caso por sus méritos, no solo con base en cuestiones de derecho. Si resulta necesario, debe proporcionarse asistencia ajurídica al recurrente.

En relación con las resoluciones de reintegro, el art. 19 de la Ley establece que *La entidad gestora podrá proceder en cualquier momento a la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como a las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así*

como a la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

En supuestos distintos a los indicados en los párrafos anteriores, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con el artículo 146 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

Por lo que, la administración pública, salvo en los supuestos de errores materiales o de hecho y aritméticos o por omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, debe interponer demanda ante la jurisdicción social, para que el órgano judicial competente, en proceso judicial, resuelva.

Las autoridades judiciales domésticas, en procesos judiciales en los que los beneficiarios han impugnado resoluciones administrativas que obligaban a la devolución de cuantías percibidas en concepto de IMV, en numerosos casos han estimado los recursos, anulando las resoluciones administrativas¹⁷.

- La organización reclamante afirma que la actual normativa contenida en el art. 36 de la ley y RD 789/2022, y específicamente su anexo 3, promueve la inclusión laboral de los titulares del IMV en los trabajos mas precarios, por temporales o bajos ingresos, sin garantía de ingresos posteriores. Esto conlleva una vulneración, en su opinión, del art. 1 de la CSE (toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido).

El 1 de enero de 2023 entró en vigor el incentivo al empleo del Ingreso Mínimo Vital, que se explica en detalle en el Informe adjunto mencionado. Es un mecanismo que garantiza que aquellos titulares del Ingreso Mínimo Vital que se incorporen al mercado de trabajo incrementen su renta disponible¹⁸.

¹⁷ Véase, a modo de ejemplo, STSJ Islas Baleares 176/2025, <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/8764279ac93dba73a0a8778d75e36f0d/20250522>

¹⁸ Ejemplo: consideremos una unidad de convivencia que cobra una prestación de 500€ al mes por Ingreso Mínimo Vital. Supongamos que el beneficiario aumenta sus ingresos laborales por un valor de 100€ al mes. Antes de la entrada en vigor del incentivo al empleo, la cuantía de su prestación hubiese disminuido en 100 €, de manera que hubiese pasado a cobrar 400€ de Ingreso Mínimo Vital y su renta total disponible no hubiese aumentado. Con la entrada en vigor del incentivo al empleo, la prestación no disminuye y seguiría cobrando los 500€ de prestación y sus nuevos ingresos laborales de 100€.

Con el incentivo del empleo, los incrementos de la renta inferiores al 60% de la renta garantizada para la Unidad de Convivencia a la que corresponda no afectarán a la cuantía de la prestación.

Supongamos que el ejemplo anterior corresponde a una unidad de convivencia de dos adultos y dos menores. Esta unidad tiene para 2025 una renta garantizada de 1252€ mensuales. Incrementos en sus ingresos respecto al año anterior inferiores a 751€, es decir el 60% de su renta garantizada, no conllevarán una reducción a su prestación. Incrementos en sus ingresos entre 751€ y 1252€ conllevarán una reducción en su prestación en función de la cuantía del incremento, de si

Se combina el derecho social de prestación pública con medidas activas encaminadas a conseguir la incorporación del sujeto protegido al mercado de trabajo, fórmula extendida en distintos países que han regulado figuras similares al IMV.

La 4ª Opinión de la AIREF¹⁹, de julio de 2025, evalúa por primera vez los efectos del IMV sobre el empleo de sus beneficiarios, utilizando metodologías econométricas para estimar el impacto causal de esta prestación en las decisiones laborales. En el Módulo 7. Los efectos del IMV en el empleo (pág. 38 y ss. de la Opinión) se puede ver un análisis completo sobre el estudio de la inclusión laboral entre los perceptores a través de la evaluación del impacto que tiene la prestación sobre el desempleo.

En la 4ª Opinión se ha identificado que cesar en la percepción del IMV aumenta los días trabajados en 0,5 al mes y la probabilidad de trabajar en 2,2, puntos porcentuales.

En relación con la queja específica de la organización reclamante sobre la calidad del empleo, se ha identificado que, entre los beneficiarios del IMV que mantienen su vinculación laboral al inicio de la prestación, se observan cambios en las características del empleo que sugieren una mejora en la calidad, registrándose un incremento del 3% en la probabilidad de tener un contrato indefinido con respecto al porcentaje promedio de contratos indefinidos antes de empezar a percibir la prestación (pág. 52 de la Opinión).

No obstante, la AIREF ha identificado una menor participación laboral de los beneficiarios del IMV desde que comienzan a percibir la prestación, con una reducción de los días trabajados al mes y una disminución en la probabilidad de trabajar. Estos efectos son más pronunciados entre quienes reciben prestaciones de mayor cuantía que experimentan reducciones del 26% en días trabajados y del 23% en la probabilidad de trabajar.

los adultos de la unidad de convivencia trabajaban antes o no, así como de otras características del hogar. Fuente: <https://www.inclusion.gob.es/web/inclusion/ingreso-minimo-vital/que-es>

¹⁹ La Autoridad independiente de responsabilidad fiscal es una Autoridad Administrativa Independiente (AAI) con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia respecto de las Administraciones Públicas y que actúa de forma objetiva, transparente e imparcial. El art. 31 de la Ley 19/2021 establece que *El resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión.*

En opinión de la AIREF, los anteriores datos pueden ser indicativos de un aumento en el salario de reserva de los beneficiarios quienes, amparados por la seguridad económica que proporciona la prestación, pueden permitirse esperar oportunidades laborales de mayor calidad²⁰.

- En relación con el requisito de edad mínimo para acceder a la prestación, establecido en 23 años- sin perjuicio de existen excepciones para aquellos que tengan hijos a cargo u otras excepciones como personas víctimas de violencia de género- el Comité ha establecido que el ámbito subjetivo del derecho reconocido en el art. 13 de la CSE es universalista, y por tanto, no debe distinguirse a las personas o a los miembros de la familia o unidades de convivencia por razón de su nacionalidad o estado. No obstante, sí se puede exigir una edad mínima para acceder a las prestaciones de rentas mínimas siempre que se garantice que los jóvenes con una edad por debajo del límite requerido reciban la asistencia adecuada, y no se limite a ser complementaria o condicional²¹.

De conformidad con lo anterior, para analizar el cumplimiento de la CSE sobre esta cuestión, es importante indicar que la asistencia puede articularse a través de otras ayudas distintas al IMV y que las Administraciones públicas han aprobado en el ámbito de sus competencias.

- La organización reclamante alega que los topes en los baremos para el calculo de la cuantía a percibir en concepto de IMV afecta a las familias numerosas, con más de cinco miembros, mas de 3 menores, pues a partir de ese numero las cuantías no sufren complementos., aduciendo que se produce una discriminación y no goza de justificación suficiente.

Es cierto que no hay un incremento para las familiares con tres o más menores.

No obstante, esto es compatible con la CSE porque no puede hablarse de discriminación cuando son un colectivo efectivamente protegido. El establecimiento

²⁰ Pág. 62 de la 4ª Opinión de la AIREF.

²¹ La exigencia de una edad mínima, que también se establece, por ejemplo, en Francia, se explica porque en los países del sur, las familias suelen suministrar bienes y apoyo económico a los mayores y a los hijos durante un periodo de tiempo que se prolonga incluso cuanto estos últimos han alcanzado la mayoría de edad. No obstante, es un rasgo predicable de todos los sistemas de rentas mínimas el rol asumido a la familia como proveedora de recursos y bienestar. Dalli Almiñana, María (2025) El derecho al mínimo vital. Desarrollo y protección desde una perspectiva multinivel. Editorial Aranzadi.

de baremos con topes es necesario toda vez que los recursos públicos son limitados.

De conformidad con los últimos datos publicadas en septiembre de 2025, el tipo de hogar que cuenta con más de tres menores que reciben el IMV es el más bajo de todas las tipologías, siendo 2.394 hogares con más de 3 menores que reciben la prestación, del total de 776.924.

Además, este tipo de hogar sería calificado como familia numerosa, que gozan de otros tipos de ayudas adicionales y que cuentan con una regulación específica²² debido las particularidades de la unidad familiar.

- Así, en cuanto al procedimiento articulado para la solicitud y reconocimiento de la prestación cabe destacar que, para acreditar el valor del patrimonio, así como de las rentas e ingresos computables y los gastos de alquiler, del titular del derecho y de los miembros de la unidad de convivencia, el titular del ingreso mínimo vital y los miembros de la unidad de convivencia han de cumplimentar una declaración responsable que, a tal efecto, figura en el modelo normalizado de solicitud²³.

La declaración responsable es un instrumento que permite agilizar el acceso a la prestación, pues conlleva que el interesado manifieste que cumple con los requisitos, sin tener que presentar la documentación en ese momento – que será, en su caso, solicitada por la Administración en un momento posterior.

- Sobre la supuesta falta de diálogo social en la redacción de la ley y sus modificaciones posteriores, de la que se queja la entidad reclamante, cabe negar que no se haya recabado la opinión de los sectores o colectivos afectados a la hora de diseñar e implementar la prestación. En particular, y modo de ejemplo se han realizado los trámites de audiencia e información pública, regulados en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno²⁴, en distintas modificaciones de la Ley 19/2021, y

²² Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, es la normativa básica estatal, sin perjuicio de las normas que se aprueben en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

²³ https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia_14/contenidos_OCULTADOS/guia_14_34_4.htm#

²⁴ Regulados en el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: *Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

concretamente con ocasión de la tramitación del proyecto de Real Decreto por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia, o el Real Decreto por el que se regula la determinación del hecho causante y los efectos económicos de la pensión de jubilación en su modalidad contributiva y del ingreso mínimo vital, y se modifican diversos reglamentos del sistema de la Seguridad Social que regulan distintos ámbitos de la gestión.

➤ **Sobre las disposiciones de la Carta Social Europea Revisada relevantes con ocasión del análisis de los sistemas de ingreso mínimo en los Estados. Conformidad a la Carta de la normativa y gestión por parte de las autoridades competentes en España en relación con el ingreso mínimo vital**

26. En la reclamación se denuncian distintas violaciones de la Carta Social Europea Revisada, habiendo admitido el Comité las quejas relativas a los artículos 13.1, 15.3, 16, 17, 30 y 31 de la Carta, de manera autónoma y en relación con el artículo E.
27. De entre las diferentes quejas que se formulan, y que el Comité ha admitido, dos se erigen como principales, que son las relativas a la denuncia de violación del derecho a la asistencia social reconocido en el artículo 13.1 de la Carta, y el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social reconocido en el artículo 30 de la Carta.
28. Las restantes quejas se encuentran estrechamente ligadas a aquellas, de la misma manera que los derechos que se invocan como vulnerados se encuentran, a su vez, estrechamente ligados a los derechos a la asistencia social y a la protección contra la pobreza. Este aspecto ha sido enfatizado, de hecho, por el Comité, que ha destacado especialmente el fuerte vínculo que existe entre la efectividad del derecho reconocido en el Artículo 30 de la Carta, y el disfrute de los derechos reconocidos en otras disposiciones de la Carta. En este sentido, se recoge en las *Conclusions 2013, Statement of interpretation on Article 30*.
29. Es por ello que nos referiremos, esencialmente, a los derechos reconocidos en los Artículos 13.1 y Artículo 30, sin perjuicio de que de supuestas violaciones a los

anteriores derechos pudieran a su vez afectar a los derechos reconocidos en las otras disposiciones denunciadas (derecho a la integración social de las personas discapacitadas, derecho de la familia, y derecho de los menores, a la protección social, jurídica y económica, o derecho a la vivienda).

30. **Concretamente, el artículo 13.1 de la Carta, en relación con el derecho a la asistencia social y médica, recoge el compromiso de los Estados** *a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.*
31. **Por su parte, el artículo 30 de la Carta reconoce el derecho** a la protección contra la pobreza y la exclusión social, indicando al respecto que los Estados partes se comprometen: a) *A adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinador para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b) A Revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.*
32. A la vista de cuanto hemos expuesto, y teniendo en cuenta las explicaciones que hemos trasladado al Comité con el presente escrito e Informe del Ministerio adjunto al mismo, en respuesta a los distintos aspectos cuestionados por la organización reclamante, **el Gobierno de España considera que no procede declarar la violación por parte de las autoridades nacionales de las disposiciones señaladas con ocasión de la normativa aplicable al ingreso mínimo vital, o su gestión administrativa.**
33. El mandato que deriva de los Artículo 13.1 y 30 de la Carta impone a los Estados, tal como el Comité viene entendiendo, la obligación de adoptar acciones positivas, a través de un enfoque global y coordinado, basado en las políticas públicas desarrolladas a partir de trabajos analíticos, establecimiento de prioridades y medidas para la prevención y remoción de obstáculos para acceder a los derechos sociales, entre ellos la asistencia social, y conseguir de esta manera una adecuada protección contra la pobreza. Políticas públicas que, por lo demás, deben integrar mecanismos de prevención, control y supervisión adecuados.

34. Pues bien, de cuanto ha quedado expuesto puede comprobarse el reseñable esfuerzo realizado por parte de las autoridades nacionales, tanto a nivel normativo como a nivel ejecutivo, por introducir y poner en marcha el sistema de la prestación del ingreso mínimo vital, con los resultados que han sido expuestos.

Un sistema diseñado a partir de numerosos estudios y trabajos analíticos elaborados tanto a nivel interno y a nivel internacional para mejorar el sistema hasta entonces existente en España sobre ingreso mínimo, homogeneizando a nivel nacional la regulación e implementación del sistema preexistente, que presentaba importantes disparidades entre las distintas partes del territorio.

Un sistema que, además, es objeto de permanente revisión y adaptación -tal como señala el Artículo 31 de la Carta-, lo que se plasma en diferentes modificaciones normativas subsiguientes al diseño inicial del sistema.

Y un sistema que está sometido a un riguroso sistema de control y supermisión.

35. Cabe mencionar especialmente, en relación con este último aspecto, el hecho de que las políticas públicas sobre el IMV están sometidas a un riguroso sistema de control y supervisión. Así, la Ley 19/2021, en su art. 31, prevé que el resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. De acuerdo con ese mandato, hasta la fecha la AIREF ha emitido cuatro opiniones -la última, la Opinión 3/25- efectuando un análisis exhaustivo del sistema y su efectividad a través la utilización de diferentes metodologías entre otras de carácter estadístico y econométrico.

Además, el art. 33 de la Ley crea una comisión de seguimiento del IMV, presidida por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e integrada por representantes de la Administración General del Estado como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente, además de los titulares de las consejerías de las comunidades autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la administración local.

Entre sus funciones, destacan: a) Evaluación del impacto del ingreso mínimo vital como instrumento para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, con especial atención a la pobreza infantil; b) Evaluación y seguimiento de las propuestas normativas y no normativas en relación con el ingreso mínimo vital y en materia de inclusión que se impulsen por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; c) Impulso y seguimiento de los mecanismos de cooperación entre administraciones que procedan en aplicación de esta Ley; d) Seguimiento de los sistemas de intercambio de información relativa a las personas solicitantes y las beneficiarias del ingreso mínimo vital que se pongan en marcha.

36. Con independencia de lo señalado anteriormente, debemos señalar que a la hora de valorar si España cumple o no con las exigencias derivadas de la Carta Social Europea Revisada, en particular si las políticas desarrolladas por las autoridades nacionales son conformes con el derecho a la asistencia social o a la protección contra la pobreza reconocidos en la Carta, no debe tenerse en cuenta de una manera aislada la prestación del ingreso mínimo vital, su diseño legal o el sistema de gestión de la misma.
37. Y es que la prestación del ingreso mínimo vital es una prestación dentro del amplio conjunto de políticas públicas y medidas articuladas e implementadas por el Reino de España que tienen por finalidad conseguir que las personas tengan un “nivel de vida digno”, en ejecución del compromiso derivado del Artículo 30 de la Carta.
38. Este “nivel de vida digno” no está definido, sin embargo, en la Carta, ni en términos absolutos y universales (indicando, por ejemplo, una cuantía fija que deba ser superada en todo caso por la prestación del ingreso mínimo universal en cualquier Estado), ni en términos relativos (indicando una o varias fórmulas para determinar, en cada país, qué cuantía debe superar la prestación para ser considerada adecuada).
39. Ello es así por cuanto la determinación de lo que haya de considerarse “decent standard of living” resulta variable y depende de diferentes factores, entre ellos el contexto económico, o factores sociales y culturales de cada Estado.

La doctrina del “*decent standard of living*” (nivel de vida digno) se refiere precisamente a ese conjunto de condiciones materiales mínimas necesarias para que una persona pueda vivir con dignidad. Esto incluye:

- Ingreso suficiente para cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud y educación.

- Acceso a servicios sociales que garanticen inclusión y participación en la vida comunitaria.
 - Protección contra la exclusión social, entendida como la marginación de individuos o grupos del acceso a derechos fundamentales.
40. Para analizar, por tanto, si un Estado se alinea con los estándares derivados del Artículo 30 de la Carta no basta tener en cuenta de manera aislada la prestación del ingreso mínimo vital, sino que también deben tenerse en cuenta los restantes elementos que determinan una persona tiene o no un nivel de vida digno a los efectos de la Carta. La entidad reclamante, sin embargo, no tiene en cuenta estos otros elementos.
41. Por su parte, el Artículo 13.1 de la Carta, que reconoce el derecho a la asistencia social, no indica qué forma debe revestir la asistencia social, pudiendo por tanto ésta adoptar tanto la forma de beneficios en dinero o en especie, tal como el Comité ha venido entendiendo.
42. En definitiva, el Gobierno de España considera que la actuación de las autoridades nacionales se alinea con los objetivos marcados en los Artículos 13.1 y 30 de la Carta Social Europea Revisada, no siendo procedente declarar la violación de ninguna de las disposiciones objeto de análisis.

Por lo expuesto, **el Gobierno de España SOLICITA del Comité:**

Que declare la normativa reguladora de la prestación del ingreso mínimo vital en España no vulnera la Carta Social Europea Revisada, como tampoco lo hace la gestión del sistema por parte de las autoridades nacionales.

En Madrid para Estrasburgo, a 8 de octubre de 2025

LA COAGENTE DEL REINO DE ESPAÑA



Heide-Elena Nicolás Martínez



Anexos

Anexo 1. Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Julio de 2025.

Anexo 2. Esquema descriptivo modificaciones Ley 19/2021.