



Policy Paper

Prestaciones no contributivas y medidas de protección para colectivos vulnerables: un panorama y algunas reflexiones

ÁNGEL DE LA FUENTE

Fedea Policy Paper 2025/01

Marzo de 2025

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Prestaciones no contributivas y medidas de protección para colectivos vulnerables: un panorama y algunas reflexiones

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Marzo de 2025

Resumen

El sistema español de protección social no contributiva utiliza tres tipos de instrumentos para proteger a colectivos considerados vulnerables. El primero son transferencias monetarias no condicionadas que complementan los ingresos de los hogares que se consideran en estado de necesidad. El segundo son ayudas finalistas, monetarias o en especie, para determinados consumos considerados básicos y el tercero medidas de tipo “escudo social”, que ofrecen protección especial a ciertos colectivos en sus relaciones económicas con otros agentes privados. En el presente trabajo se describen los distintos programas que utilizan estos instrumentos, se recogen algunas reflexiones sobre los pros y los contras de cada tipo de actuación y se avanzan algunas propuestas para mejorar su diseño.

La conclusión central del trabajo es que convendría concentrar los recursos disponibles en el primer grupo de programas, prescindiendo de los otros dos por ineficientes, distorsionantes y/o poco equitativos. En el diseño de los programas de rentas mínimas han de tenerse en cuenta sus efectos sobre los incentivos de sus beneficiarios para trabajar y es importante medir con cuidado tanto las rentas como las necesidades de los hogares candidatos a las mismas para concentrar los recursos disponibles en aquellos donde la brecha es mayor.

Índice

1. Introducción	2
2. Panorámica del sistema no contributivo de protección social	2
3. La distribución de la renta, el umbral de pobreza y otros conceptos de interés	5
4. Prestaciones monetarias generales	10
5. Ayudas finalistas	14
6. La evolución de algunos componentes del gasto público	16
7. Otras medidas de protección para colectivos considerados vulnerables	18
- Medidas para deudores hipotecarios sin recursos	19
- Medidas para inquilinos y “ocupas” vulnerables	21
- Protección general de los consumidores vulnerables	23
8. Algunas reflexiones y propuestas	24
- Incentivos al trabajo	25
- La medición de rentas y necesidades	26
- ¿Quién debería gestionar el IMV?	27
- ¿Tienen sentido las ayudas finalistas?	27
- No es buena idea interferir con contratos privados	28
- Las ayudas sociales han de pagarse con el presupuesto público, no cargarse a agentes privados	28
<i>Anexo</i>	
1. El Ingreso Mínimo Vital	30
a. El diseño de la prestación	30
b. Incentivos al trabajo	33
- Otros esquemas de incentivos	36
2. Otras prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y otras administraciones	37
a. Pensiones no contributivas	37
b. El subsidio por desempleo	38
c. Prestaciones familiares no contributivas	39
d. Rentas mínimas regionales	40
e. Complementos de mínimos de las pensiones contributivas	40
3. Ayudas específicas para consumos considerados prioritarios	41
a. Vulnerabilidad energética y el bono social eléctrico y térmico	41
b. Ayudas al alquiler	43
c. Programa BASICO	45
d. Programa UNICO	45
e. Becas y ayudas al estudio	45
4. Medidas de protección o alivio para algunos colectivos considerados vulnerables	45
a. Garantía de suministros básicos	45
b. Medidas de alivio para deudores hipotecarios	46
c. Medidas para inquilinos y “ocupas”	51
<i>Referencias</i>	54

1. Introducción

En este trabajo se describen los principales elementos del componente no contributivo o asistencial del sistema de protección social español, entendido en sentido amplio, y se ofrecen algunas reflexiones sobre su diseño. En la actualidad, el subsistema está integrado por tres grupos de programas o medidas. El primero son prestaciones monetarias generales destinadas a personas u hogares cuya renta se considera insuficiente para cubrir de manera digna sus necesidades básicas. El segundo son ayudas finalistas para determinados consumos considerados prioritarios, como la energía, la alimentación o la vivienda, o ayudas al estudio, destinadas también a colectivos de renta baja. Estas ayudas pueden tomar distintas formas, incluyendo descuentos y prestaciones monetarias o en especie. Finalmente, hay también una serie de medidas de tipo “escudo social”, que ofrecen protección especial a ciertos colectivos considerados “vulnerables” en sus relaciones económicas con otros agentes privados, incluyendo arrendadores, prestatarios y suministradores de ciertos bienes y servicios.

El trabajo está organizado como sigue. En la sección 2 se presenta una visión panorámica de la situación actual y evolución reciente de los principales componentes del sistema. Tras repasar en la sección 3 la distribución de la renta de los hogares en España y algunos conceptos relacionados con la medición de la pobreza, en las secciones 4 a 7 (y en el Anexo) se vuelve en mayor detalle sobre los distintos tipos de programas y su evolución reciente. Finalmente, en la sección 8 se recogen algunas reflexiones sobre los pros y los contras de los distintos tipos de programas y se avanzan algunas sugerencias sobre cómo mejorar el diseño de algunos de ellos.

Mi principal conclusión es que los programas clásicos de complementos de rentas son las mejores herramientas disponibles para luchar contra la pobreza. En general, las ayudas finalistas son ineficientes porque imponen restricciones sobre su uso que, en condiciones normales, sólo pueden reducir el bienestar. Por otro lado, la interferencia por ley con contratos privados para favorecer a posteriori a una de las partes tiene también contraindicaciones importantes que aconsejan no utilizar este instrumento o, al menos, evitar su prolongación en el tiempo más allá de situaciones muy especiales de crisis. Así pues, convendría concentrar los recursos disponibles en programas del primer tipo, y hacer todo lo posible por mejorar su diseño. En este sentido, es crucial tener en cuenta los efectos de estos programas sobre los incentivos de sus beneficiarios para trabajar, dejar su gestión en manos de aquellas administraciones que cuentan con ventaja comparativa para ello y medir con sumo cuidado tanto las necesidades de los hogares como sus ingresos efectivos con el fin de concentrar los recursos disponibles en aquellos donde la brecha entre ambos es mayor.

2. Panorámica del sistema no contributivo de protección social

El Cuadro 1 recoge los principales componentes del sistema no contributivo de protección social español, entendido en sentido amplio como el conjunto de programas y medidas que buscan complementar los ingresos o el consumo de los hogares con rentas consideradas insuficientes para atender sus necesidades básicas, o proteger a colectivos considerados “vulnerables” en sus relaciones económicas con otros agentes. Estas actuaciones públicas se agrupan en los tres grandes bloques descritos en la introducción, indicándose en cada caso quien financia la actuación y quien la gestiona.

El primer bloque está integrado por programas de ayudas monetarias no condicionadas, destinadas fundamentalmente a asegurar a los hogares un cierto grado de suficiencia de rentas ante contingencias adversas de distintos tipos. (Véase el Cuadro 1.a).

**Cuadro 1: Principales componentes del sistema de protección social no contributivo:
a. Prestaciones monetarias no condicionadas**

<i>Programa</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Financiación</i>	<i>Gestión</i>
<i>Subsidio de desempleo</i>	Trabajadores en paro que han agotado la prestación contributiva o no tienen derecho a la misma por no haber cotizado lo suficiente.	SEPE	SEPE
<i>Pensiones no contributivas</i>	Personas mayores o incapacitadas para trabajar que no cumplen las condiciones para acceder a pensiones contributivas de jubilación o invalidez	Estado	CCAA
<i>Ingreso Mínimo Vital</i>	Hogares sin rentas suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Se garantiza un suelo uniforme de renta en todo el país en función de las características y situación del hogar.	Estado	Seguridad Social o CCAA
<i>Prestaciones familiares no contributivas de la Seguridad Social</i>	Ayudas por hijos a cargo con minusvalía, por parto o adopción múltiple y por nacimiento o adopción en familias vulnerables	Estado	Seguridad Social
<i>Rentas mínimas autonómicas</i>	Hogares sin rentas suficientes. Permite adaptar nivel garantizado de renta a las peculiaridades regionales.	CCAA	CCAA
<i>Complementos de mínimos de pensiones contributivas</i>	Complementan las pensiones contributivas más bajas por fórmula hasta un nivel mínimo.	Estado	Seguridad Social

El *subsidio de desempleo* es un programa clásico de sustitución de rentas laborales para personas que, en principio, sufren un desempleo de carácter transitorio, aunque hay una variante (la destinada a mayores de 52 años) que en la práctica funciona con frecuencia como un puente hacia la jubilación. Las prestaciones familiares no contributivas de la Seguridad Social, por su parte, son ayudas para hacer frente a los gastos extraordinarios generados por nacimientos y adopciones o ligados al cuidado de hijos con alguna minusvalía.

Las *pensiones no contributivas* y el *Ingreso Mínimo Vital (IMV)*, este último posiblemente en combinación con las rentas mínimas autonómicas, están concebidos como prestaciones de último recurso para evitar la pobreza severa, complementando de forma permanente si hiciera falta los ingresos de los hogares encabezados por personas de elevada edad o parados (o inactivos) de larga duración. Las dos prestaciones comparten una filosofía de “top up”, esto es, buscan rellenar la brecha entre los ingresos familiares y los recursos mínimos que se consideran necesarios para cubrir las necesidades básicas del hogar teniendo en cuenta su tamaño y composición, con especial atención a los menores. Con esta filosofía, el IMV ha absorbido buena parte de las ayudas familiares preexistentes, con lo que la frontera entre las ayudas familiares y las prestaciones contra la pobreza ha quedado un tanto desdibujada.

El IMV busca fijar un suelo uniforme de rentas familiares en todo el país, dejando espacio para que las CCAA puedan complementar estas prestaciones mínimas con su propio presupuesto. Con este fin, las rentas mínimas regionales no se tienen en cuenta a la hora de calcular la renta familiar que ha de complementar el IMV, pero esta última prestación sí se incluye (y hay obligación de solicitarla) cuando se trata de calcular la renta de partida para establecer la cuantía de las rentas mínimas regionales.

Otro programa importante para los mayores es el que financia con fondos del Estado los *complementos de mínimos* que elevan las pensiones contributivas de menor cuantía por fórmula hasta un nivel mínimo que tiene en cuenta la composición del hogar.

En la mayoría de los casos, la financiación de estos programas proviene en última instancia de los ingresos del Estado por impuestos generales, mientras que su gestión se encomienda a la Seguridad Social o a las CCAA. Una excepción parcial es el subsidio de desempleo, que gestiona el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que en sentido estricto no forma parte del Sistema de Seguridad Social, aunque en ciertas clasificaciones presupuestarias se incluya en el mismo bloque. En este caso, el subsidio se financia generalmente con los ingresos ordinarios del SEPE (en particular con las cotizaciones por desempleo), pero en la parte baja del ciclo, el Estado suele tener que complementar los recursos de este Organismo Autónomo con cuantiosas transferencias, con lo que la situación es similar en la práctica a la de otros programas de este bloque.¹

**Cuadro 1: Principales componentes del sistema de protección social no contributivo:
b. Ayudas finalistas para consumos prioritarios y educación**

<i>Programa</i>	<i>Destinatarios/Descripción</i>	<i>Financiación</i> Sector	<i>Gestión</i>
<i>Bono social eléctrico</i>	Descuento en la factura para consumidores eléctricos considerados vulnerables	eléctrico, accionistas y clientes	Comercializadoras del mercado regulado
<i>Bono térmico</i>	Ayuda para combustibles calefacción, agua caliente y cocina para consumidores vulnerables	Estado	CCAA
<i>Programa BASICO</i>	Ayudas para la compra de alimentos y otros productos básicos para familias con menores en pobreza severa	FSE	Cruz Roja, luego CCAA
<i>UNICO, bono social</i>	Descuentos en la conexión a internet para hogares vulnerables	NGEU	CCAA
<i>Ayudas al alquiler del Plan Nacional de Vivienda</i>	Jóvenes, colectivos vulnerables y hogares con rentas hasta un determinado umbral para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación post-obligatoria	Estado con cofinanciación de CCAA	CCAA
<i>Becas y ayudas al estudio</i>		Estado y CCAA	CCAA y universidades

El segundo bloque de programas (Cuadro 1.b) ofrece ayudas finalistas a hogares de rentas bajas para financiar consumos considerados prioritarios o para facilitar el acceso a la educación. Los programas más importantes de este bloque son las ayudas para consumos energéticos y para alquileres, así como las becas y ayudas al estudio. En los dos últimos casos, la financiación y la gestión de las ayudas siguen un patrón similar al de los programas del primer bloque, con el grueso de la financiación proveniente del Estado (aunque con cierta cofinanciación regional) y su gestión transferida a las CCAA o las universidades. Lo mismo sucede con el bono térmico, que es, además, en la práctica una transferencia no ligada al consumo energético real, a diferencia de lo que sucede con el bono social eléctrico, que funciona como un descuento de la

¹ Por ejemplo, la aportación del Estado al SEPE fue de 4.719 millones en 2021 y prácticamente nula (0,22 millones) en 2024. Véase <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/informacion-economico-financiera.html>

factura de la luz, o la mayoría de las ayudas al alquiler, que cubren una fracción determinada del mismo (la excepción es el bono alquiler joven, que tiene también una cuantía fija).

Una peculiaridad importante del bono eléctrico es que tanto su gestión como su financiación recaen sobre agentes privados. Las que gestionan esta ayuda son las comercializadoras del mercado eléctrico regulado, esto es, las autorizadas para ofrecer la tarifa regulada PVPC, y su coste se distribuye entre todas las empresas del sector eléctrico (productoras, transportistas, distribuidoras y comercializadoras) en proporción a sus volúmenes de facturación. Puesto que estas empresas, lógicamente, trasladarán al menos parcialmente tales costes a sus clientes, en última instancia serán sus clientes y accionistas los que terminen soportándolos en lugar de los contribuyentes, como sucede con la mayor parte de las ayudas sociales.

**Cuadro 1: Principales componentes del sistema de protección social no contributivo:
c. Protección especial a colectivos vulnerables en sus relaciones económicas**

<i>Programa</i>	<i>Destinatarios/Descripción</i>	<i>Financiación</i>	<i>Gestión</i>
<i>Garantía de suministros básicos</i>	Prohibición de cortes por impago de suministros de electricidad, gas y agua a residencias habituales	Suministradores y servicios sociales Entidades financieras,	Empresas suministradoras
<i>Reestructuración de préstamos hipotecarios</i>	Deudores hipotecarios con ingresos inferiores a un determinado umbral	accionistas y clientes Propietarios,	Entidades financieras Tribunales y
<i>Suspensión de desahucios y lanzamientos</i>	Deudores hipotecarios, inquilinos y “ocupas” considerados vulnerables	con ayudas parciales del Estado	servicios sociales
<i>Protección de consumidores vulnerables</i>	Concepto muy amplio de vulnerabilidad	Sector privado	Empresas suministradoras

Finalmente, el tercer bloque (Cuadro 1.c) contiene una serie heterogénea de medidas que buscan proteger a colectivos considerados vulnerables en sus relaciones contractuales con otros agentes privados, condicionando el diseño de tales contratos o modificándolos *ex post* de una forma que beneficia a una de las partes en perjuicio de la otra. He incluido aquí la prohibición de corte por impago de ciertos suministros básicos (agua, electricidad y gas) y la suspensión de desahucios y lanzamientos inmobiliarios, el derecho a la reestructuración de préstamos hipotecarios bajo los llamados Códigos de Buenas Prácticas y la protección especial que la normativa de consumo busca ofrecer a los “consumidores vulnerables,” definidos de una forma tan vaga como expansiva. En estos casos, el coste recae en principio sobre agentes privados, aunque en algunos casos con ayudas parciales de las administraciones públicas competentes.

3. La distribución de la renta, el umbral de pobreza y otros conceptos de interés

Muchas de las prestaciones que se analizan en el presente trabajo tienen como objetivo prevenir o mitigar la pobreza. En consecuencia, los requisitos para el acceso a las mismas suelen incluir la exigencia de que las rentas del potencial beneficiario, o de su unidad familiar, se sitúen por debajo de un nivel máximo que suele interpretarse como un umbral de pobreza o de vulnerabilidad.

Una referencia básica en este sentido es el llamado *umbral de pobreza (relativa)*, o de riesgo de pobreza, que el INE calcula cada año a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) utilizando la distribución de ingresos del año anterior. Siguiendo los criterios establecidos por Eurostat, este umbral se fija en el 60% de la mediana de los ingresos netos de las personas por unidad de consumo equivalente a nivel nacional durante el año anterior, utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada. (Véase INE, 2023 o EUROSTAT, 2024). En ocasiones se utiliza también el llamado *umbral de pobreza severa*, que se identifica con el 40% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de la población (o 2/3 del umbral de pobreza ordinario).

Para calcular estos umbrales, los ingresos totales netos de cada hogar (incluyendo prestaciones sociales y descontando las cotizaciones sociales y los impuestos sobre la renta y patrimonio) se dividen por el número de *unidades de consumo equivalentes (UCE)* del mismo, un indicador estandarizado de su tamaño que tiene en cuenta que las necesidades de niños y adultos son diferentes y que existen importantes economías de escala dentro del hogar a efectos de consumo. Para calcular el número de unidades de consumo de un hogar, se utiliza una “escala de equivalencia.” La más común es la conocida como *escala de la OCDE modificada*, que asigna un valor de 1 al primer adulto, de 0,5 a cada adulto adicional y de 0,3 a cada niño (de 13 años o menos). Una vez calculada la renta por unidad de consumo del hogar, este nivel de renta se asigna a todos y cada uno de sus miembros. Juntando a los miembros de todos los hogares, se calcula la mediana de la renta por unidad de consumo equivalente de la población nacional y, finalmente, se obtiene el *umbral de pobreza*, que se fija en el 60% por ciento de esta cantidad. Para 2024, último año disponible en este momento, el umbral de pobreza se ha fijado en 11.584 euros anuales por unidad de consumo (o 965 euros al mes en doce pagas), trabajando con datos de renta de 2023.

El Cuadro 2 resume la distribución personal de la renta disponible por unidad de consumo equivalente en ese año destacando en negrita el valor de la renta mediana por UCE y el umbral de pobreza. El cálculo se repite con dos conceptos diferentes de renta disponible, según se incluya o no en ésta el alquiler imputado, neto de pagos de intereses hipotecarios. El alquiler imputado intenta aproximar el valor de mercado de los servicios de vivienda en especie que reciben los hogares que son propietarios de su vivienda habitual y por lo tanto no necesitan pagar un alquiler². Como se observa en el cuadro, la diferencia entre ambos conceptos de renta es muy apreciable. La inclusión del alquiler imputado neto aumenta la renta mediana por unidad de consumo en 2024 en torno a 2.600 euros anuales, un 13%.

² Según la metodología de la ECV (INE, 2023), se toma como referencia “la media del alquiler real de las viviendas con características similares en cuanto a número de habitaciones, tipo de vivienda, grado de urbanización de la zona y tiempo de ocupación de la vivienda” (p. 102). No se indica el territorio de referencia para el cálculo de tal media, pero parecería lógico utilizar el conjunto de España si los datos se van a utilizar para calcular un único umbral de pobreza a nivel nacional.

Cuadro 2: Distribución por personas de la renta disponible por unidad de consumo equivalente en 2023 (ECV 2024) distribución completa por 5-centiles. España

<i>Centiles de personas, renta neta por UCE</i>	<i>Número personas en cada grupo</i>	<i>Valor máximo de la renta neta por UCE (sin alquiler imputado)</i>	<i>Renta neta media por UCE (sin alquiler imputado)</i>	<i>Valor máximo de la renta neta por UCE (con alquiler imputado)</i>	<i>Renta neta media por UCE (con alquiler imputado)</i>
5	2.413.214	6.011	3.314	7.574	4.799
10	2.413.214	8.391	7.292	10.080	8.894
15	2.413.214	10.279	9.374	12.081	11.096
20	2.413.214	11.687	10.976	13.742	12.916
25	2.413.214	13.090	12.407	15.243	14.509
30	2.413.214	14.387	13.744	16.591	15.934
35	2.413.214	15.648	15.030	17.815	17.196
40	2.413.214	16.887	16.277	19.077	18.441
45	2.413.214	18.018	17.430	20.483	19.766
mediana 50	2.413.214	19.307	18.666	21.906	21.179
55	2.413.214	20.717	20.012	23.274	22.582
60	2.413.214	22.172	21.470	24.724	23.967
65	2.413.214	23.594	22.891	26.355	25.523
70	2.413.214	25.381	24.426	28.115	27.212
75	2.413.214	27.399	26.312	30.221	29.134
80	2.413.214	29.828	28.573	32.843	31.477
85	2.413.214	33.069	31.326	36.240	34.424
90	2.413.214	37.303	35.024	40.843	38.414
95	2.413.214	45.015	40.656	48.619	44.328
100	2.413.214		59.984		63.793
<i>total</i>	<i>48.264.280</i>				
60% mediana	= UP 2024	11.584		13.144	

Notas:

- *renta disponible* = renta bruta – cotizaciones sociales a cargo del trabajador y el empleador – impuestos sobre la renta y el patrimonio pagados (retenciones + cuotas diferenciales) – (en su caso, los intereses pagados por préstamos hipotecarios, si se incluye el alquiler imputado en la renta bruta)

- *renta bruta* = rentas brutas de mercado (brutas de cotizaciones sociales y retenciones por IRPF) + prestaciones sociales + transferencias periódicas percibidas de otros hogares + puede incluirse o no el alquiler imputado.

- *Fuente:* INE, microdatos de la ECV 2024. Agradezco la ayuda de Carmen Marín con estos datos.

El Cuadro 3 se centra en la distribución de la renta por debajo del umbral de pobreza (UP). Los datos se desagregan ahora por tramos de renta del 10% del umbral de pobreza, en lugar de por n-centiles de la población. Un 19,7% de la población total se sitúa por debajo del umbral de pobreza, de los que un 9,3% estarían en situación de pobreza severa si no incluimos el alquiler imputado neto en la renta disponible. Si lo hacemos, las cifras anteriores descienden hasta el 18,2% y el 8,1% respectivamente. Tomando como referencia la distribución de la renta con alquiler imputado, la eliminación total de la pobreza severa mediante transferencias directas tendría un coste de unos 5.600 millones de euros anuales.

Cuadro 3: Distribución por personas de la renta disponible por unidad de consumo equivalente en 2023 (ECV 2024) distribución por debajo del umbral de pobreza por intervalos de renta del 10% del umbral de pobreza. España

<i>% del umbral de pobreza</i>	<i>Número de personas en cada grupo (sin alquiler imputado)</i>	<i>Valor máximo de la renta neta por UCE (sin alquiler imputado)</i>	<i>Número personas en cada grupo (con alquiler imputado)</i>	<i>Valor máximo de la renta neta por UCE (con alquiler imputado)</i>
< 0	243.596	0	86.773	0
0 a 10	217.401	1.152	114.676	1.292
10-20	230.989	2.307	189.096	2.618
20-30	366.489	3.474	348.592	3.930
30-40	517.349	4.630	419.410	5.257
40-50	691.790	5.791	652.184	6.572
50-60	1.042.884	6.950	836.648	7.884
UPS: 60-70	1.181.209	8.108	1.245.687	9.201
70-80	1.353.371	9.266	1.402.133	10.514
80-90	1.599.515	10.424	1.638.821	11.828
UP: 90-100%	2.050.161	11.584	1.839.596	13.144
total	9.494.754		8.773.616	
< 70%	4.491.707		3.893.066	

- *Nota:* El umbral de pobreza (UP) es de 11.584 euros por unidad de consumo equivalente si no incluimos el alquiler imputado, y de 13.144 euros por unidad de consumo si lo incluimos hacemos. Los correspondientes umbrales de pobreza severa (UPS) serían de 7.723 y 8.763 euros respectivamente.

- *Fuente:* Véase el Cuadro 2.

Desde la reciente reforma del sistema de pensiones, la cuantía básica de las pensiones no contributivas y por tanto la de la renta garantizada del IMV, que se referencia a esta magnitud, está (o estará pronto) explícitamente ligada al umbral de pobreza, aunque las escalas de equivalencia son distintas en ambos casos, lo que debilita la relación entre ambas variables para hogares de varios miembros.³ En particular, a partir de 2027, la cuantía básica de la pensión no contributiva se fijará en el 75% del umbral de pobreza para un hogar unipersonal.⁴ La brecha actual entre la pensión no contributiva, 7.250,60 euros anuales en 2024, y el 75% del umbral de pobreza se eliminará gradualmente entre 2024 y 2027). Lo mismo sucede con la cuantía mínima de las pensiones contributivas, que se liga directamente al umbral de pobreza. En particular, la pensión mínima de jubilación contributiva para un titular mayor de 65 años con cónyuge a cargo no podrá ser inferior a 1,5 veces el umbral ordinario de pobreza correspondiente a un hogar unipersonal (apartado treinta y cinco, punto tres del artículo citado más arriba).

Otra referencia que se utiliza para fijar los umbrales de elegibilidad de ciertas ayudas es el llamado *IPREM*, *el indicador público de renta de efectos múltiples*. En 2024 el *IPREM* mensual

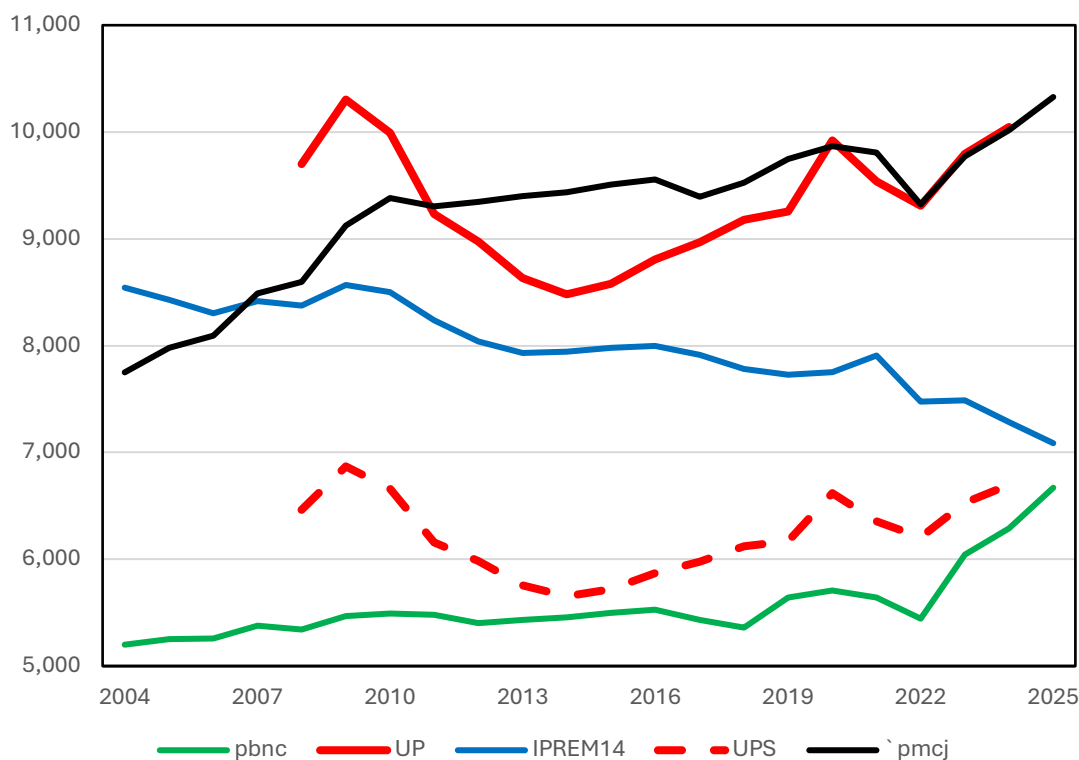
³ En particular, la OCDE asigna una ponderación de 0,5 a todos los adultos que siguen al primero y de 0,3 a los niños, mientras que a efectos del IMV la ponderación es de 0,3 para todos los miembros del hogar a partir del segundo, con un tope total bastante reducido. Véase la sección 4.

⁴ RDL 2/2023, apartado treinta y cinco, punto 5, del artículo único, BOE, 2024d.

se fija en 600 euros y por tanto el anual en catorce pagas (*IPREM14*), que parece ser la referencia más habitual, se sitúa en 8.400 euros.

El Gráfico 1 muestra la evolución de los umbrales individuales de pobreza y pobreza severa (*UP* y *UPS*) junto con la del *IPREM14*, la pensión básica no contributiva (*pbnc*) de jubilación o invalidez y la pensión contributiva mínima de jubilación unipersonal, *pmcj*, (sin cónyuge), con todas las variables medidas a precios constantes de 2021 utilizando el IPC para deflactarlas. Puesto que el umbral de pobreza se calcula en términos relativos a la mediana observada de la renta, su perfil temporal refleja la evolución de ese indicador, que es generalmente similar a la de la media, y muestra por tanto un patrón en U en años recientes, con un apreciable descenso durante lo peor de la crisis financiera y una gradual recuperación a partir de 2013 que todavía no nos ha devuelto al nivel de 2009.

Gráfico 1: Evolución del umbral de pobreza y otros indicadores en euros constantes de 2021 por año



Notas y fuentes:

- *pbnc*: pensión básica no contributiva

Tomada de Prestaciones no contributivas. Cuadro PNC17: Cuantías de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/bel/PNC/index.htm>

- *UP*: umbral de pobreza (unipersonal) y *UPS*: umbral de pobreza severa (2/3 de *UP*)

INE, Encuesta de Condiciones de Vida. <https://ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9964&L=0>

- *IPREM14*: indicador público de rentas múltiples anual en 14 pagas

<http://www.iprem.com.es>

- *pmcj*: pensión mínima contributiva de jubilación (unipersonal, sin cónyuge a cargo, jubilación con 65 años)

Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social, varios años

<https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm#>

- Todas las variables se deflactan utilizando el IPC general. Para 2025 se supone que se mantiene la tasa de inflación de 2024.

Durante el período analizado, el *IPREM* ha ido cayendo gradualmente en términos reales, mientras que las pensiones mínimas y no contributivas han ido creciendo. Entre 2004 y 2025, las mínimas se han incrementado en un 33%, mientras que las no contributivas lo han hecho en un 28% a precios constantes. En este último caso, la subida se concentra fundamentalmente en los últimos años del período, mientras que en el caso de las pensiones mínimas el aumento es sostenido durante todo el período. En términos generales, las pensiones no contributivas se han mantenido cerca del umbral de pobreza severa y las cuantías mínimas de las contributivas en torno al umbral ordinario de pobreza.

4. Prestaciones monetarias generales

En esta sección se describen algunas de las características más importantes de los principales programas de prestaciones monetarias no finalistas de sustitución o complemento de rentas. Nos centraremos, en particular en los límites de renta para acceder a los mismos y en la cuantía de las prestaciones en dos casos tipo: un hogar unipersonal y otro integrado por dos adultos y, posiblemente, dos menores dependiendo del programa del que se trate. También consideraremos el número de beneficiarios del programa y el gasto total en el mismo.

El Cuadro 4 resume los umbrales de elegibilidad y la cuantía de las prestaciones. Como referencia, en las dos primeras filas se muestran los umbrales de pobreza (*UP*) y de pobreza severa (*UPS*) para las dos familias tipo que estamos considerando. Seguidamente, se pasa revista a los programas de interés, trabajando con datos de 2024. Para una discusión más detallada de los mismos, véanse las secciones 1 y 2 del Anexo. Junto o debajo de las cuantías (generalmente anuales) en euros de las distintas prestaciones se indica también entre paréntesis su valor como porcentaje del umbral de pobreza correspondiente al mismo tipo de hogar.

El *subsidio por desempleo* está destinado a aquellos trabajadores en paro que hayan agotado la prestación contributiva por desempleo o no hayan cotizado lo suficiente para tener derecho a ella. Para ser elegible para el subsidio, los ingresos mensuales del trabajador no pueden superar el 75% del salario mínimo interprofesional (SMI), sin incluir la parte proporcional de las dos pagas extra. Alternativamente, los ingresos medios por persona del conjunto de la unidad familiar habrán de ser inferiores al mismo límite. La prestación tiene una duración máxima de 30 meses (excepto para los mayores de 52 años) con una cuantía decreciente en el tiempo. En el caso del subsidio para mayores de 52 años el SEPE cotizará por la contingencia de jubilación en favor del beneficiario por el 125% de la base mínima.

Para acceder a las *pensiones no contributivas* de invalidez y jubilación se exige ser residente español y haberlo sido durante al menos un tiempo mínimo que ha de incluir los dos últimos años antes de la solicitud, así como carecer de suficientes ingresos de otras fuentes. La pensión de invalidez está destinada a menores de 65 años aquejados de una discapacidad o enfermedad crónica incapacitante en un grado de al menos el 65%. La de jubilación exige haber cumplido los 65 años. La cuantía básica de estas prestaciones para un hogar unipersonal (*pbnc*) es la misma y se recoge en principio en los PGE. Como ya se ha comentado, de 2027 en adelante esta cuantía estará ligada al umbral de pobreza. Cuando convivan en un mismo hogar varias personas con derecho a este tipo de prestaciones, la pensión de cada uno de ellos vendrá dada por

$$\frac{1 + 0,7 * (B - 1)}{B} * pbnc$$

donde B es el número de beneficiarios en la familia. La pensión así obtenida será compatible con las rentas de otro origen que puedan tener los beneficiarios siempre que, para cada uno de ellos, éstas no excedan el 35% de $pbnc$ en cómputo anual. En caso contrario, se deducirá de la pensión la cuantía que supere dicho límite.

Cuadro 4: Umbral de elegibilidad o renta garantizada en casos tipo y cuantía de la prestación en 2024

	<i>Hogar unipersonal</i>	<i>Hogar tipo con dos adultos*</i>	<i>Prestación</i>
<i>Umbral de pobreza (UP)</i>	$UP = 11.584 \text{ €}$ (100%)	Dos adultos $(1+0,5)*UP = 17.376$ (100%) Dos adultos y dos niños $(1+0,5+0,3*2)*UP = 24.326$ (100%)	
<i>Umbral de pobreza severa (UPS)</i>	$UPS = (2/3)*UP = 7.723 \text{ €}$ (66,7%)	Dos adultos $UP*(2/3) = 11.584$ (66,7%) Dos adultos y dos niños $UP*(2/3) = 16.217$ (66,7%)	
<i>Subsidio de desempleo</i>	Ingresos mensuales $< 0,75*SMI = 0,75*1.134 = 850,5 \text{ €}$ (88,1%)	Ingresos perceptor $< 0,75*SMI$ o Ingresos totales del hogar $< 0,75*4*SMI = 3.402/\text{mes}$ (168%)	Entre el 80 y el 95% del IPREM (600€ mensuales), con % decreciente en el tiempo. Duración entre 6 y 30 meses. En torno al 55% de UP
<i>Pensión no contributiva y complemento de alquiler (CA)</i>	Renta garantizada = $pbnc = 7.251 \text{ €}$ (62,6%) $CA = 525 \text{ €}$ (4,53%)	Renta garantizada hogar = $(1+0,7)*pbnc = 12.327$ (70,9%) $CA = 525 \text{ €}$ (3,02%)	Se detraen de la pensión los demás ingresos del beneficiario por encima del 35% de la $pbnc$ Complemento = pensión mínima – pensión por fórmula Se detraen del complemento los otros ingresos del pensionista que excedan 10.430 euros.
<i>Complementos de mínimos a las pensiones contributivas (jubilación)</i>	Pensión mínima = $pmcj = 11.553 \text{ €}$ (99,7%)	Pensión mínima con cónyuge a cargo = 14.466 (83,3%)	
<i>IMV y complemento de ayuda para la infancia (CAPI)**</i>	Renta garantizada = $pbnc = 7.251 \text{ €}$ (62,6%)	Renta garantizada con dos adultos y dos niños = $(1+0,3*3) pbnc + CAPI =$ $+ (100+70)*12 = 15.817$ (65%)	Prestación = Renta garantizada – observada + CAPI

Notas:

- Ingresos anuales salvo que se indique lo contrario

- (*) En el caso de las pensiones no contributivas se considera un hogar integrado por dos adultos con derecho a pensión y sin menores a cargo. Para los complementos de mínimos, se supone un pensionista con cónyuge a cargo y sin otros dependientes. Para el IMV y el subsidio de desempleo se considera un hogar integrado por dos adultos y dos niños, uno menor de 3 años y otro entre 3 y 5. Los umbrales de pobreza se calculan para hogares de dos adultos y de dos adultos y dos niños.

(**) La renta máxima para acceder al CAPI es tres veces la aplicable para la prestación básica del IMV.

Los beneficiarios de una pensión no contributiva que carezcan de una vivienda en propiedad y residan en una vivienda alquilada tienen derecho a un complemento cuya cuantía se sitúa actualmente en 525 euros anuales. No podrá concederse más de un complemento de alquiler por vivienda, aunque en ella convivan varios titulares de pensiones no contributivas.

En el caso de las *pensiones contributivas*, la normativa establece unas cuantías mínimas para las distintas prestaciones en función, entre otras cosas, de las circunstancias familiares de los beneficiarios. Las pensiones cuya cuantía “por fórmula” sea inferior a estos límites se incrementarán hasta alcanzarlos a través de los llamados *complementos de mínimos*, siempre que el beneficiario carezca de otras rentas o estas no superen un determinado umbral. En caso contrario, el exceso de las rentas distintas de la pensión sobre tal umbral se detraerá del complemento. Las cuantías que se recogen en el Cuadro 4 corresponden a una pensión de jubilación con cónyuge a cargo, pero hay complementos de mínimos también para otros tipos de pensiones.

En cuanto al *IMV*, la renta garantizada por la prestación se calcula de forma similar al umbral de pobreza familiar, aunque partiendo de la pensión básica no contributiva (*pbnc*) en lugar del umbral de pobreza individual (*UP*) y utilizando una escala de equivalencia más sencilla en la que todos los miembros del hogar a partir del primero tienen una ponderación de 0,3, sin distinguir entre adultos y menores como sí hace la escala de equivalencia de la OCDE, y con un tope máximo de 2,2 unidades de consumo equivalente por hogar. A la cantidad resultante de este cálculo se le añade un complemento de ayuda para la infancia (CAPI) que asigna a cada menor una cantidad mensual fija que depende de su edad.

Examinando el Cuadro 4, vemos que la mayor parte de las prestaciones consideradas tienden a situar a sus beneficiarios en torno al umbral de pobreza severa cuando se trata de hogares unifamiliares. La excepción son las pensiones mínimas contributivas, que se acercan al umbral ordinario de pobreza. En general, los hogares con más miembros tienden a quedar en peor situación con respecto a estas referencias porque el tamaño familiar no se tiene en cuenta para fijar la cuantía de la prestación (caso del subsidio de desempleo) o su efecto es menor que en el cálculo de los umbrales de pobreza (caso del *IMV*, pese al *CAI*, para más de tres niños).

El Cuadro 5 muestra los datos disponibles para 2023 y 2024 sobre el número de beneficiarios y el gasto total de los programas analizados en esta sección. El número total de beneficiarios ronda los 5 millones, de los que unos 2 millones son pensionistas con complementos de mínimos, 0,7 millones son perceptores del subsidio de desempleo y 2,5 millones perciben el *IMV* o una pensión no contributiva. De acuerdo con el Cuadro 3, el número de personas por debajo del umbral de pobreza severa estaría entre 3,9 y 4,5 millones, lo que sugiere que una fracción muy apreciable de los potenciales beneficiarios de los programas de último recurso siguen sin cobertura.

El gasto total de los programas de prestaciones monetarias no condicionadas fue de unos 22.000 millones de euros en 2023, un 1,47% del PIB. El Gráfico 2 muestra la evolución del gasto en cada programa, medido en euros constantes de 2021 utilizando el IPC general para deflactar las series. Destaca el fuerte incremento del gasto en prestaciones de último recurso que se produce de 2020 en adelante a raíz de la introducción y despliegue del *IMV*.

**Cuadro 5: Prestaciones generales
Número de beneficiarios y gasto total**

	Beneficiarios*		Gasto total Meuros	
	2023	2024	2023	2024
Subsidio de desempleo	719.536		6.414	6.565
Pensiones no contributivas	447.980	453.756	3.191	3.444
Ingreso Mínimo Vital y Prest Familiares			5.262	6.182
Prestaciones IMV	537.390	673.729		
Beneficiarios IMV	1.601.208	2.047.755		
Complementos de mínimos pens. contrib.	2.160.713		7.300	7.867
TOTAL beneficiarios	4.929.427		22.167	24.058

Notas: El gasto en el subsidio de desempleo incluye, en su caso, el pago de las cuotas sociales de sus beneficiarios. (*) Promedio anual, salvo en el caso del IMV donde 2023 se aproxima por el dato de enero de 2024 y para 2024 se utiliza el dato de diciembre.

Fuentes:

- Subsidio de desempleo, beneficiarios y gasto, así como el número de pensiones contributivas con complementos a mínimos. Datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2025), varios años <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm#> y del avance de liquidación del presupuesto del SEPE de 2024 <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/informacion-economico-financiera.html>

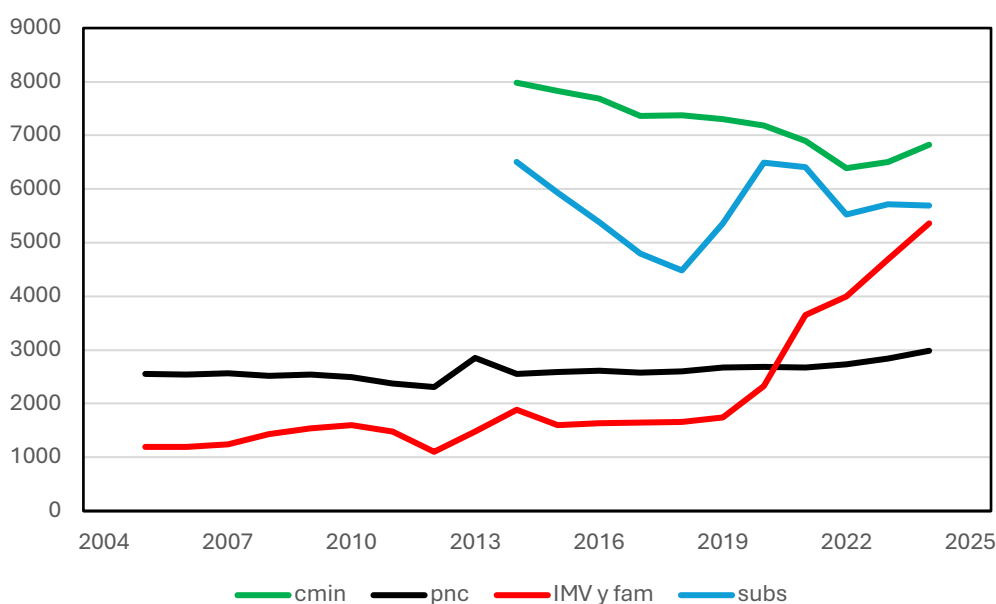
- Beneficiarios de pensiones no contributivas. Tomado de Prestaciones no contributivas. Cuadro PNC1: Beneficiarios de prestaciones no contributivas por modalidad y clase. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/bel/PNC/index.htm>

- Gasto en IMV y prestaciones familiares, pensiones no contributivas y complementos de mínimos: de la Fuente (2025), Cuentas de la Seguridad Social Ampliada.

- Beneficiarios del IMV.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11>

**Gráfico 2: Evolución del gasto en prestaciones monetarias para mitigar la pobreza
Millones de euros de 2021, series deflactadas con el IPC general**



- *Leyenda:* *cmin*: complementos de mínimos de pensiones contributivas; *pnc*: pensiones no contributivas; *IMV y fam*: Ingreso Mínimo Vital y prestaciones familiares; *subs*: subsidio por desempleo.

- *Fuentes:* Cuentas de la Seguridad Social Ampliada (de la Fuente, 2025) y Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2025)

5. Ayudas finalistas

En los últimos tiempos se observa una tendencia a extender conceptos como pobreza o vulnerabilidad, llevándolos desde su ámbito tradicional, en el que se refieren a una insuficiencia general de medios económicos, hacia ámbitos específicos que tienen que ver con el consumo de determinados bienes o servicios considerados esenciales. Se habla así de pobreza energética o habitacional y se introducen umbrales de vulnerabilidad, entre otros, para consumidores eléctricos, inquilinos o titulares de hipotecas que se utilizan para establecer su elegibilidad para ciertas ayudas o medidas protectoras.

**Cuadro 6: Principales prestaciones finalistas:
umbral de elegibilidad y cuantía de la prestación en 2024**

	<i>Para un hogar unipersonal</i>	<i>Hogar con dos adultos y dos niños</i> Dos adultos (1+0,5)*UP = 17.376 Dos adultos y dos niños (1+0,5+0,3*2)*UP = 24.326	<i>Prestación</i>
<i>Umbral de pobreza</i>	UP = 11.584 € (100%)		
<i>Bono social eléctrico:</i>			
consumidor vulnerable	1,5*IPREM14 = 12.600 € (108,8%)	2,5*IPREM14 = 21.000 € (86,3%)	Descuento actual 65% ordinario 35%*
vulnerable severo	0,75*IPREM14 = 6.300 € (54,4%)	1,25*IPREM14 = 10.500 € (43,2%)	Descuento actual 80%, ordinario 50%*
<i>Bono térmico</i>			
consumidor vulnerable	1,5*IPREM14 = 12.600 € (108,8%)	2,5*IPREM14 = 21.000 € (86,3%)	Entre 40 y 235 euros al año
vulnerable severo	0,75*IPREM14 = 6.300 € (54,4%)	1,25*IPREM14 = 10.500 €	60% más que el vulnerable
<i>Ayudas pago alquiler</i>	3*IPREM14 = 25.200 € (218%)	3*IPREM14 = 25.200 € (104%)	Generalmente, un % del alquiler, con un máximo de hasta 900 euros al mes
<i>Becas no universitarias</i>		Ingresos familiares < 22.107. (90,9%) < 38.242 (157%) < 42.836 (176%)	Cuantía de la beca: 4.200 2.800 300
<i>Becas universitarias</i>		Ingresos familiares < 22.107. (90,9%) < 38.242 (157%) < 42.836 (176%)	Cuantía de la beca: 4.200 + matrícula 2.500 + matrícula matrícula

- Nota: (*) Descuentos ordinarios cuya aplicación se prevé a partir del 1 de enero de 2026.

En el ámbito energético, la principal medida de protección de los consumidores considerados vulnerables es el llamado bono social, consistente en un descuento sobre la factura eléctrica (hasta un tope máximo de consumo) y una transferencia destinada a ayudar a financiar el gasto en combustibles para calefacción, agua caliente y cocina, cuya cuantía depende de la zona climática de residencia. Pueden acceder a estas ayudas aquellos consumidores eléctricos acogidos a la tarifa regulada (PVPC) con un nivel de ingresos inferior a un límite que depende del número de menores de la unidad familiar, así como las familias numerosas, los beneficiarios

del IMV y los pensionistas que cobran la pensión mínima y carecen de otros ingresos. En función del nivel de renta, se distingue entre consumidores vulnerables y vulnerables severos. Estos últimos tienen derecho a un mayor descuento eléctrico y a cuantías más elevadas del bono térmico.

En materia de vivienda, las principales ayudas son las establecidas en los sucesivos planes estatales de vivienda. A diferencia de algunos de sus antecesores, el plan actual pone el acento en las ayudas al alquiler, en lugar de a la compra de vivienda, aunque se continúan pagando las subvenciones a préstamos otorgadas en ediciones anteriores que continúan vigentes. El umbral máximo de renta para acceder a estos programas suele fijarse en tres veces el *IPREM14*, excepto para las familias numerosas y la ayuda suele ser, aunque no siempre, un porcentaje del alquiler con un tope máximo que puede alcanzar los 900 euros mensuales.

Finalmente, en materia de ayudas a la educación, nos centraremos en las recogidas en la convocatoria anual de becas y ayudas del Estado de carácter general para enseñanzas postobligatorias. La normativa relevante establece un baremo que tiene en cuenta el tipo de enseñanza, la renta familiar del solicitante y el tamaño de su unidad familiar, su rendimiento académico y, en su caso, la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante el curso. El Cuadro 6 recoge cuantías indicativas para el curso 2024-2025, incluyendo las becas por cambio de residencia, que podrían incrementarse en función del rendimiento académico del alumno entre otros factores.

En general, las ayudas finalistas suelen ser accesibles para individuos u hogares con rentas superiores al umbral ordinario de pobreza, especialmente en el caso de las becas y las ayudas para el alquiler, pero también en el de las ayudas a la vivienda.

**Cuadro 7: Ayudas finalistas
Número de beneficiarios y gasto total**

	<i>Beneficiarios*</i>		<i>Gasto total Meuros</i>	
	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
<i>Bono eléctrico, de los cuales: (dic 24)</i>				
<i>Consumidores vulnerables</i>		1.641.084	473	390
<i>Vulnerables severos</i>		766.637		
		867.286		
<i>Bono térmico</i>		1.641.084	225	225
<i>Ayudas vivienda plan nacional y bono joven</i>		?	489	
<i>Becas para estudios postobligatorios (curso 2022-23)</i>			2.641	
<i>No universitarios</i>	577.619			
<i>Universitarios</i>	593.476			
<i>TOTAL</i>			3.828	

Fuentes:

- Bono eléctrico y térmico: CNMC (2024 a y b)
- Gasto del Estado en becas y en ayudas para el acceso a la vivienda: IGAE (2024), detalle de transferencias corrientes y de capital a las familias.
- Número de becas para estudios postobligatorios: ME (2025). Sección B5 Las becas y ayudas a la educación

El Cuadro 7 muestra los datos disponibles para 2023 y 2024 sobre el número de beneficiarios y el gasto total de los programas analizados en esta sección. El número total de beneficiarios del bono social energético ronda los 1,6 millones en años recientes y el de las becas en niveles educativos postobligatorios se acerca a 1,2 millones. Añadiendo también las ayudas estatales para el acceso a la vivienda, el gasto total en 2023 fue de 3.800 millones de euros, de los que dos tercios corresponden a las becas educativas. Dejando de lado las becas, que responden a una lógica distinta, el gasto total en ayudas finalistas a la vivienda y la energía es modesto, unos 1.200 millones de euros anuales, pero visto como un posible complemento del IMV podría ser significativo.

6. La evolución de algunos componentes del gasto público

La IGAE publica todos los años una descomposición del gasto público por funciones y por administraciones (conocida como COFOG)⁵ que puede resultar de utilidad en análisis longitudinales y comparados de muchas políticas públicas. Desafortunadamente, el nivel de detalle que proporcionan estos datos es insuficiente para identificar separadamente los programas de gasto que aquí nos interesan, pero la información proporcionada sí permite hacernos una idea de cómo han evolucionado algunos agregados de interés durante las dos últimas décadas, y con ellos las prioridades de gasto de los recientes gobiernos españoles.

Cuadro 8: Partidas de gasto público consideradas en esta sección

10.2 + 10.3: *vejez* = edad avanzada y supervivencia. Incluye pensiones de jubilación y supervivencia, tanto contributivas como no contributivas, ayudas a la dependencia y servicios sociales para mayores.

10.4: *familia* e hijos: prestaciones y ayudas para familias con menores dependientes, incluye prestaciones contributivas y universales por nacimiento y cuidado de menores (maternidad/paternidad), ayudas a la crianza, guarderías, orfanatos etc.

10.6 *ayudas vivienda*: ayudas a hogares de renta baja para financiar alquileres o pagos hipotecarios y provisión de vivienda social subvencionada.

10.7: *exclusión social*: ayudas monetarias o en especie para aliviar situaciones de pobreza y exclusión social no incluidas en otros epígrafes.

Becas y ayudas al estudio, incluido en la División 9 de COFOG pero no identificadas separadamente en esta fuente. Los datos se toman de ME (2025).

0 a 10, *Gasto total* del conjunto de las administraciones públicas.

Fuentes

- Becas y ayudas al estudio: ME (2025)

- datos COFOG para el resto de partidas: IGAE (2025) y UNSD (2025)

Notas:

- Gasto consolidado del conjunto de las administraciones públicas (Estado, Seguridad Social, CCAA y EELL)

- No se incluye el Grupo 6.1 de la COFOG, *housing development*, traducido como “urbanismo”. Aquí se recoge el gasto en la construcción, remodelación y adquisición de viviendas y las ayudas y préstamos para la expansión, mejora y mantenimiento del stock de viviendas.

Nos centraremos en particular en algunas partidas de gasto incluidas fundamentalmente en la División 10 de COFOG, donde se recoge el gasto en protección social. Consideraremos, en

⁵ Se trata de la llamada clasificación COFOG, por Classification of the Functions of Government. Véase IGAE (2025) y UN (2025).

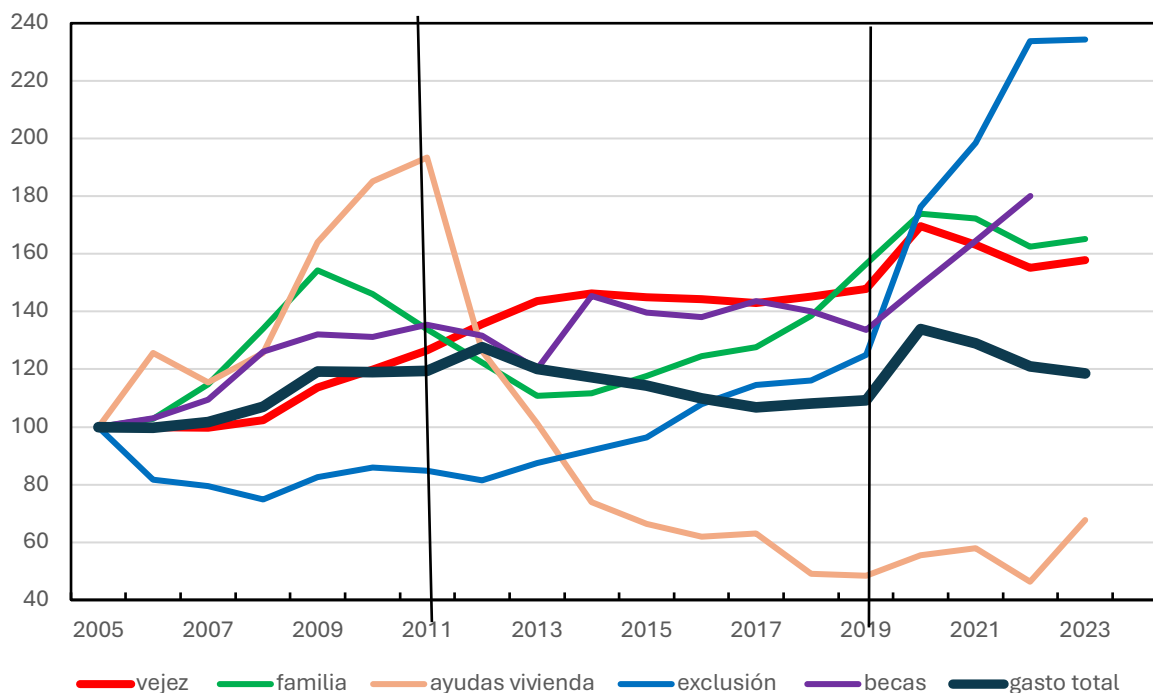
particular, la suma de los Grupos 10.2 y 10.3 (*vejez*), donde se recogen fundamentalmente las pensiones por jubilación y supervivencia, el Grupo 10.4 (*familia*), donde se concentran las ayudas por maternidad/paternidad e hijos a cargo, el 10.6 (*ayudas vivienda*) de ayudas a hogares de renta baja para el acceso a la vivienda y el 10.7 (*exclusión*) de lucha contra la pobreza y exclusión social. A todo esto, añadiremos el gasto en *becas* y ayudas al estudio, que tendremos que tomar de otra fuente pues en la COFOG aparece en la División 9, pero mezclado con otras partidas de gasto educativo.

Cuadro 9: Peso en el PIB de distintos componentes del gasto público, 2005 = 100

	% pib	indice	indice	indice	indice	% pib
	2005	2005	2011	2019	2023	2023
<i>vejez</i>	7,90%	100	126	148	158	12,47%
<i>familia</i>	0,59%	100	134	157	165	0,98%
<i>ayudas vivienda</i>	0,06%	100	193	48	68	0,04%
<i>exclusión</i>	0,29%	100	85	125	234	0,68%
<i>becas</i>	0,12%	100	136	134	180*	0,22%
<i>Gasto público total</i>	38,33%	100	119	109	119	45,45%

(*) dato de 2022

Gráfico 3: Peso en el PIB de distintos componentes del gasto público, 2005 = 100



- Fuentes: véase el Cuadro 8.

El Cuadro 9 y el Gráfico 3 resumen los datos. La primera y última columnas del cuadro muestran el gasto total por cada concepto en porcentaje del PIB al comienzo y final del período considerado. Las demás columnas contienen índices de evolución, con el valor de la primera columna normalizado a 100. Entre 2005 y 2023, el gasto público total se incrementó en algo más de 7 puntos de PIB, desde el 38,3% hasta el 45,5%, lo que supuso un incremento del 19% (de 100 a 119). El aumento del gasto se concentró en los periodos de gobierno socialista (el de

Zapatero hasta diciembre de 2011 y el de Sánchez desde julio de 2018), mientras que el Gobierno popular de Rajoy redujo el índice de gasto total en 10 puntos. El componente más importante de este gasto es, con diferencia, el que beneficia a los mayores, que crece a buen ritmo durante la mayor parte del período. Con la única excepción de las ayudas a la vivienda, que se desploman a partir de 2011, las distintas categorías de gasto social que estamos considerando han crecido más que el gasto público total entre el comienzo y el final del período analizado, ganado por lo tanto peso en este agregado.

Considerando los tres subperíodos que se distinguen en el Gráfico 3, el Gobierno de Zapatero aumentó el gasto en vejez aproximadamente al mismo ritmo que el gasto público total, primando el gasto en becas, familia y vivienda, mientras que la lucha contra la exclusión perdía peso. Con el Gobierno de Rajoy, se desploman las ayudas a la vivienda, pero se mantienen las becas y crecen las ayudas familiares, los programas contra la exclusión y el gasto en vejez, este último con tendencia a estabilizarse. Con el Gobierno actual de coalición de izquierdas, finalmente, se dispara el gasto contra la exclusión y aumentan las becas, las pensiones y las ayudas familiares.

7. Otras medidas de protección para colectivos considerados vulnerables

Además de prestaciones monetarias de complemento de rentas y ayudas para ciertos consumos específicos, la normativa española recoge también diversas disposiciones a favor de colectivos considerados vulnerables que generalmente suponen una especial protección en sus relaciones económicas con otros agentes privados. Estas disposiciones se han ido introduciendo en la legislación comenzando en los peores años de la crisis financiera que siguió a la Gran Recesión de 2008, se han ampliado o reforzado con motivo de la pandemia de Covid y la crisis de Ucrania y, en ciertos casos, se han ido prorrogando hasta el momento actual, con perspectivas de convertirse en permanentes. El Cuadro 10 recoge los principales ejemplos de medidas de este tipo que están actualmente en vigor, resumiendo en cada caso el contenido de la medida y las condiciones de elegibilidad para ciertas familias tipo, que suelen ser considerablemente más laxas que las de los programas generales de complemento de rentas.

La Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, en la que se introdujo la figura del consumidor eléctrico vulnerable (véase la sección 3.a del Anexo), prohíbe la suspensión de los suministros eléctricos considerados *esenciales*, entre los que se incluyen los correspondientes a consumidores vulnerables que formen parte de una unidad familiar en la que se incluyen al menos un menor de 16 años o alguna persona a la que se haya reconocido una discapacidad de al menos el 33% o una situación de dependencia de grado II o III. Con motivo de la pandemia, la prohibición se reforzó, extendiéndose a los suministros de agua y gas y ampliándose, entre otros, a todos los hogares considerados vulnerables con criterios económicos, sin requisitos adicionales. Esta última versión de la medida ha ido prorrogándose hasta ahora y, por el momento, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2025 (RDL 1/25, art. 83).

Algo similar ha sucedido en el ámbito de la vivienda desde la crisis financiera de 2008 hasta el presente. Se han sucedido una serie de normas que tratan de proteger por diversas vías a deudores hipotecarios, inquilinos e incluso “okupas” considerados sin recursos o vulnerables. Una de estas medidas es la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para la recuperación de inmuebles residenciales por parte de sus propietarios legales. Se busca así que puedan continuar residiendo en “su vivienda habitual”, al menos temporalmente y

posiblemente pagando un alquiler reducido, aquellos que en principio la han perdido por impago o finalización de contrato o carecen de un título válido sobre la misma. Otra medida importante es la reestructuración de los préstamos hipotecarios para facilitar su pago y por tanto el mantenimiento de la propiedad.

Cuadro 10: Otras medidas de protección para colectivos vulnerables umbral de elegibilidad y contenido en 2024

	<i>Para hogar unipersonal</i>	<i>Hogar con dos adultos y dos menores</i>	<i>Contenido de la medida</i>
<i>Garantía de ciertos suministros básicos</i>	$1,5 * IPREM14 = 12.600$ (115%)	$2,5 * IPREM14 = 21.000$ (91%)	Prohibición de cortes de suministro por impago para el agua, gas y electricidad a personas físicas en su domicilio habitual
<i>Deudores hipotecarios</i>	$3 * IPREM14 = 25.200$ (229%)	$(3,2) * IPREM14 = 26.880$ (116%)	Suspension de lanzamientos
<i>Deudores hipotecarios</i>	$4,5 * IPREM14 = 37.800$ (344%)	$4,5 * IPREM14 = 37.800$ (164%)	Reestructuración del préstamo
<i>Inquilinos tras impago o finalización contrato</i>	$3 * IPREM14 = 25.200$ (229%)	$(3,2) * IPREM14 = 26.880$ (116%)	Suspensión de lanzamientos
<i>“ocupas”</i>	25.200 (229%) + algún dependiente, menor o víctima	26.880 (116%). algún dependiente, menor o víctima	Suspensión de lanzamientos
<i>Consumidores vulnerables</i>			Protección especial en función de sus necesidades

Las normas relevantes establecen un umbral de elegibilidad para las diversas ayudas que se vincula con el nivel de renta de la unidad familiar, sus características y su situación. Hay varias tandas de disposiciones de este tipo, ligadas primero a la crisis financiera (BOE 2012 y 2013), luego a la pandemia de Covid (BOE, 2020b y 2022c) y a la Guerra de Ucrania (BOE, 2022d), que se mantienen vigentes en parte incluso una vez superado lo peor de la crisis energética y de precios causada por este conflicto (BOE, 2025a). En algunos casos, las sucesivas normas han ido extendiendo y ampliando las medidas dispuestas en las anteriores, y relajando los requisitos para las ayudas. Lo que en un principio se presentaba como medidas extraordinarias y transitorias, se han ido perpetuando.

Medidas para deudores hipotecarios sin recursos

Las primeras medidas de este tipo se remontan a los años de la larga crisis que comenzó en torno a 2008, cuando aumentó rápidamente el número de familias con problemas para hacer frente al pago de sus hipotecas. Con el fin de aliviar estos problemas, en 2012 el Gobierno negoció con las entidades financieras un “Código de Buenas Prácticas” (CBP), de adhesión en principio voluntaria para éstas, en el que se especificaba una sucesión de medidas paliativas para la reestructuración o resolución de los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual de familias con niveles de renta por debajo de un determinado umbral. Estas medidas incluían en primer lugar la introducción de un período de carencia en la amortización del capital, una reducción del tipo de interés aplicable durante el período de carencia y una ampliación del plazo de devolución del préstamo. Si esto no era suficiente para asegurar la viabilidad del

préstamo, se contemplaba seguidamente la introducción de una quita y, en última instancia, la extinción de la deuda mediante la dación en pago del inmueble, en cuyo caso el deudor tendría derecho a permanecer en la vivienda durante un plazo máximo de dos años, pagando un alquiler del 3% del saldo pendiente del préstamo.

Cuadro 11: Ayudas a deudores hipotecarios y requisitos de elegibilidad

	Código de Buenas Prácticas (CBP) para deudores vulnerables		Suspensión de lanzamientos y derecho a alquiler social	CBP para deudores en riesgo de vuln.
Renta máxima del hogar	3 veces el IPREM14 (aumenta si hay discapacitados o dependientes)		3 veces el IPREM14 + 0,10 por hijo a cargo	3,5 veces el IPREM14, luego 4,5 veces
Cuota hipotecaria	> 50% ingresos netos del hogar		> 50% ingresos netos del hogar	> 30% ingresos netos del hogar
Otras	En los últimos 4 años: Aumento del esfuerzo hipotecario* o Especial vulnerabilidad sobrevenida		En especial vulnerab. + aumento de >50% del esfuerzo hipotecario en 4 años	Aumento esfuerzo hipotecario > 20% O especial vulnerabilidad sobrevenida**
	Reestructuración	Quita	Dación en pago y Alquiler social	
Otras viviendas		Ninguna más en propiedad		Ninguna más en propiedad
Otro patrimonio	Insuficiente para cubrir deuda			
Precio máximo del inmueble	120% del valor total con precio medio por m2 en la provincia, con tope máximo de 300.000 euros		100% del valor a precio medio por m2 en la provincia, con max de 2500.000 €	300.000 euros

Notas:

- Algunas condiciones se suavizan si hay discapacitados o dependientes
 - (*) Según el art. 3.1.b. del RDL 6/2012, se entenderá que se ha producido un aumento del esfuerzo que representa la carga hipotecaria cuando su peso sobre la renta familiar “se haya incrementado.” El art. 1.4 de la ley 1/2013 exige que el incremento sea de al menos el 50% (y así lo hacía también el propio RDL 6/2012 entre las modificaciones introducidas el 15/05/2013 y el 23/11/2022).

Especial vulnerabilidad: Tienen esta condición

- Las familias numerosas, las monoparentales con al menos un hijo a cargo o aquellas que incluyan algún menor, persona con discapacidad superior al 33%, en situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente para realizar una actividad laboral, o alguna víctima de violencia de género, de trata o explotación sexual.

- Las unidades familiares en las que convivan en la misma vivienda una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación de discapacidad, dependencia, o enfermedad grave incapacitante para realizar una actividad laboral.

- Los deudores hipotecarios mayores de sesenta años, con independencia de su situación familiar.

- Los deudores hipotecarios en situación de desempleo. (sólo según la Ley 1/2013).

(**) A efectos del CBP temporal para deudores en riesgo de vulnerabilidad, no se incluyen las dos últimas condiciones (mayores de 60 años y en desempleo) como causas de especial vulnerabilidad.

Fuente: sección 3 del Anexo.

El Cuadro 11 resume los requisitos necesarios para acceder a las medidas del CBP y a otras ayudas posteriores que comentaremos en un momento, atendiendo a la normativa actualmente vigente, que ha sufrido varias modificaciones desde su aprobación. Así, para acceder a las medidas de alivio del CBP la versión original del RDL 6/2012 exigía que la cuota hipotecaria excediese el 60% de los ingresos netos del hogar y que todos sus miembros careciesen de rentas

del trabajo o de la actividad económica. Esto se sustituyó en 2013 por una renta familiar máxima de 3 veces el IPREM y una cuota hipotecaria superior al 50% de los ingresos netos familiares, siempre que su peso en los ingresos se hubiera incrementado en al menos un 50% en los últimos cuatro años. Finalmente, en 2022 se eliminó este último requisito, exigiéndose sólo un incremento sin determinar del peso de la cuota en la renta neta familiar.

Como parte de las medidas destinadas a mitigar los efectos de la Guerra de Ucrania sobre los hogares, el RDL 19/2022 introdujo un nuevo CBP para aquellos deudores que, sin necesidad de ser de entrada vulnerables, pudieran estar en riesgo de pasar a serlo debido a la situación económica (última columna del Cuadro 11). Esta nueva medida, con requisitos más laxos de elegibilidad, que luego se volvieron a rebajar, se concibió como una medida extraordinaria y transitoria, con una vigencia de dos años (2023 y 2024), que de momento ya se ha extendido un año más, hasta finales de 2025. Más llamativo aún es el caso de la suspensión transitoria de desahucios y lanzamientos recogida en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, con una vigencia original de dos años, que ha ido prorrogándose sin solución de continuidad desde entonces. Con el texto actualmente vigente de la norma, la suspensión se mantiene hasta el 15 de mayo de 2028, aunque todo hace pensar que volverá a prorrogarse.

Medidas para inquilinos y “ocupas” vulnerables

Con la llegada de la pandemia de Covid, la posibilidad de suspender los desahucios y lanzamientos residenciales se extendió (con más restricciones y mayor discreción judicial) desde los deudores hipotecarios hasta los inquilinos morosos o aquellos cuyo contrato ha expirado, e incluso a aquellas personas que ocupan una vivienda sin ningún título legítimo para ello (“ocupas” para abreviar), siempre que entre ellas se encuentren menores, dependientes o víctimas de violencia machista. Estas medidas, que se consideran parte del llamado “escudo social,” también se han ido prorrogando hasta extenderse, por el momento, hasta finales de 2025, aplicándose en la actualidad con las condiciones que se resumen en el Cuadro 12.

Cuadro 12: Suspensión de desahucios y lanzamientos, requisitos

	<i>Por impago de rentas o finalización de contrato</i>	<i>Ocupación sin título legítimo</i>
<i>Límite de ingresos de la unidad familiar</i>	3 veces el IPREM mensual + 0,10*IPREM por cada hijo o persona mayor de 65 años	3 veces el IPREM mensual + 0,10*IPREM por cada hijo o persona mayor de 65 años
<i>Esfuerzo pago alquiler</i>	Alquiler + suministros básicos > 35% de los ingresos netos del hogar	
<i>Otros factores de vulnerabilidad</i>		Entre los ocupantes ha de haber necesariamente alguna persona dependiente, víctima de violencia de género o menor de edad
<i>Otros requisitos</i>	No disponibilidad de una vivienda alternativa en España	La vivienda ocupada ha de ser propiedad de una persona jurídica o un gran tenedor (persona física titular de más de 10 viviendas) y no podrá ser la vivienda habitual o segunda residencia del propietario o de un inquilino de éste.

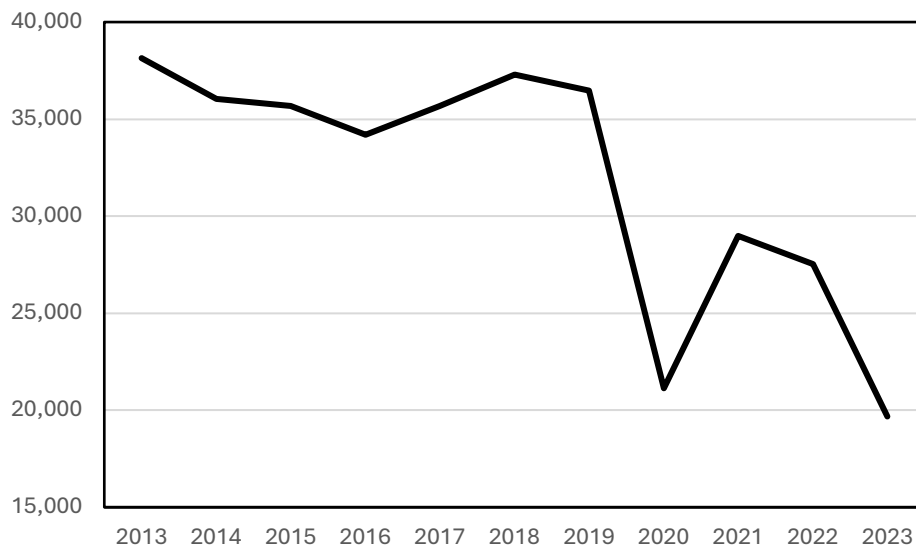
- *Nota:* Algunos coeficientes varían si hay discapacitados o dependientes en la unidad familiar.

- *Fuente:* Sección 4 del anexo y RDL 11/2020.

La normativa establece que los propietarios de los inmuebles afectados por la suspensión de desahucios y lanzamientos en los distintos casos discutidos más arriba pueden pedir a la autoridad competente (en principio, la comunidad autónoma) una compensación si ésta tarda más de tres meses en proporcionar otra vivienda a los desahuciados.⁶ Los propietarios han de presentar una petición razonada y mostrar la existencia de un perjuicio económico. En el caso de las viviendas ocupadas, ha de acreditarse que la vivienda se encontraba ofertada en venta o alquiler antes de la entrada en la misma. La cuantía de la compensación, de concederse, se basaría en los alquileres pagados por viviendas similares en el mismo entorno, de acuerdo con los índices de referencia del precio de alquiler de vivienda, más los gastos corrientes de la vivienda que se acredite haber asumido desde la suspensión. Estas compensaciones, sin embargo, han de solicitarse a posteriori, una vez levantada la suspensión, lo que las hace poco atractivas para los propietarios dada la considerable e incierta duración de los procesos de recuperación de inmuebles.

El número de beneficiarios de las medidas discutidas en este apartado es difícil de establecer con precisión, pero hay algunos datos que nos pueden dar una idea de su orden de magnitud. El Gráfico 4 muestra la evolución del número de lanzamientos practicados por juzgados de primera instancia como consecuencia de procedimientos derivados de la ley de arrendamientos urbanos (fundamentalmente por impagos de alquiler). Parece razonable pensar que la fuerte caída en el número de lanzamientos que se observa en 2020 tras varios años de estabilidad se debe a la promulgación del RDL 11/2020, de 31 de marzo, en el que se permite la suspensión de tales lanzamientos en ciertos casos. Esto apunta a unas 15.000 suspensiones al año, contando sólo las relacionadas con procedimientos derivados de la LAU, una cantidad no despreciable pero muy por debajo del número de beneficiarios de otras ayudas generales o finalistas.

Gráfico 4: Lanzamientos practicados por juzgados de primera instancia como consecuencia de procedimientos derivados de la ley de arrendamientos urbanos (LAU)

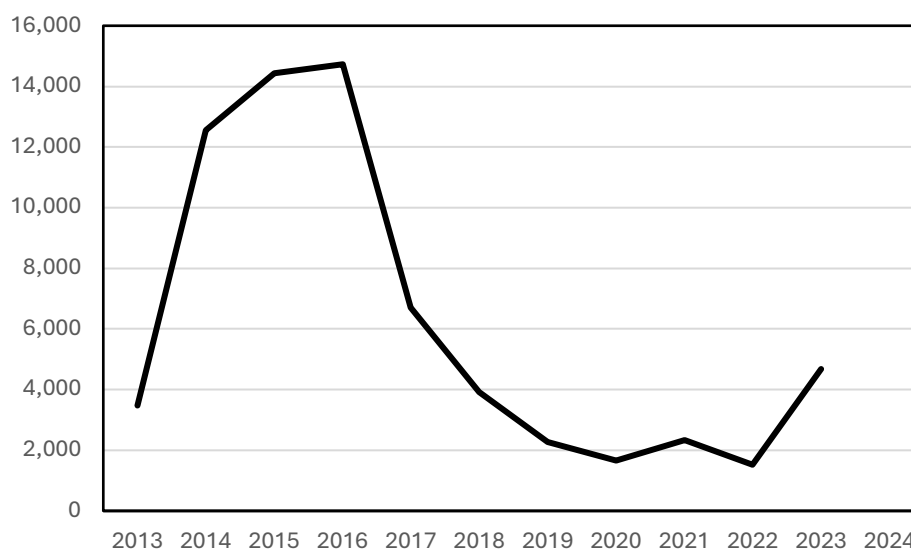


- Fuente: CGPJ (2025)

⁶ La medida se introduce por primera vez en la Disposición Adicional Segunda del RDL 37/2020 y se ha ido prorrogando desde entonces, la última vez en el RDL 1/2025.

En el caso del Código de Buenas Prácticas hipotecarias, contamos con informes semestrales de seguimiento de su cumplimiento. Según esta fuente, el número acumulado entre 2013 y 2023 de operaciones de reestructuración fue de algo más de 68.000, incluyendo un pequeño número de quitas y daciones en pago, además de reestructuraciones en sentido estricto. El Gráfico 5 muestra el perfil de la serie, con un pronunciado pico entre 2014 y 2016 y un ligero repunte en 2023.

Gráfico 5: Operaciones de reestructuración realizadas al amparo del Código de Buenas Prácticas



- Fuente: CCCBP (2025).

En ambos casos, por tanto, estamos hablando de un número de beneficiarios mucho más reducido que el de programas de complemento de rentas, pero no necesariamente insignificante por cuanto el grueso de los costes sociales de las distorsiones que estas medidas generan en los mercados hipotecarios y de vivienda tienen que ver con una percepción subjetiva de riesgo por parte de alquiladores y prestatarios que puede generarse con un número reducido de incidencias.

Protección general de los “consumidores vulnerables”

La Ley 4/2022, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, modifica la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (BOE, 2007b) para introducir el concepto de consumidor vulnerable. Según el art. 3.2 de la norma refundida, tendrán la consideración *de personas consumidoras vulnerables*

respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad.

De acuerdo con el artículo 8.2 de la misma norma, los derechos de estas personas “gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso.”

La norma resulta potencialmente problemática porque adopta una interpretación muy expansiva del concepto de *vulnerabilidad* y establece un mandato abierto para que en la normativa sectorial y subsidiaria se disponga una protección especial para cada uno de estos colectivos de acuerdo con sus circunstancias particulares. Como se pone de manifiesto en el mismo preámbulo de la ley, un concepto tan general de vulnerabilidad genera inevitablemente una larguísima lista de colectivos a proteger, entre los que se encuentran los mayores, las mujeres, los niños, los discapacitados, las personas con rentas bajas o con un nivel educativo limitado, los residentes en determinadas áreas, las minorías étnicas o lingüísticas, los migrantes, los que no están suficientemente familiarizados con el uso de las tecnologías digitales, las víctimas de violencia de género, las familias monoparentales, etc. Dependiendo de cómo interprete el legislador el mandato de dar a todos ellos una protección especial, existe el riesgo de un exceso paternalista de regulación que podría generar costes significativos y poco razonables para las empresas suministradoras de muchos bienes y servicios.

8. Algunas reflexiones y propuestas

El sistema español de protección social no contributiva utiliza tres tipos de instrumentos para proteger a colectivos considerados vulnerables. El primero son transferencias monetarias no condicionadas que complementan los ingresos de los hogares que se consideran en estado de necesidad. El segundo son ayudas, monetarias o en especie, para determinados consumos considerados básicos y el tercero medidas de tipo “escudo social”, que ofrecen protección especial a ciertos colectivos en sus relaciones económicas con otros agentes privados. Tras haber descrito en cierto detalle a lo largo del trabajo el funcionamiento de los distintos programas que utilizan estos instrumentos, en esta sección final se recogen algunas reflexiones sobre los pros y los contras de cada tipo de actuación y se avanzan algunas propuestas para mejorar su diseño.

Las transferencias incondicionadas de renta con cargo a los presupuestos públicos son la forma más clásica y seguramente más equitativa y eficiente de lucha contra la pobreza. De esta forma se asegura que los costes de las medidas de protección son visibles y se reparten de una forma equitativa entre toda la sociedad a través del sistema impositivo y se maximiza la contribución de la ayuda al bienestar de sus beneficiarios. En general, las ayudas condicionadas son ineficientes porque imponen restricciones sobre su uso que, en condiciones normales, sólo pueden reducir el bienestar. Por otro lado, la interferencia por ley con contratos privados para favorecer a posteriori a una de las partes tiene también contraindicaciones importantes que aconsejan no utilizar este instrumento o, al menos, evitar su prolongación en el tiempo más allá de situaciones muy especiales de crisis. En particular, la ayuda que se presta de entrada por esta vía a determinados grupos suele traducirse en un endurecimiento de las condiciones de contratación de individuos con similares características en el futuro y los costes generados por estas intervenciones son poco visibles y suelen recaer de forma esencialmente aleatoria y por lo tanto poco equitativa sobre agentes privados “que pasaban por allí.”

Así pues, convendría concentrar esfuerzos y recursos en programas que complementan la renta de las familias más necesitadas, pero es también importante acertar con el diseño de tales ayudas, lo que exige tener en cuenta sus efectos sobre los incentivos de sus beneficiarios para trabajar y medir con cuidado tanto las rentas como las necesidades de los hogares candidatos a las mismas para concentrar los recursos disponibles en aquellos donde la brecha es mayor. En

el resto de esta sección se identifican algunas cuestiones de esta índole que merecerían una discusión detallada y, en algunos casos, se ofrecen recomendaciones específicas.⁷

Como se ha visto más arriba, los principales programas de protección no contributiva (las pensiones no contributivas, el IMV y rentas mínimas autonómicas y los complementos de mínimos a las pensiones contributivas) complementan las rentas de mercado de los hogares hasta alcanzar un nivel que se considera suficiente para cubrir mínimamente sus necesidades básicas dadas sus características. Este diseño exige reflexionar sobre la mejor forma de medir los ingresos de los hogares y sus necesidades y tiende a generar problemas de incentivos porque, de entrada, implica un tipo marginal efectivo de gravamen del 100% sobre cualquier incremento de las rentas del trabajo.

Incentivos al trabajo

En nuestro país, la estrategia elegida para tratar de mitigar el problema de incentivos inherente a las rentas mínimas ha sido la de establecer una compatibilidad temporal y posiblemente parcial de las prestaciones no contributivas con las nuevas rentas del trabajo que sus beneficiarios obtengan, en lugar de mediante el establecimiento de tipos efectivos de gravamen sobre tales incrementos de renta de aplicación permanente pero inferiores al 100%. Así, aquellos beneficiarios del IMV o del subsidio de desempleo que encuentren un trabajo, o incrementen sus ingresos laborales si ya lo tenían, pueden seguir cobrando al menos parte de la ayuda durante un tiempo limitado. (Para más detalles, véanse las secciones 1.b y 2.b del Anexo).

Como se discute en detalle en la sección 1.b del Anexo, en el caso del IMV la compatibilidad tiene una duración de dos años (o tres, según se mire, véase el Cuadro A2.2). Durante este período, una parte sustancial de las nuevas rentas del trabajo estarán exentas a efectos del cálculo de la prestación, lo que permitirá al beneficiario obtener temporalmente unos ingresos superiores a los garantizados. Tras dos años, sin embargo, la exención desaparece y, si nada ha cambiado, el individuo vuelve a tener los mismos ingresos que antes de empezar a trabajar --y a experimentar, por tanto, la misma falta de incentivos para hacerlo. Así pues, el mecanismo elegido reduce el tipo marginal efectivo de gravamen sobre las rentas del trabajo muy por debajo del 100%, pero sólo transitoriamente.

En muchos casos, la duración de la exención podría ser suficiente para que el beneficiario llegue a alcanzar rentas del trabajo por encima del mínimo garantizado, saliendo así del IMV y de la potencial trampa de pobreza, pero en caso contrario no existiría un incentivo monetario para seguir trabajando de forma permanente. Será necesario ir acumulando evidencia sobre qué sucede tras el final del período de compatibilidad para hacernos una idea de la efectividad del mecanismo de incentivos adoptado y, en su caso, buscar formas de mejorar su diseño. Esto podría pasar por una reducción gradual del tipo de gravamen efectivo durante un período más amplio que el actual. O, si llegamos a la conclusión de que la compatibilidad parcial no es

⁷ En una serie de *Opiniones* sobre el IMV, la AIREF (2022, 2023 y 2024), ha ido siguiendo el despliegue de la prestación y analizando sus problemas de gestión, poniendo el acento en las posibles razones del importante grado *de non take up* de la prestación y la falta de agilidad de su tramitación, y avanzando también algunas propuestas para mejorar su funcionamiento y facilitar su evaluación continuada. Estas cuestiones no se tratan en lo que sigue por considerarlas bien cubiertas en los informes de la AIREF.

suficiente, también se podrían considerar otras formas estándar de introducir incentivos en esquemas de complementos de rentas, como el impuesto negativo sobre la renta o las deducciones retornables por ingresos del trabajo (véase la sección 1.b del Anexo). Aunque no hay recetas mágicas que resuelvan por completo los problemas de incentivos de los programas de lucha contra la pobreza sin incrementar significativamente su coste, sí hay una extensa literatura teórica y empírica sobre el diseño óptimo de tales mecanismos que puede proporcionar indicaciones útiles.⁸ Una posibilidad complementaria a explorar consistiría en reforzar las exigencias de activación a los beneficiarios de estas prestaciones, limitando por ejemplo su capacidad de rechazar ofertas de trabajo sin penalización. Finalmente, sería importante eliminar algunas disposiciones de la normativa relevante que generan claros desincentivos a trabajar, como la sobrecotización por jubilación (por el 125% de la base mínima) que el SEPE realiza en nombre de los beneficiarios del subsidio de desempleo para mayores de 52 años.

La medición de rentas y necesidades

Para asegurarnos de que las prestaciones de rentas mínimas cumplen satisfactoriamente su objetivo de asegurar una cierta suficiencia es necesario medir con cuidado tanto las necesidades del hogar cuya cobertura se quiere asegurar como su renta previa a la prestación. En relación con las necesidades, parece razonable ligar explícitamente las rentas mínimas con el umbral de pobreza, hacia lo que ya se está avanzando. Como parte de la reciente reforma del sistema de pensiones, se estableció un período transitorio tras el cual la cuantía mínima de las pensiones contributivas, así como la cuantía básica de las no contributivas y, por tanto, la de la renta garantizada del IMV, se calcularán como un porcentaje fijo del umbral de pobreza para un hogar unifamiliar. Sería seguramente recomendable seguir avanzando en la dirección de mejorar el alineamiento entre las rentas mínimas y los umbrales de pobreza, adaptando las escalas de equivalencia implícitas en las distintas prestaciones de rentas mínimas a la escala utilizada para calcular los umbrales de pobreza (*la escala de la OCDE modificada*, véase la sección 3). De esta forma se mejoraría la adecuación de las rentas mínimas a las necesidades, evitando el sesgo contrario a los hogares de mayor tamaño que ahora se observa en muchos casos como consecuencia del tope artificial que se impone a la prestación total por hogar.

Otro cambio técnico que mejoraría el cálculo de las necesidades relativas de los hogares de menor renta sería incluir a estos efectos en su renta de mercado (previa a las prestaciones) el alquiler imputado por las viviendas ocupadas por sus propietarios, neto de los pagos de intereses hipotecarios. Como se ha visto en la sección 3, esto cambia apreciablemente la distribución de la renta de una forma que seguramente refleja mejor la capacidad de los hogares de hacer frente a sus necesidades básicas, pues aquellos que cuentan con una vivienda en propiedad no necesitan dedicar una parte de sus ingresos a pagar un alquiler y cuentan por tanto con mayor holgura para hacer frente a otros gastos. Con este cambio, la renta garantizada pasaría a incluir implícitamente un complemento de alquiler para los hogares no propietarios de sus viviendas que, en las circunstancias actuales, puede ser un alivio importante para sus finanzas.

⁸ Véanse, por ejemplo, Sáez (2000) y Moffit (2003).

Puestos a pensar en cómo mejorar el cálculo de necesidades, surge inevitablemente la cuestión de si, a la hora de establecer la cuantía de las rentas mínimas, no convendría tener en cuenta las considerables diferencias en niveles de precios que existen entre regiones. De entrada, la diferenciación por territorios parece más que razonable, pues los ingresos necesarios para mantener un estándar dado de vida varían mucho de un territorio a otro. Ciertamente, con lo que se puede vivir dignamente en Cáceres es difícil apañarse en Madrid o Barcelona. Puede objetarse que la diferenciación sería contraria a la concepción del IMV como un suelo uniforme nacional que dejaría espacio para que las comunidades autónomas lo adapten a sus propias circunstancias, pero cabría también argumentar que tal suelo debería fijarse en términos reales en lugar de nominales, o que, en caso contrario, el sistema de financiación autonómica debería tener en cuenta diferencias en niveles de precios para dotar a las comunidades más caras de recursos adicionales con los que pagar los necesarios complementos en estas prestaciones. Se abre así un debate ciertamente complicado, pero que en algún momento habrá que abordar.

¿Quién debería gestionar el IMV?

Tal como se ha configurado la prestación, el éxito en el despliegue y gestión del IMV exigirá una cuidadosa coordinación entre la Seguridad Social y las administraciones territoriales que podría ser difícil de gestionar. El Estado dependerá en la práctica de los servicios sociales y de empleo autonómicos (y posiblemente locales) para llegar a los colectivos que más necesitan la prestación y para tratar de facilitar su inserción en el mercado de trabajo, soslayando el peligro de que el IMV se convierta en una trampa de pobreza. Todo esto podría resultar complicado de alcanzar si estas administraciones no perciben el IMV como un programa propio. A medio plazo, seguramente lo más lógico sería transferir la gestión del IMV a las CCAA, como se ha hecho con las pensiones no contributivas, una posibilidad que ya se contempla en una disposición adicional de la ley. En este caso, sin embargo, sería necesario establecer mecanismos que aseguren que las CCAA tienen incentivos claros para invertir tanto en la búsqueda de potenciales beneficiarios de la prestación como en su reinserción laboral.

¿Tienen sentido las ayudas finalistas?

Como ya se ha indicado, las ayudas en especie o condicionadas a un uso concreto son en principio ineficientes porque imponen restricciones innecesarias que sólo pueden reducir el bienestar de sus destinatarios.^{9,10} En consecuencia, sería aconsejable eliminar tales ayudas e integrar los recursos destinados a las mismas en el presupuesto destinado a complementos generales de rentas. Eso no quiere decir, sin embargo, que el coste de estos consumos básicos

⁹ Puede haber excepciones a esta regla, pero generalmente suponen que el receptor de la ayuda se comporta de forma irracional, posiblemente como consecuencia de una adicción o alguna otra patología, o que sus intereses pueden no coincidir con los del conjunto del núcleo familiar.

¹⁰ Las ayudas para facilitar el acceso a la educación postobligatoria merecerían una discusión aparte y más detallada, entre otras cosas porque más que de consumo estamos hablando de la financiación de inversiones que pueden tener un impacto sustancial sobre la renta futura de los individuos. Esta observación sugiere que los préstamos contingentes, con tasas y plazos de devolución ligados a los ingresos futuros del estudiante, podrían ser un instrumento interesante para garantizar la igualdad de oportunidades en este ámbito. Esto deja espacio para becas ligadas al nivel de renta familiar, pero menos para subvenciones universales a través de la gratuidad de la enseñanza o de matrículas muy por debajo del coste del servicio. Véase, por ejemplo, Cabrales et al (2024).

no deba recibir una atención especial a la hora de calcular las necesidades de gasto de los hogares.

En la práctica, estamos hablando fundamentalmente de ayudas para energía y vivienda que deberían seguramente convertirse en complementos explícitos o implícitos dentro del IMV. La inclusión del alquiler imputado en la renta previa a la prestación sería una forma de incorporar sistemáticamente un complemento de esta naturaleza al IMV, pero también podría hacerse explícitamente mediante una ayuda adicional para la que no serían elegibles los que residen en una vivienda propia. El bono térmico también sería sencillo de integrar en el IMV, manteniendo la actual lógica de cálculo de su cuantía en función de la zona climática de residencia. De hecho, este enfoque debería extenderse al bono eléctrico, que pasaría también a ser una transferencia integrada en el IMV en lugar de un descuento sobre la factura de la luz.

No es buena idea interferir con contratos privados

Existen también dudas más que razonables sobre las virtudes de la práctica de interferir *a posteriori* con contratos privados con el ánimo de proteger a la parte considerada más débil. Como hemos visto en secciones anteriores, las actuaciones más comunes de este tipo tienen que ver con la prohibición de cortes de suministros básicos por impago, con la reestructuración forzosa de préstamos hipotecarios y con la suspensión de desahucios y lanzamientos de compradores o inquilinos de inmuebles que han incumplido sus obligaciones o simplemente carecen de un título válido sobre la vivienda que ocupan. En un contexto más amplio, la misma lógica se aplica a otras medidas como los controles de alquileres o la anulación universal *a posteriori* de las cláusulas suelo en las hipotecas.

Un problema importante de estas actuaciones es que, a medio y largo plazo, suelen empeorar la situación de aquellos grupos a los que se pretende favorecer. Como ejemplo, consideremos la prohibición de expulsar de su vivienda habitual a aquellos inquilinos morosos que tengan hijos menores. Ciertamente, la introducción de la prohibición supondrá una protección especial para aquellas familias con niños que ya tengan una vivienda alquilada. Pero a partir de ese momento, las familias de este tipo que busquen un alquiler tendrán las cosas más complicadas, pues, siendo conscientes del nuevo riesgo, los potenciales arrendadores endurecerán las condiciones para aceptarlas, o darán preferencia a inquilinos con otras características.

Además de sus efectos directos, la introducción de medidas de este tipo, que han sido particularmente frecuentes en los mercados de vivienda e hipotecario, tiende a erosionar el contenido de los derechos de propiedad y a generar inseguridad jurídica de una forma que termina repercutiendo negativamente sobre el desarrollo y el buen funcionamiento de tales mercados, como resulta ya aparente en la retracción de la oferta de vivienda en alquiler ante medidas que en principio buscan proteger a los inquilinos, vulnerables o no, a costa de reducir la rentabilidad del inmueble para su propietario y por tanto su atractivo como instrumento de inversión.

Las ayudas sociales han de pagarse con el presupuesto público, no cargarse a agentes privados

Una razón adicional para suprimir el bono social eléctrico es que su coste recae sobre agentes privados, en particular, sobre las empresas eléctricas de entrada y sobre los accionistas y

clientes de las mismas en última instancia. Lo mismo es cierto en el caso de actuaciones como las discutidas en el apartado anterior, que en muchos casos implican la expropiación forzosa y no compensada de parte del valor económico de un contrato ya en vigor entre dos agentes privados en perjuicio de uno de ellos. Dejando de lado los daños colaterales para el mercado, esta no parece la forma más lógica de financiar una política pública. Si decidimos que determinadas personas necesitan ayudas para pagar la factura de la luz, para acceder a una vivienda, o para no perderla, el coste de tales ayudas debería repartirse entre todos de una forma equitativa a través del sistema impositivo. Por tanto, las administraciones deberían hacerse cargo en primera instancia de los costes relevantes y repercutirlos después al conjunto de la sociedad a través de los impuestos generales que financian su actividad. Lo que no tiene sentido es cargárselos, en todo o en parte, a terceros privados que han tenido la mala suerte de estar en el sitio equivocado en mal momento. Hacerlo así no sólo asegura un reparto injusto de los costes de estas políticas, sino que también se los oculta a la mayoría de la sociedad, dificultando la rendición de cuentas de los gobiernos y su evaluación por parte de los ciudadanos.

ANEXO

1. El Ingreso Mínimo Vital

Hasta hace muy poco tiempo, una de las principales carencias de nuestro sistema de protección social ha sido la inexistencia de una prestación de cierre de ámbito nacional que garantice unos ingresos mínimos en todo el país a aquellos colectivos que carecen de rentas suficientes para cubrir sus necesidades básicas y no están cubiertos por otros mecanismos, contributivos o asistenciales, de sustitución de rentas laborales. Esta laguna en el arsenal de herramientas de lucha contra la pobreza se ha colmado recientemente con la introducción del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en mayo de 2020, en plena pandemia del Covid.¹¹

El IMV se articula como una prestación no contributiva de la Seguridad Social y se financia, por tanto, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La prestación persigue combatir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando a todo hogar una renta mínima que permita cubrir sus necesidades básicas, calculadas en función de su tamaño y características. La cuantía de la ayuda se determina como la diferencia entre el nivel garantizado de renta que se le asigna al hogar y los ingresos netos totales de éste en el año anterior a la solicitud, excluyendo ciertas ayudas finalistas y las rentas mínimas autonómicas, que podrán suplementar a la estatal, y descontando el IRPF devengado y las cotizaciones sociales.

El IMV se creó mediante el Real Decreto-ley (RDL) 20/2020, que fue tramitado luego como proyecto de ley y aprobado finalmente como Ley 19/2021, de 20 de diciembre, con retoques importantes que incluyen la introducción de un complemento de ayuda para la infancia (CAPI). Con posterioridad, se han introducido otros cambios en la normativa mediante modificaciones de la propia ley y a través del RD 789/2022, donde se introducen incentivos para la activación laboral de los beneficiarios del IMV. Se resuelve así al menos parcialmente uno de los principales problemas del texto original, que en la práctica implicaba un tipo marginal de gravamen del 100% sobre cualquier incremento en las rentas del trabajo de sus beneficiarios.

a. El diseño de la prestación

El IMV es una ayuda de último recurso que busca complementar las rentas de las personas en situación de vulnerabilidad económica y, al menos en teoría, facilitar su reintegración en la sociedad y en el mercado de trabajo (arts. 1-3 de la Ley 19/2021). La prestación se cobrará mensualmente (arts. 12 y 14), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (arts. 3 y 15), y se financiará con cargo a los PGE, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (art. 35).

Para acceder a la prestación se exige un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones, y encontrarse en situación de *vulnerabilidad económica*, definida en términos de

¹¹ Para una panorámica de los sistemas de rentas mínimas en la UE y de la situación española justo antes de la introducción del IMV, véase la sección 3 de AIReF (2019).

niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral (art. 10.1).¹² Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de presentar anualmente la declaración del IRPF, así como participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (art 36.1) en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA y otras entidades (art. 31.1). Para ello, los beneficiarios que no trabajen y estén en edad de hacerlo deberán estar inscritos como demandantes de empleo, lo que se hará de oficio, mediante la remisión por parte del INSS a los servicios públicos de empleo de los datos necesarios (Disposición Adicional 11).

Se define un *nivel garantizado de renta* que depende de las características del hogar o “unidad de convivencia” y es también el umbral de renta que sirve para definir la condición de vulnerabilidad económica a efectos del IMV (arts. 3 y 11.2). El cálculo de la renta garantizada se describe en el Cuadro A.1. Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (art. 13.2.a). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará en un 30% por cada miembro adicional, con un límite del 220% de la cuantía correspondiente a un beneficiario individual (art. 13.2.b y Anexo I). A estas cantidades se pueden añadir diversos complementos, destinados a personas con discapacidad o familias monoparentales o por gastos de alquiler de la vivienda habitual (arts. 13.2 y 13.3). El procedimiento viene a ser equivalente a calcular un “tamaño efectivo del hogar” utilizando una escala de equivalencia que tenga en cuenta la existencia de economías de escala en el consumo¹³, ajustarlo por necesidades especiales y luego multiplicarlo por la pensión no contributiva individual y sumarle un complemento monetario por cada menor de edad para obtener la renta garantizada del hogar.

Se considera que existe una *situación de vulnerabilidad económica*, y por tanto el derecho a cobrar una prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia (netos de cotizaciones sociales y del IRPF) se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (art. 11.2) y su patrimonio neto, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la pensión no contributiva si se trata de un beneficiario individual y se incrementa en caso contrario de acuerdo con una escala que depende del tamaño y composición del hogar (art. 11.3 y 20.4-6 y Anexos II y III).

La cuantía de la prestación básica del IMV se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta (que coincide con el umbral de vulnerabilidad) y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (arts. 3 y 13.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán, entre otras cosas, las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas otras rentas exentas a efectos del IRPF (art. 20.1) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (art. 20.3). La entidad gestora del IMV comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (art. 20.7 y 29.3). La cuantía

¹² En principio, también se exige una edad mínima de 23 años, pero el umbral se rebaja a los 18 años para las mujeres víctimas de violencia de género o trata de seres humanos y explotación sexual, así como para las personas que provengan de centros residenciales de protección de menores o de centros penitenciarios y los huérfanos absolutos que vivan solos o las personas que tengan hijos o menores en régimen de guarda o acogimiento (arts. 4 y 5).

¹³ Esta escala, sin embargo, es bastante diferente de la que se utiliza para calcular el umbral de pobreza. Véase la sección 3 del texto.

de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año, tomando como referencia los ingresos del año anterior (art. 16).

Cuadro A.1: Condiciones de elegibilidad y cálculo de la prestación, IMV

	<i>Tamaño efectivo del hogar, N*</i>	<i>Elegibilidad/Renta garantizada</i> <i>Renta del hogar < umbral de vulnerabilidad = N* × pensión no contributiva (pnc).</i>	<i>Prestacion</i>
<i>IMV básico</i>	<i>N* =</i> 1 por el primer adulto + 0,3 por persona adicional tope máximo = 2,2	En 2024, pnc = 7.251 euros anuales <i>Patrimonio < 3 veces la pnc para hogar unipersonal, hasta 2,6 veces esta cantidad dependiendo del tamaño del hogar</i>	Eleva la renta del hogar hasta el umbral de vulnerabilidad o renta garantizada
<i>Complementos:</i>			
- <i>Familia monoparental*</i>	+ 0,22		
- <i>Algún miembro con discapacidad > 65%</i>	+ 0,22		
<i>de ayuda para la infancia (CAPI)</i>		Renta máxima: 3 veces la establecida para el IMV básico Patrimonio máximo: 1,5 veces Si alquiler > 10% de la renta garantizada del hogar	Cuantía mensual por cada menor de edad: 100 euros hasta 3 años de edad 70 entre 4 y 6 años 50 entre 7 y 17 años
<i>Ayuda para el alquiler</i>			Pendiente de desarrollar
<i>Exención del copago farmacéutico</i>		Todos los beneficiarios del IMV	
<i>Bono social eléctrico</i>		Todos los beneficiarios del IMV	

- Nota (*): o progenitor con grado 3 de dependencia, incapacidad absoluta o gran invalidez

En los arts. 11.6 y 13.2 se establece también un complemento para menores (el llamado complemento de ayuda para la infancia, CAPI) que se añade a la prestación básica del IMV. Este complemento consiste en una cuantía fija mensual por menor que depende de su edad. Los límites de renta y patrimonio para percibir el CAPI son distintos de los que se aplican para el IMV básico y mucho mayores (tres veces en el caso de la renta y 1,5 veces en el del patrimonio).

El art. 32 del RDL20 faculta a la Seguridad Social y al Ministerio de Inclusión para establecer convenios y acuerdos con CCAA y CCLL así como con otros órganos de la Administración General del Estado para cooperar en la gestión de la prestación e intercambiar información. Tales convenios pueden permitir que las administraciones territoriales reciban solicitudes y puedan iniciar la tramitación de las ayudas (art. 25.2) o asuman su gestión (Disposición Adicional cuarta (DA4)), lo que ya se prevé explícitamente y a corto plazo en el caso de las comunidades forales (DA5).

Con el fin de incentivar la participación laboral de los beneficiarios del IMV, la ley permite que la superación en un ejercicio del límite de renta debido a la incorporación al trabajo no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (art. 11.4). Esta disposición se ha desarrollado, con un considerable retraso, en septiembre de 2022 mediante el Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre (BOE, 2022l), cuyo contenido se analiza más abajo.

El Cuadro A.2 ofrece algunos datos sobre los beneficiarios del IMV y la cuantía de sus prestaciones en noviembre de 2024. En ese mes recibieron prestaciones del IMV algo más de 2 millones de personas, de las que más de 840.000 eran niños. En promedio, la cuantía mensual de la ayuda fue de 155 euros por persona o 471 por hogar, con un coste total a nivel nacional de 352 millones de euros. El importe total de las prestaciones del programa durante 2024 fue de 4.368 millones de euros.

Cuadro A.2: Algunos datos sobre el IMV, diciembre de 2024

Número de prestaciones/hogares beneficiarios	673.729
Número de personas beneficiarias	2.047.755
de las cuales: adultos	1.205.720
menores	842.035
Promedio de beneficiarios por prestación	3,04
Importe bruto de la nómina (1 mes), millones de euros	352,1
Cuantía media mensual por hogar, euros	471
Cuantía media mensual por beneficiario, euros	155

- Fuente: Página web de la Seguridad Social. Estadísticas. Ingreso Mínimo Vital.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11>

b. Incentivos al trabajo

El preámbulo del RDL en el que se estableció originalmente el IMV muestra que el Gobierno era consciente desde el principio del riesgo de que una renta mínima pudiera generar una “trampa de pobreza”, pero sugiere también que este riesgo lo asociaba fundamentalmente con aquellos programas a los que sólo pueden acceder los desempleados, ignorando la otra gran fuente de desincentivos en tales programas, que es el tipo implícito de gravamen que se aplica en el margen sobre las rentas declaradas del trabajo y otras actividades económicas. Para evitar el primer problema se ha optado, con buen criterio, por hacer compatible la percepción del IMV con el trabajo remunerado por cuenta propia o ajena, pero también se ha impuesto un tipo marginal de gravamen del 100% sobre las rentas propias de los beneficiarios. Puesto que la cuantía de la prestación es la estrictamente necesaria para llevar la renta del hogar hasta el nivel garantizado, sus beneficiarios podrán buscar trabajo sin riesgo de perder la prestación, pero no tendrán ningún incentivo pecuniario para hacerlo, o para trabajar durante más horas si ya tienen empleo, porque sus ingresos totales seguirán siendo los mismos en cualquier caso, siempre que sus ingresos propios no superen el umbral garantizado. Más aún, dado el tratamiento confiscatorio que se da a los ingresos declarados, los incentivos a “trabajar en negro” serán muy fuertes.

Aunque en el preámbulo de la Ley del IMV se habla de un “sistema de incentivos” al trabajo, tales incentivos prácticamente no se contemplaban en el articulado de la norma. La única excepción es el art. 11.4, que podría permitir, bajo condiciones que se fijarán por vía reglamentaria, que las personas cuyos ingresos crezcan lo suficiente de un año a otro para superar el umbral garantizado puedan seguir percibiendo parte de la prestación durante un año más.¹⁴ Tras más de dos años desde la creación del IMV, esta posibilidad se ha regulado por primera vez en septiembre de 2022 mediante el Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre (BOE, 2022a).

La nueva norma permite a aquellos beneficiarios del IMV que incrementen sus rentas del trabajo (por cuenta propia o ajena) excluir parte de tal aumento de los ingresos que se utilizan a efectos de determinar la elegibilidad para el IMV y de calcular su cuantía. El importe de la prestación en el año t , imv_t , se calcula como

$$(1) imv_t = g - (y_{t-1} - e_{t-1})$$

donde g es la renta garantizada del beneficiario o su unidad familiar, y_{t-1} sus rentas del trabajo durante el año anterior y e_{t-1} las rentas exentas según el nuevo decreto, que a su vez vienen dadas por una función de la forma

$$(2) e_{t-1} = f(y_{t-1} - y_{t-3}, y_{t-2}).$$

En particular, las rentas exentas se calculan a partir del incremento observado de las rentas del trabajo durante los dos ejercicios anteriores a t y de la cuantía de tales rentas en $t-2$. Según los artículos 2 a 4 y el Anexo III del Real Decreto 789, las rentas exentas se calculan por tramos en función del incremento de las rentas del trabajo acumulado entre $t-3$ y $t-1$ por el procedimiento resumido en el Cuadro A2.1. El primer tramo llega hasta el 60% de la renta garantizada (g) y está exento al 100%. El segundo tramo, que comprende entre el 60 y el 100% de g , disfruta de una exención de entre el 20 y el 30%, y el tercero, por encima de g , no tiene exención alguna. En el tramo intermedio, el porcentaje de exención es mayor cuando $y_{t-2} = 0$, esto es, cuando el beneficiario no trabajaba en $t-2$ y comienza a hacerlo en $t-1$.

Los porcentajes recogidos en el Cuadro A2.1 para el tramo intermedio son los que se aplican a un beneficiario individual o a un hogar integrado únicamente por personas adultas. En el caso de hogares con menores de edad, los tipos de exención son algo mayores, oscilando entre el 25 y el 40 por ciento.

Hay que destacar que, estrictamente hablando, el nuevo decreto va más allá de lo previsto en la ley del IMV, pues se aplica también a beneficiarios cuyas rentas del trabajo no superan el límite máximo para la percepción de la prestación y permiten disfrutar de una prima sobre la

¹⁴ Se trata del Art 11.4, que dice lo siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.”

renta garantizada durante dos años, en lugar de uno solo como parecería derivarse de la literalidad de la ley original.¹⁵

**Cuadro A2.1: Cálculo de las rentas exentas
(para un beneficiario individual o un hogar integrado sólo por adultos)**

$\frac{y_{t-1} - y_{t-3}}{g}$	% de exención
hasta el 60%	100%
del 60 al 100%	30% si $y_{t-2} = 0$ y 20% si $y_{t-2} > 0$
exceso sobre el 100%	0%

El Cuadro A2.2 muestra un ejemplo numérico de la evolución de la prestación y de los ingresos totales bajo la normativa actual. Los cálculos se realizan para un individuo con renta garantizada igual a 100 que comienza a trabajar en el período 2 y obtiene unas rentas del trabajo de 80 que se mantienen constantes en el tiempo. Durante los dos años después de comenzar a trabajar, una parte sustancial de las nuevas rentas del trabajo estarán exentas a efectos del cálculo del IMV, lo que permitirá al beneficiario obtener unos ingresos superiores a los garantizados. Tras dos años, sin embargo, la exención desaparece y el individuo vuelve a tener los mismos ingresos que antes de empezar a trabajar. El mecanismo elegido, por tanto, reduce el tipo marginal efectivo de gravamen sobre las rentas del trabajo muy por debajo del 100%, pero sólo transitoriamente. En muchos casos, esto podría ser suficiente para que el beneficiario llegue a obtener rentas del trabajo por encima del mínimo garantizado, saliendo así del IMV y de la potencial trampa de la pobreza, pero en caso contrario no existiría un incentivo monetario para seguir trabajando más allá de dos años.

**Cuadro A2.2: Ejemplo, con $g = 100$,
beneficiario individual u hogar integrado sólo por adultos**

t	y_t	$y_{t-1} - y_{t-3}$	e_{t-1}	$y_{t-1} - e_{t-1}$	imv_t	$imv_t + y_{t-1}$	$imv_t + y_t$
0	0	0					
1	0	0	0	0	100	100 + 0 = 100	100 + 0 = 100
2	80	0	0	0	100	100 + 0 = 100	100 + 80 = 180
3	80	80	$60 \cdot 1 + 20 \cdot 0,3 = 66$	$80 - 66 = 14$	$100 - 14 = 86$	$86 + 80 = 166$	$86 + 80 = 166$
4	80	80	$60 \cdot 1 + 20 \cdot 0,2 = 64$	$80 - 64 = 16$	$100 - 16 = 84$	$84 + 80 = 164$	$84 + 80 = 164$
5	80	0	0	$80 - 0 = 80$	$100 - 80 = 20$	$20 + 80 = 100$	$20 + 80 = 100$
6	80	0	0	$80 - 0 = 80$	$100 - 80 = 20$	$20 + 80 = 100$	$20 + 80 = 100$

¹⁵ El artículo 11.4 de la ley del IMV dice lo siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos [para la percepción de la prestación] ... no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.”

- Otros esquemas de incentivos

El mecanismo elegido para introducir incentivos en el IMV es muy distinto de lo que sería un impuesto negativo. En su forma más sencilla, este último mecanismo se regiría por una fórmula del tipo¹⁶

$$(3) c_t = g - \tau y_t$$

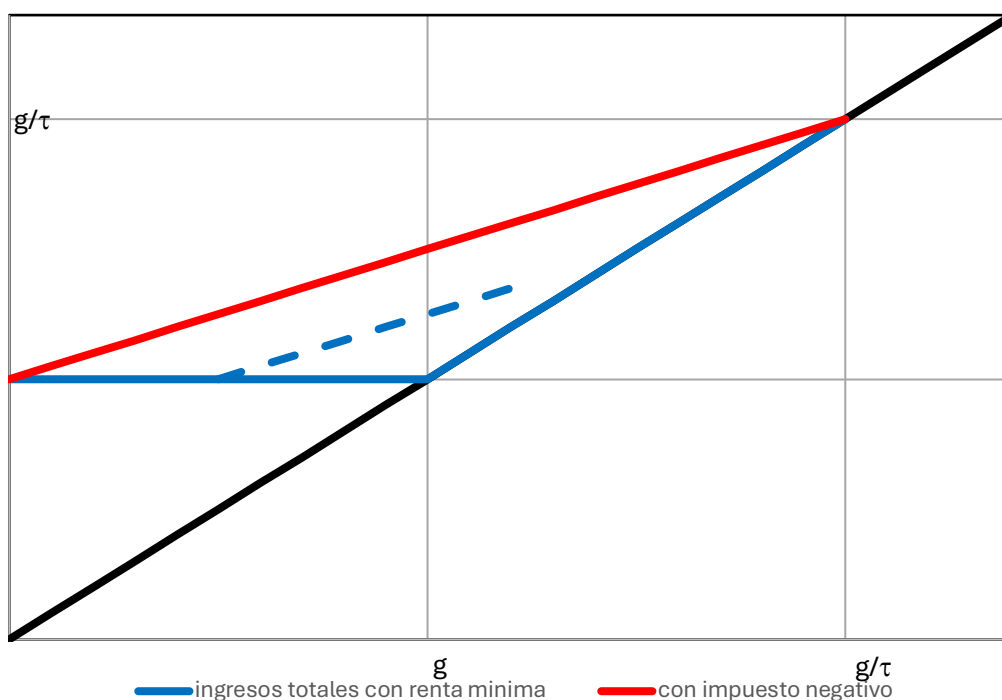
donde $c_t \geq 0$ es el complemento de renta, y_t la renta procedente de fuentes distintas de la prestación y $\tau < 1$ el tipo marginal de gravamen efectivo inducido por la prestación (al que habría que añadir, en su caso, el generado por el IRPF). El complemento desaparecería para valores de y_t tales que

$$g - \tau y_t \leq 0 \Rightarrow (4) y_t \geq \frac{g}{\tau}$$

La renta neta tras la prestación (pero antes de impuestos, en su caso) sería entonces

$$(5) r_t = y_t + c_t = g + (1 - \tau)y_t$$

Gráfico A.1: Ingresos totales bajo renta mínima y con impuesto negativo



Con esta estructura, el tipo marginal efectivo, τ , sería menor que el 100% y constante en el tiempo, a diferencia del generado por la normativa actual. Una diferencia importante con una renta mínima pura es que, en este caso, las rentas situadas por encima del nivel garantizado, g , tendrían derecho a un complemento hasta alcanzar g/τ , y su tipo marginal de gravamen sería

¹⁶ Más generalmente, tendríamos

$$(6) c_t = g - T(y_t)$$

donde $T()$ no es necesariamente una función lineal y podría tener pendiente negativa para las rentas más bajas, convirtiéndose así en una deducción retornable por rentas del trabajo (un *earned income tax credit*).

también τ , en lugar de 0, como sería el caso con una renta mínima pura. Las variaciones en τ , por tanto, tienden a generar un *trade-off*: al reducirse este coeficiente, baja el tipo marginal de gravamen, mejorando por tanto los incentivos al trabajo para rentas por debajo del nivel garantizado, g , pero se incrementa el rango de rentas elegibles para el complemento hasta g/τ , con el efecto contrario sobre el tipo marginal de gravamen efectivo en la parte superior de este intervalo, que pasa de ser cero (con la renta mínima pura) a τ (con un impuesto negativo con la misma renta garantizada).

Una ventaja de la compatibilidad temporal, por tanto, es que no genera distorsiones para rentas del trabajo superiores al mínimo garantizado, dado que éstas no son elegibles para un complemento bajo el sistema de renta mínima. Lo que sí pueden generarse de forma transitoria con este sistema si introducimos la compatibilidad temporal son rentas totales por encima del nivel garantizado (que corresponderían a la línea azul de trazo discontinuo en el Gráfico A.1).

2. Otras prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y otras administraciones

Estas prestaciones se regulan en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), recogido en BOE (2015). Se trata de prestaciones de último recurso, destinadas a personas que no cumplen los requisitos exigidos para acceder a prestaciones contributivas de la misma naturaleza, que suelen ser considerablemente más generosas.

a. Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se regulan en los arts. 363 a 372 y la DA53 de la Ley General de Seguridad Social (LGSS).¹⁷ Ambas exigen ser residente español y haberlo sido durante al menos un tiempo mínimo que ha de incluir los dos últimos años antes de la solicitud y carecer de suficientes ingresos de otras fuentes. La pensión de invalidez está destinada a menores de 65 años aquejados de una discapacidad o enfermedad crónica incapacitante en un grado de al menos el 65%. La de jubilación exige haber cumplido los 65 años.

La cuantía “básica” de ambas pensiones (a la que denominaré en ocasiones *pbnc* para abreviar) es la misma y ha de fijarse anualmente en los PGE o, en su ausencia, en alguna norma con rango de ley. La DA53 de la LGSS establece que, de 2027 en adelante, esta cuantía será el 75% del umbral de pobreza para un hogar unipersonal (que a su vez se fija en el 60% de la mediana de la distribución personal de la renta por unidad de consumo, véase la sección 3 del texto) y establece una senda para eliminar la brecha entre ambas variables en los próximos años.

Cuando en la misma unidad de convivencia coincidan varios beneficiarios con derecho a una pensión no contributiva, la pensión de cada uno de ellos vendrá dada por una fracción de la cuantía básica de la pensión igual a

$$\frac{1 + 0,7 * (B - 1)}{B} * pbnc$$

¹⁷ Véase también IMSERSO (2024).

donde B es el número de beneficiarios que conviven. Esto es, por cada beneficiario a partir del primero, la cuantía total de las pensiones asignadas al hogar se incrementará en 0,7 veces la cuantía básica y el resultado de este cálculo se dividirá por el número total de beneficiarios para calcular la pensión de cada uno de ellos. La pensión así obtenida será compatible con las rentas o ingresos de otro origen que puedan tener los beneficiarios siempre que, para cada uno de ellos, estos no excedan el 35% de $pbnc$ en cómputo anual. En caso contrario, se deducirá de la pensión la cuantía que supere dicho límite.

Cuando el o los beneficiarios convivan con otras personas, la renta de estos últimos también puede afectar a las pensiones de los primeros. La norma exige que la suma de las pensiones no contributivas más los ingresos del resto de los convivientes no supere el llamado *límite de acumulación de recursos*, dado por

$$pbnc + 0,7*pbnc*(N-1),$$

donde N denota el número total de integrantes de la unidad de convivencia.¹⁸ En caso contrario, se deducirá de las pensiones la cuantía que supere dicho límite. En cualquier caso, la pensión reconocida no podrá ser inferior al 25% de $pbnc$.

Los beneficiarios de una pensión no contributiva que carezcan de una vivienda en propiedad y residan habitualmente en una vivienda alquilada (que no sea propiedad de parientes cercanos) tienen derecho a un complemento cuya cuantía se sitúa actualmente en 525 euros anuales, pagaderos de una sola vez. Este complemento se introdujo en la ley de PGE para 2007 y en la actualidad se regula en el Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto (BOE, 2012b). No puede concederse más de un complemento de alquiler por vivienda, aunque en ella convivieran varios titulares de pensiones no contributivas.

Estas prestaciones son financiadas en última instancia por el Estado mediante transferencias a la Seguridad Social que ésta luego remite a las CCAA, que son las administraciones encargadas de su gestión, incluyendo el reconocimiento del derecho a percibir las (excepto en Ceuta y Melilla, donde el IMSERSO sigue siendo el responsable directo de la gestión).

b. El subsidio por desempleo

El subsidio por desempleo (arts. 274 a 282 de la LGSS) es una prestación gestionada y financiada por el Servicio Estatal de Empleo (SEPE) con cargo a sus presupuestos, que se nutren fundamentalmente de cotizaciones por desempleo y formación.¹⁹ El subsidio está destinado a aquellos trabajadores en paro que hayan agotado la prestación contributiva o no hayan cotizado lo suficiente para tener derecho a ella. Para ser elegible para el subsidio, los ingresos mensuales del trabajador no pueden superar el 75% del salario mínimo interprofesional (SMI). Alternativamente, los ingresos medios por persona del conjunto de la unidad familiar habrán de ser inferiores al mismo límite (lo que en la ley se denomina “acreditar responsabilidades familiares”).

El subsidio tendrá una duración de entre 6 y 30 meses, dependiendo de la edad del solicitante, la duración de la prestación contributiva agotada (o la del período de cotización acreditado) y

¹⁸ Cuando la convivencia se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes en primer grado, el límite de acumulación se multiplicará por 2,5.

¹⁹ Véase SEPE (2024).

la renta media del hogar. La cuantía del subsidio será del 95% del IPREM durante los primeros 6 meses, del 90% hasta alcanzar un año y del 80% de ahí en adelante.

Hay también un subsidio especial para mayores de 52 años que suele usarse como puente hacia la jubilación (art. 280). Para acceder a esta prestación se exige carecer de suficientes rentas propias, con el límite indicado arriba y sin considerar los ingresos del resto de la unidad familiar, haber cotizado al menos durante 6 años a lo largo de la vida laboral del trabajador y acreditar todos los requisitos necesarios (excepto la edad) para acceder a alguna pensión contributiva. En este caso, la cuantía del subsidio será el 80% del IPREM y el SEPE cotizará por la contingencia de jubilación en favor del beneficiario por el 125% de la base mínima durante la duración del subsidio, que podrá extenderse hasta que su beneficiario pueda acceder a la jubilación.

En principio, la percepción del subsidio es incompatible con el trabajo por cuenta ajena con ciertas excepciones. Con el fin de incentivar la búsqueda de empleo, sin embargo, en la última reforma del texto (a través del RDL 2/2024) se permite compatibilizar el cobro parcial del subsidio con las rentas del trabajo por cuenta ajena. Los perceptores del subsidio que se incorporen a un trabajo por cuenta ajena podrán seguir cobrando durante un período máximo de seis meses, además de su sueldo completo, una parte del subsidio (denominada “complemento de apoyo al empleo”) que dependerá de la jornada pactada en el nuevo trabajo y del tiempo que lleve el perceptor cobrando el subsidio. (Véase el art. 282.3 de la LGSS).

c. Prestaciones familiares no contributivas (arts. 351 a 362 de la LGSS)

Aquí se incluyen tres prestaciones diferentes ligadas al nacimiento, adopción o mantenimiento de hijos.

- *Pago único por parto o adopción múltiples.* El pago es un múltiplo del SMI mensual, dependiendo del número de nacidos o adoptados (4 veces el SMI para 2 niños, 8 veces si son 3 y 12 si son cuatro o más).
- *Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad.* Ayudas para menores de dieciocho años de edad afectados por una discapacidad al menos del 33%, o mayores de dicha edad de al menos el 65 por ciento. Según la web de la Seguridad Social,²⁰ en la actualidad la cuantía de la primera ayuda sería de 1.000 euros al año y la de la segunda de 5.806 euros.
- *Pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.* Prestación económica consistente en un pago único (generalmente) de 1.000 euros ligado al nacimiento o adopción de un hijo en familias numerosas o que, con tal motivo, adquieran dicha condición, en familias monoparentales y en aquellas en las que la madre o el padre padecen una discapacidad igual o superior al 65%, siempre que no se supere un determinado nivel de ingresos que depende del número de hijos (actualmente en torno a 14.000 euros con un hijo a cargo y se incrementa en aproximadamente 2.000 euros por cada hijo adicional). Regulada en los arts. 357 y 358 de la Ley General de Seguridad Social.²¹

²⁰ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999/44850>

²¹ Véase también https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10967/85?utm_source=prestaciones.seg-social.es&utm_medium=referral&utm_campaign=Prestaciones

Estas tres prestaciones son gestionadas por la Seguridad Social.

d. Rentas mínimas regionales

Cada comunidad autónoma tiene su propio programa de rentas mínimas para sus residentes. Estos programas pueden ser muy diferentes entre sí en términos de los requisitos de elegibilidad, cuantía de las ayudas y duración de las mismas. Para hacernos una idea del funcionamiento de estos programas, hemos revisado las páginas web de varias comunidades.²²

En general, las rentas mínimas regionales tienen un diseño muy similar al del IMV, pero con niveles de renta garantizada que pueden ser mayores o menores que las de éste. Cuando son mayores, como es el caso en el País Vasco, Navarra y Cataluña, el IMV se incluye entre las rentas que se descuentan de la ayuda regional y los beneficiarios perciben un complemento que eleva la cuantía total percibida hasta el tope autonómico. Cuando son menores, los perceptores del IMV no son elegibles para la renta mínima regional y esta tiende a desaparecer en la práctica, excepto en la medida en la que sus requisitos de elegibilidad puedan ser más laxos que los de la ayuda estatal. En algunos casos, existe un complemento explícito al IMV que se puede calcular de forma ligeramente diferente. En Andalucía, por ejemplo, las ayudas más bajas del IMV se complementan hasta un 24% de la pensión básica no contributiva, que es la cuantía mínima de la renta de inserción andaluza. Entre los requisitos para solicitar las rentas mínimas regionales suele incluirse la obligación de haber solicitado antes todas las demás prestaciones posibles, incluyendo el IMV.

e. Complementos de mínimos de las pensiones contributivas

Tienen derecho a una pensión contributiva de jubilación aquellos que, habiendo alcanzado la edad legal de jubilación, acrediten haber cotizado al menos quince años a la Seguridad Social, incluyendo al menos dos años entre los quince anteriores a la solicitud de la prestación (art. 205, LGSS). La cuantía de estas pensiones se calcula aplicando una fórmula que tiene en cuenta el historial de cotizaciones del trabajador y su edad de jubilación (arts. 206 a 210, LGSS). Cuando la cuantía resultante de la aplicación de dicha fórmula sea inferior a un determinado mínimo fijado en la ley de PGE,²³ el trabajador tendrá derecho a un complemento para alcanzar esta cantidad, siempre que resida en España y carezca de otras rentas o estas no superen un determinado umbral (art. 59, LGSS), que en 2024 era de 10.430 euros para un pensionista con cónyuge a cargo²⁴. En caso contrario, el exceso sobre esta cantidad se detraerá del

²² Véanse, entre otras,

<https://www.comunidad.madrid/servicios/servicios-sociales/renta-minima-insercion#panel-253001>
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/inclusion/rmi.html>
https://www.euskadi.eus/ayuda_subvencion/2016/renta-de-garantia-de-ingresos-rgi/web01-tramite/es/
<https://lesmevesajudes.barcelona.cat/es/ayudas/complemento-de-pensiones-prestaciones-y-otras-ayudas-estatales>

En la sección 4 de AIREF (2019) se ofrece una panorámica de la evolución de las rentas mínimas autonómicas y de su situación poco antes de la introducción del IMV. En ese momento, AIREF estima que estos programas tenían en torno a 300.000 beneficiarios, con un coste anual de unos 1.500 millones de euros. Desde entonces, muchas regiones han revisado su normativa para adaptarla a la nueva situación.

²³ De acuerdo con la Disposición Adicional 53 de la LGSS, de 2027 en adelante, estos mínimos estarán ligados al umbral de pobreza.

²⁴ <https://revista.seg-social.es/-/importe-de-las-pensiones-2024>

complemento.²⁵ La normativa establece también cuantías mínimas para otros tipos de pensiones.

3. Ayudas específicas para consumos considerados prioritarios

a. Vulnerabilidad energética y el bono social eléctrico y térmico

En el ámbito energético, la principal medida de protección de los consumidores considerados vulnerables es el llamado bono social, consistente en un descuento sobre la factura eléctrica y una transferencia destinada a ayudar a financiar el gasto en combustibles para calefacción, agua caliente y cocina. También se imponen ciertas limitaciones al corte de estos suministros por impago en el caso de los consumidores vulnerables, como se verá en una sección posterior de este Anexo.

El **bono social** se regula fundamentalmente en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, modificada en este aspecto, entre otras normas, por el RDL 7/2016 y el RD 897/2017, que desarrolla en mayor detalle lo dispuesto en la ley. El art. 45 de la norma introduce el bono social como una ayuda en forma de descuento para aquellas personas físicas consumidoras de electricidad consideradas vulnerables como resultado de su baja renta familiar. Los arts. 3 y 4 del RD 897/2017 definen con precisión distintos grados de vulnerabilidad energética y el art. 6 fija los correspondientes descuentos.

En particular, tendrán la condición de *consumidores eléctricos vulnerables* aquellas personas físicas titulares de un punto de suministro eléctrico en su vivienda habitual que están acogidas a la tarifa eléctrica regulada conocida como PVPC (precio voluntario para el pequeño consumidor) que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

a) Su *renta anual*, o la de su unidad familiar, no podrá exceder un múltiplo del IPREM de 14 pagas (situado actualmente en 8.400 euros) según la siguiente escala:

- 1,5 veces el IPREM si la persona vive sola o en una unidad familiar en la que no hay menores,
- 2 veces el IPREM si hay un menor en la unidad familiar y
- 2,5 veces el IPREM si hay dos o más menores

Estos multiplicadores se aumentarán en 1 si el consumidor o algún otro miembro de la unidad familiar tiene reconocida una discapacidad de al menos el 33%, es víctima de violencia de género o del terrorismo (pudiendo acumularse los incrementos si se cumplen varias de estas condiciones).

b) Estar en posesión del título de *familia numerosa*.

c) No tener más ingresos que una *pensión mínima* de la Seguridad Social

d) Ser beneficiario del *Ingreso Mínimo Vital*

El texto define también la *vulnerabilidad severa*, tomando como referencia la mitad de los umbrales de renta fijados en el apartado a (posiblemente incrementados por discapacidad o las otras dos condiciones contempladas en el mismo apartado). Finalmente, se introduce la figura

²⁵ Véase https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia_14/contenidos/guia_14_33_4.htm

de *consumidor eléctrico en riesgo de exclusión social*. Tendrán esa consideración aquellos consumidores vulnerables severos que estén siendo atendidos por los servicios sociales de alguna Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 24/2013, el descuento ordinario sobre la tarifa del PVPC será del 25% para los consumidores vulnerables y del 40% para los vulnerables severos, con un límite máximo a la energía suministrada que dependerá del tamaño de la unidad familiar (Anexo I), variando entre 1.200 kw/h para hogares sin menores de edad hasta 3.600 kw/h para las familias numerosas. Estos descuentos se han elevado transitoriamente durante la pandemia y la crisis de Ucrania, hasta llegar al 65 y 80%. En la actualidad, se prevé rebajarlos gradualmente hasta alcanzar nuevos niveles permanentes del 35% y 50% comenzando el 1 de enero de 2026 (RDL 1/2025, art. 82)

Los beneficiarios del bono social eléctrico tienen, además, derecho a percibir el llamado *bono social térmico*, una ayuda para sufragar el coste de los combustibles destinados a calefacción, agua caliente y cocina, regulada en los arts. 5 a 10 y Anexo I del RDL 15/2018. Su cuantía depende del grado de vulnerabilidad y de la zona climática de residencia del beneficiario. En 2024, el importe de la ayuda varía, según la zona climática, entre 40 y 235 euros al año para un consumidor vulnerable. La ayuda correspondiente a un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social será un 60 % superior a la asignada a un consumidor vulnerable en la misma zona climática.²⁶

El coste de estas ayudas se reparte entre distintas administraciones públicas y las empresas del sector eléctrico, que a su vez lo repercuten a sus clientes. La financiación del bono eléctrico y al menos parte de los impagos por consumidores vulnerables se considera una obligación de servicio público para las empresas del sector eléctrico, incluyendo a las productoras, distribuidoras y comercializadoras, que se reparten su coste en proporción a su facturación (art. 45 de la ley del Sector Eléctrico). Los servicios sociales municipales y autonómicos también ayudan en ocasiones a financiar la factura de estos suministros. El bono térmico, por su parte, se financia con cargo a los PGE pero el pago lo gestionan las CCAA (arts 7 y 10 del RDL 15/2018). La normativa permite que las CCAA que lo deseen puedan ampliar las ayudas con cargo a su propio presupuesto.

El Cuadro A.3 recoge algunos datos sobre los beneficiarios del bono social eléctrico en diciembre de 2024. Recibieron esta ayuda un total de 1,64 millones de hogares, de los que 0,42 millones eran familias numerosas y el resto eran elegibles por sus bajos niveles de renta. Algo más de la mitad de los beneficiarios se clasificaron como consumidores vulnerables severos y disfrutaron por tanto del descuento más elevado.

Con datos de la CNMC (2024a), el coste total del bono social eléctrico ascendió a 473 millones de euros en 2023 y 390 millones en 2024. Dividiendo esta última cifra por el promedio de hogares beneficiarios a lo largo del año (1.648.329), la cuantía media de la ayuda por hogar fue de 237 euros anuales. A esto hay que añadir el coste del bono social térmico, que ascendió tanto en 2023 como en 2024 a 255 millones de euros. La dotación consignada para esta ayuda en los PGE se reparte entre los hogares elegibles y se abona en una única transferencia cada año. (Véase CNMC, 2024b)

²⁶ Véase <https://blog.cnmc.es/2024/11/07/el-bono-social-termico-y-las-ayudas-a-la-calefaccion-de-la-vivienda/>

Cuadro A.3: Beneficiarios del bono social eléctrico por tipo, dic. de 2024

Por criterio de renta	1.115.367
Familias numerosas	417.209
Pensionistas con pensión mínima	79.234
IMV	29.274
<i>TOTAL</i>	<i>1.641.084</i>
de los cuales	
Vulnerables	766.637
Vulnerables severos	867.286
En riesgo de exclusión social	7.161

- Fuente: Página web del MITECO,

<https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/bono-social/datos-beneficiarios-bono-social.html>

Además del bono social energético, existen otros programas de ayudas puntuales para ayudar a financiar el alquiler y la educación, entre otras cosas.

b. Ayudas para el acceso a la vivienda del plan estatal de vivienda

El Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, regulado en el RD 42/2022 incluye varias ayudas para las personas vulnerables y de rentas bajas que no sean propietarias o usufructuarias de una vivienda en España. Los principales programas se resumen en el Cuadro A.4 y generalmente ofrecen ayudas para el pago de alquileres para hogares con rentas reducidas y algún rasgo adicional de vulnerabilidad. En ediciones pasadas del Plan se recogían también ayudas para el pago de hipotecas que en parte siguen vigentes. .

Los programas más importantes son los siguientes.²⁷

- **Bono alquiler joven:** (RDL 42/22, arts 1-16). El Bono Alquiler Joven regulado consiste en una ayuda de 250 euros mensuales para las personas jóvenes (de hasta treinta y cinco años incluidos) con el objeto de facilitar su emancipación. El hogar no podrá tener ingresos superiores a 3 veces el IPREM. La ayuda tiene una duración de dos años, es decir se trata de una ayuda total de 6.000 euros repartida en 24 mensualidades. El presupuesto total del programa es de 200 millones anuales.

- El **programa de ayuda al alquiler de vivienda** ofrece una ayuda de hasta el 50 % del alquiler para arrendatarios cuya unidad de convivencia tenga unos ingresos no superiores a 3 veces el IPREM. Este umbral será de 4 veces el IPREM si se trata de una familia numerosa o de personas con discapacidad y de 5 veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad más severa. Se aplican a arrendamientos de hasta 600 euros mensuales si bien, en algunos supuestos podrá aplicarse a arrendamientos de hasta 900 euros mensuales. (Arts 26-34)

²⁷ Véase también <https://www.mivau.gob.es/vivienda/plan-estatal-de-vivienda/plan-2022-2025/programas-de-ayuda#pagina-menu-interior>

- **Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.** Se busca dar una respuesta inmediata, mediante adjudicación directa, a la necesidad habitacional de los colectivos más vulnerables. Se conceden ayudas de hasta el 100 % del alquiler y de los gastos de comunidad, mantenimiento y suministros de las viviendas, con la limitación de 600 euros mensuales de alquiler (en algunos supuestos hasta 900 euros mensuales) y de 200 euros mensuales para los gastos referidos. (Arts. 35-42).
- **El programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida** busca posibilitar el mantenimiento en la vivienda arrendada de aquellas personas a las que les sobrevenga una situación de vulnerabilidad imprevista. Pueden acceder a estas ayudas las unidades de convivencia con ingresos anteriores a la vulnerabilidad sobrevenida de 5 veces el IPREM y posteriores a la misma de 3 veces el IPREM, en ambos casos con carácter general y sin perjuicio de algunas particularidades. La unidad de convivencia ha debido tener una reducción de sus ingresos netos superior al 20 % y el esfuerzo para hacer frente al alquiler tras el shock ha de ser superior al 40 % de sus ingresos. Se concede para alquileres de hasta 900 euros al mes y en una cuantía de hasta el 100 % de la renta arrendaticia, debiendo ponderar la cuantía de la ayuda las comunidades autónomas en base a previos informes de los servicios sociales correspondientes. (Arts. 43-50)

Cuadro A.4: Ayudas para el acceso a la vivienda del Plan Nacional de Vivienda

	<i>Nivel máximo de renta del hogar</i>	<i>Otros requisitos</i>	<i>Ayuda</i>
<i>Bono alquiler joven</i>	3 veces el IPREM ¹⁴	Edad hasta 35 años	250 euros mensuales durante 24 meses
<i>Ayuda al alquiler</i> <i>Ayuda a colectivos especialmente vulnerables</i>	3 veces el IPREM ^{14*}	Alquiler < 600 euros (hasta 900 en algunos casos) Víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio, sin hogar...	Hasta el 50% del alquiler, con max de 600€, hasta 5 años Hasta el 100% del alquiler y gastos, con límite max de 600+200€, hasta 5 años
<i>Ayudas por vulnerabilidad sobrevenida</i>	Antes del shock: 5*IPREM ¹⁴ Después, 3 IPREM ¹⁴	Reducción de ingresos netos > 20%, nuevo esfuerzo > 40% ingresos netos	Hasta el 100% del alquiler con max de 900€, hasta 2 años

Notas:

- (*) aumenta (pudiendo llegar hasta 6 veces) si se trata de familias numerosas o discapacitados
- Requisitos comunes: No disponer de otra vivienda en propiedad o usufructo en España. La vivienda subvencionada debe constituir la residencia habitual del beneficiario.

Fuente: RD 42/2022.

La gestión del Bono Alquiler Joven y de las ayudas del Plan corresponde a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En el caso de las ayudas del Plan la colaboración entre ellas y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se instrumentará mediante los convenios correspondientes, en los que se establecerá la financiación a aportar en cada anualidad por el Ministerio, así como los compromisos de cofinanciación que hayan de asumir las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla. Las CCAA tienen cierto margen para modificar las condiciones exigidas en los distintos programas.

c. Programa BASICO (FSE+)

Se trata de un programa del Fondo Social Europeo que financia ayudas para alimentos y productos básicos de higiene para familias con menores dependientes y con rentas inferiores al umbral de pobreza severa (el 40% de la mediana nacional de la renta por unidad de consumo). En España su puesta en marcha la ha gestionado transitoriamente Cruz Roja. Comenzando en 2025, su gestión corresponderá a las CCAA, aunque seguirá financiándose con fondos del tramo estatal del FSE. Su coste esperado en 2024 fue de 96 millones de euros.

Las ayudas se hacen efectivas a través de tarjetas monedero que pueden utilizarse para adquirir los productos indicados. En 2024, el importe mensual de la ayuda osciló entre 130 euros al mes para un hogar integrado por un adulto y un menor y 220 euros para un hogar de cinco o más miembros.²⁸

d. Programa UNICO, bono social

Programa financiado por el PRTR y gestionado por las CCAA. Financia descuentos en la tarifa de conexión a internet de banda ancha para familias consideradas vulnerables, incluyendo los perceptores del IMV y colectivos de mujeres especialmente vulnerables. Los criterios detallados de elegibilidad los fijarán las CCAA. El importe máximo de la ayuda será de 240 euros a repartir en 12 mensualidades. Por el momento, el plazo de solicitud se extiende hasta el 31 de diciembre de 2024 (originalmente hasta el 31 de diciembre de 2023).²⁹ El coste anual esperado del programa es de 20 millones de euros.

e. Becas y ayudas al estudio

En materia de ayudas a la educación, nos centramos en las recogidas en la convocatoria anual de becas y ayudas del Estado de carácter general para enseñanzas postobligatorias, regulada por el RD 1721/2007 (BOE, 2007) y para el curso 2024-2025 por el RD 201/2024 (BOE, 2024e). La norma establece un baremo que tiene en cuenta el tipo de enseñanza, la renta familiar del solicitante y el tamaño de su unidad familiar, su rendimiento académico y, en su caso, la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante el curso.

4. Medidas de protección o alivio para algunos colectivos considerados vulnerables

a. Prohibición de cortes de suministros básicos

Los consumidores eléctricos considerados vulnerables (véase la sección 3.a del presente Anexo) gozan de una cierta protección frente a la suspensión del suministro por impago. En principio, el corte de suministro podría producirse tras un período de 4 meses a contar desde el primer requerimiento formal de pago sin que este se haya producido. Alcanzado este punto, sin

²⁸ Véase BOE (2023a) y

<https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/inclusion/programa-basico-fondo-social-europeo%2B>
<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/20240123-referencia-consejo-ministros.aspx>

²⁹ Véase BOE (2021) y https://digital.gob.es/dam/es/portalmtdfp/comunicacion/notas-de-prensa/comunicacion_SETID/NdPbonosocial.pdf

embargo, los consumidores vulnerables tendrán derecho a un suministro mínimo (el llamado suministro mínimo vital fijado en 3,5 kw/h) que no podrá interrumpirse durante seis meses (art. 45bis de la Ley del Sector Eléctrico).

Por otra parte, se consideran *suministros esenciales* los correspondientes a consumidores eléctricos en riesgo de exclusión social (art. 4 del RD 897/2017) y a consumidores vulnerables que formen parte de una unidad familiar en la que se incluyen al menos un menor de 16 años o alguna persona a la que se haya reconocido una discapacidad de al menos el 33% o una situación de dependencia de grado II o III. Los suministros considerados esenciales no pueden suspenderse (art. 52.4 de la Ley del Sector Eléctrico).³⁰ Como el bono social, las garantías de suministros básicos (donde, además de la electricidad, se incluyen también el gas y el agua, y en ciertos casos y períodos las comunicaciones) se han reforzado de forma en principio extraordinario durante la pandemia y la Guerra de Ucrania. La medida ha ido prorrogándose y por el momento estará vigente para consumidores vulnerables (sin exigencias adicionales de que la unidad familiar incluya a menores o discapacitados) hasta el 31 de diciembre de 2025 (RDL 1/25, art. 83).

b. Medidas de alivio para deudores hipotecarios

En los años de la crisis financiera que comenzó en 2008, se introdujeron ciertas medidas de alivio para deudores hipotecarios sin recursos, fundamentalmente a través del RDL 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Muchas de las medidas se concebían inicialmente como actuaciones extraordinarias de emergencia, pero se han ido prorrogando hasta ahora. Este es el caso, por ejemplo, de la prohibición de lanzamientos en ciertos casos, que se estableció en principio para 2 años en 2013, y terminará estando vigente un mínimo de 15 años, si no se vuelve a prorrogar.

El resto de esta sección resume las principales disposiciones de la normativa actualmente vigente. El primer apartado recoge las condiciones de acceso a las ayudas y el segundo el contenido de las mismas.

Condiciones de acceso a las ayudas para deudores hipotecarios sin recursos

El acceso a los distintos tipos de ayudas que se discutirán en el apartado siguiente depende de alguna combinación de las condiciones que se indican a continuación.

• **Umbral de renta** (RDL 6/2012, art. 3.1.a): Los ingresos anuales del conjunto de los miembros de la unidad familiar no podrá superar un múltiplo del IPREM14 (el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas) que depende de las características del hogar.

- Con carácter general: 3 veces el IPREM14

- Si alguno de los miembros de la unidad familiar tiene reconocida una discapacidad superior al 33%, o está en situación acreditadas de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente para realizar una actividad laboral: 4 veces el IPREM14

³⁰ Véase también <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/contratacion-suministro/cortes-suministro.html>

- Si alguno de los titulares de la hipoteca sufre parálisis cerebral, enfermedad mental, o discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o de discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente a la persona para realizar una actividad laboral: 5 veces el IPREM14.

- En su art. 1.3, la ley 1/2013, a efectos de la suspensión de lanzamientos (pero en principio no para la aplicación del Código de Buenas Prácticas), incrementa el umbral de renta por cada hijo a cargo, en 0,15 veces el IPREM14 para las familias monoparentales y en 0,10 veces el IPREM14 para el resto de las familias.

• **Especial vulnerabilidad** (RDL 6/2012, art. 3.1.b y Ley 1/2013, art.1.2. Ambos textos coinciden, excepto por la inclusión de los deudores desempleados, que sólo se recoge en el segundo de ellos)

Tienen esta condición

- Las familias numerosas

- Las unidades familiares monoparentales con al menos un hijo a cargo.

- Las unidades familiares de las que forme parte algún menor de edad

- Las unidades familiares de las que forme parte alguna persona con discapacidad superior al 33%, en situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, para realizar una actividad laboral.

- Las unidades familiares en las que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, o enfermedad grave incapacitante para realizar una actividad laboral.

- Las unidades familiares de las que forme parte alguna víctima de violencia de género o de trata o explotación sexual.

- Los deudores hipotecarios mayores de sesenta años, con independencia de su situación familiar.

- Los deudores hipotecarios en situación de desempleo. (sólo según la Ley 1/2013).

• **Precio de adquisición del bien inmueble hipotecado:** (RDL 6/2012, art. 5.2)

- El Código de Buenas Prácticas se aplicará a préstamos hipotecarios en los que el precio de adquisición del inmueble hipotecado no exceda en más de un 20 por ciento el que resultaría de multiplicar la extensión del inmueble por el precio medio por metro cuadrado para vivienda libre que arroje el Índice de Precios de la Vivienda elaborado por el Ministerio de Fomento para el año de adquisición del bien inmueble y la provincia en que esté radicado dicho bien, con un límite absoluto de 300.000 euros. Los inmuebles adquiridos antes del año 1995 tomarán como precio medio de referencia el del año 1995.

- Para poder acogerse a las medidas previstas en el apartado iii del Código, el precio máximo del inmueble no podrá ser superior al producto de su extensión por el precio medio por metro cuadrado del año de adquisición en la provincia en la que esté localizado el inmueble, con un límite absoluto de 250.000 euros.

• **Otras condiciones consideradas** de cara a la elegibilidad para distintas ayudas

- *Alteración significativa de las circunstancias económicas en términos de esfuerzo para el acceso a la vivienda.* Según el art. 3.1.b. del RDL 6/2012, art. 3.1.b se entenderá que se ha producido tal alteración cuando el esfuerzo que representa la carga hipotecaria sobre la renta

familiar se haya incrementado. El art. 1.4 de la ley 1/2013 exige que el incremento sea de al menos el 50% (y así lo hacía también el propio RDL 6/2012 entre las modificaciones introducidas el 15/05/2013 y el 23/11/2022).

- Peso de la cuota hipotecaria en los ingresos netos del conjunto de la unidad familiar.
- Existencia de patrimonio suficiente para hacer frente a la deuda
- Que el préstamo recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor.

• **Unidad familiar relevante** (RDL 6/2012, art. 3.1.a): se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.

Medidas de protección y alivio previstas para deudores hipotecarios sin recursos

• **Medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (CBP).** (Anexo del RDL 6/2012)

El Código de Buenas Prácticas será de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito. Una vez formalizada la adhesión, sin embargo, sus previsiones serán de obligado cumplimiento para ellas (RDL 6/2012, art. 5).

A efectos de la aplicación del Código de Buenas prácticas, se consideran situados en el **umbral de exclusión** aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre vivienda habitual que

- se sitúen por debajo del umbral de renta, tal como este se define en el RDL 6/2012, en particular, sin contemplar los incrementos por hijo a cargo que recoge la ley 1/2013,
- cuya cuota hipotecaria se sitúe por encima del 50% de los ingresos netos de la unidad familiar (o del 40% cuando esta incluye algún discapacitado o dependiente)
- siempre que, en los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud de las medidas de alivio, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda (tal como se define en el RDL 6/2012), o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad (también con la definición del. RDL 6/2012).

Los requisitos de elegibilidad para poder acceder a las distintas medidas recogidas en el Código varían de una a otra. A efectos de las medidas de reestructuración del apartado i (ver más abajo), basta con estar situado en el umbral de exclusión, mientras que para acceder a las medidas adicionales recogidas en los apartados ii y iii, es necesario además carecer de otras viviendas en propiedad y de otro patrimonio de valor suficiente para hacer frente a la deuda. En ambos casos, es necesario además que el precio de compra de la vivienda hipotecada no supere un determinado umbral, que también es distinto dependiendo del apartado que se considere.

i. Reestructuración de deudas hipotecarias.

Los deudores situados bajo el umbral de exclusión podrán solicitar y obtener de la entidad acreedora la reestructuración de su deuda hipotecaria al objeto de alcanzar la viabilidad a medio y largo plazo de la misma. Tal reestructuración incluirá las siguientes medidas.

1. Carencia en la amortización de capital. El capital correspondiente a las cuotas de ese periodo podrá o bien pasarse a una cuota final al término del préstamo o bien prorratearse en las cuotas restantes, o aplicarse una combinación de ambos sistemas. La carencia tendrá una duración de 5 años en el caso general y de 2 si el incremento de la carga hipotecaria sobre la renta familiar

hubiera sido inferior al 50% y la unidad familiar no se encontrase en circunstancias familiares de especial vulnerabilidad.

2. *Ampliación del plazo de amortización* hasta un total de cuarenta años a contar desde la concesión del préstamo. Si el incremento de la carga hipotecaria sobre la renta familiar hubiera sido inferior al 50% y la unidad familiar no se encontrase en circunstancias familiares de especial vulnerabilidad, la ampliación del plazo de amortización será de hasta siete años, sin superar el plazo de cuarenta años desde la concesión del préstamo.

3. *Reducción del tipo de interés* aplicable durante el tiempo de carencia a euríbor menos 0,10. En los préstamos a tipo fijo se aplicará el tipo fijo actual durante el período de carencia.

Si el incremento de la carga hipotecaria sobre la renta familiar hubiera sido inferior al 50% y la unidad familiar no se encontrase en circunstancias familiares de especial vulnerabilidad, el tipo de interés aplicable durante la carencia será tal que suponga una reducción del 0,5 por cien del valor actual neto del préstamo de acuerdo con la normativa vigente.

ii. Medidas complementarias.

Los deudores situados bajo el umbral de exclusión que carezcan de otro patrimonio suficiente para hacer frente a la deuda y de otras viviendas en propiedad, y para los que el plan de reestructuración previsto en el apartado anterior resulte inviable dada su situación económico-financiera (esto es, no permita reducir la cuota hipotecaria por debajo del 50% de los ingresos netos de la unidad familiar) podrán solicitar una quita en el capital pendiente de amortización, que la entidad podrá aceptar o rechazar.

Al objeto de determinar la quita, la entidad empleará alguno de los siguientes métodos de cálculo:

1. Reducción en un 25 por cien.

2. Reducción equivalente a la diferencia entre capital amortizado y el que guarde con el total del capital prestado la misma proporción que el número de cuotas satisfechas por el deudor sobre el total de las debidas.

3. Reducción equivalente a la mitad de la diferencia existente entre el valor actual de la vivienda y el valor que resulte de sustraer al valor inicial de tasación dos veces la diferencia con el préstamo concedido, siempre que el primero resulte inferior al segundo.

iii. Medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria: dación en pago de la vivienda habitual.

Los deudores situados bajo el umbral de exclusión que carezcan de otro patrimonio suficiente para hacer frente a la deuda y de otras viviendas en propiedad, y para los que el plan de reestructuración y las medidas complementarias previstas en el apartado anterior resulten insuficientes para asegurar la viabilidad del pago de la hipoteca, podrán solicitar la dación en pago de su vivienda habitual en los términos previstos en este apartado. En estos casos la entidad estará obligada a aceptar la entrega del bien hipotecado por parte del deudor, a la propia entidad o tercero que ésta designe, quedando definitivamente cancelada la deuda.

La dación en pago supondrá la cancelación total de la deuda garantizada con hipoteca y de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad por razón de la misma deuda.

El deudor, si así lo solicitara en el momento de pedir la dación en pago, podrá permanecer durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, pagando una renta anual del 3 por cien del importe total de la deuda en el momento de la dación.

iv. Derecho de alquiler en caso de ejecución de la vivienda habitual.

El deudor hipotecario ejecutado cuyo lanzamiento haya sido suspendido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda el alquiler de la misma por una renta anual máxima del 3 por cien de su valor tasado.

Limitación de los intereses moratorios (RDL 6/2012, art. 4). Para deudores con rentas inferiores al umbral de exclusión, el interés moratorio aplicable desde el momento en que soliciten a la entidad la aplicación de cualquiera de las medidas del código de buenas prácticas será, como máximo, el resultante de sumar a los intereses remuneratorios pactados originalmente un 2 por ciento sobre el capital pendiente del préstamo.

• Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. (Ley 1/2013, art. 1)

Hasta el 15 de mayo de 2028, se suspenden los lanzamientos que puedan resultar de procesos de ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual de personas que cumplan las siguientes condiciones;

- i) se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad establecidos en la Ley 1/2013 (incluyendo por tanto a los deudores parados),
- ii) se sitúen por debajo del umbral de renta, tal como este se define en la Ley 1/2013, contemplando en particular los incrementos por hijo a cargo que este texto recoge
- iii) cuya cuota hipotecaria se sitúe por encima del 50% de los ingresos netos de la unidad familiar
- iv) siempre que, en los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud de suspensión del lanzamiento el peso de la carga hipotecaria en la renta familiar neta se haya incrementado al menos un 50% y
- v) que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y se haya concedido para la adquisición de la misma.

Durante ese plazo, el ejecutado situado bajo el umbral de exclusión podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda adherido al Código de Buenas Prácticas aprobado por el RDL 6/2012, el alquiler de la misma en las condiciones establecidas en el apartado 4 de dicho Código. (hay un error en la norma, se habla del apartado 5).

• Nuevo Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad

El RDL 19/2022 crea un nuevo Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios que, sin ser vulnerables, están en riesgo de pasar a serlo debido a la situación económica. Este código, que amplía la elegibilidad para medidas de alivio hipotecario, tendrá carácter transitorio, con un período de vigencia de 24 meses (art. 2). Podrán acogerse a él los titulares

de préstamos garantizados con una hipoteca sobre la residencia habitual constituidos antes del 31 de diciembre de 2022, siempre que el coste de adquisición del inmueble no supere los 300.000 euros. Las medidas de alivio podrán incluir la extensión de los plazos de amortización o la introducción temporal de tipos fijos (art. 3).

Los detalles del nuevo código se regulan en un acuerdo del Consejo de Ministros (BOE, 2022e). Las condiciones de elegibilidad son similares a las del primer Código de Buenas Prácticas, pero más laxas. Así, el nivel máximo de renta será 3,5 veces el IPREM anual en catorce pagas, el incremento mínimo del peso de la cuota hipotecaria en la renta familiar será el 20% y el peso de tal cuota en la renta neta familiar deberá exceder el 30%. Los deudores elegibles deberán optar entre dos posibles fórmulas de reestructuración: i) ampliación del plazo del préstamo hasta un máximo de 7 años, con la opción de pasar a una cuota fija y ii) la conversión del préstamo en uno de tipo fijo, en las condiciones que oferte la entidad.

Posteriormente, el Gobierno ha alcanzado un acuerdo con las patronales bancarias para elevar el umbral de renta en 2024 hasta 4,5 veces el IPREM (unos 38.000 euros)³¹ que se recogió en un nuevo acuerdo de Consejo de Ministros con fecha de 27 de diciembre de 2023 (BOE, 2023b). El umbral se eleva hasta 5,5 o 6,5 veces el IPREM anual de 14 pagas en casos excepcionales para deudores discapacitados o dependiente. Finalmente, en la Disposición Final 7.1 del RDL 7/2024, la vigencia del código de buenas prácticas temporal se amplía de 24 a 36 meses (y a 42 meses para las víctimas de la DANA de Valencia)

c. Medidas para inquilinos y “ocupas”

Durante la pandemia de Covid, se suspendieron, con ciertos requisitos, los desahucios y lanzamientos de fincas arrendadas por impago o finalización del contrato para las personas vulnerables que carecían de una alternativa habitacional. La medida se extendió también, con condiciones más estrictas y bajo control judicial, a las personas en tales circunstancias que estuvieran ocupando una vivienda sin contrato de arrendamiento siempre que la vivienda perteneciera a una empresa o a un gran tenedor y que entre sus ocupantes hubiera personas dependientes, víctimas de violencia de género o menores de edad. En principio, se trataba de dos medidas excepcionales y transitorias, pero su vigencia se ha ido prorrogando, por el momento hasta el 31 de diciembre de 2025.

La normativa actualmente en vigor (recogida en el RDL 11/2020, en su versión actualizada) se resume a continuación.

• Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional (RDL 11/2020, Art. 1)

- Hasta el 31 de diciembre de 2025 (originalmente era por un plazo de seis meses a contar desde abril de 2020) los afectados por procedimientos de desahucio y lanzamiento para recuperar la posesión de fincas arrendadas por impago de alquileres o finalización del contrato de arrendamiento que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica que les imposibilite encontrar una alternativa habitacional podrán solicitar la suspensión del procedimiento.

- La suspensión no es automática. Contando con un informe de los servicios sociales competentes, el Juez ha de valorar la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador, para decidir si las considera acreditadas y, en su caso, cual prevalece a efectos

³¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/economia-comercio-empresa/Paginas/2023/181223-proteccion-deudores-hipotecarios-comisiones.aspx>

de decidir si continúa el procedimiento o se suspende. Si el procedimiento se suspende, las administraciones públicas competentes tendrán la obligación de ofrecer al afectado el acceso a una vivienda digna. Una vez se haya hecho esto, el procedimiento se reanudará.

• **Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional que ocupan una vivienda sin contrato de arrendamiento (RDL 11/2020, Art. 1bis)**

- Hasta el 31 de diciembre de 2025, el Juez tendrá la facultad de suspender los lanzamientos para recuperar la posesión de fincas ocupadas por personas sin ningún título habilitante para ello.

- Será necesario para poder suspender el lanzamiento, que se trate de viviendas pertenecientes a personas jurídicas o a grandes tenedores (personas físicas titulares de más de diez viviendas), que no sean vivienda habitual o segunda vivienda del propietario o de algún inquilino, que las personas que las habitan sin título se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y que entre ellas haya alguna persona dependiente, víctima de violencia sobre la mujer o menor de edad. Para decidir sobre la suspensión o no del procedimiento, el Juez deberá valorar todas las circunstancias del caso, incluyendo la existencia o no de extrema necesidad y la cooperación de los ocupantes con las autoridades. Si el procedimiento se suspende, las administraciones públicas competentes tendrán la obligación de ofrecer al afectado el acceso a una vivienda digna. Una vez se haya hecho esto, el procedimiento se reanudará.

• **Vulnerabilidad económica a efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual (RDL 11/2020, art. 5)**

Los supuestos de vulnerabilidad económica a los efectos de la obtención de moratorias, ayudas u otras medidas en relación con el alquiler de la vivienda habitual, requerirán la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos:

a) *Límites de renta:* Que la persona que esté obligada a pagar el alquiler pase a estar en situación de desempleo, Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE), o haya reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:

i. Con carácter general, el límite de tres veces el IPREM mensual

ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar y en 0,15 veces el IPREM si se trata de una unidad familiar monoparental.

iii. También se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.

iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga reconocida una discapacidad de al menos el 33 por ciento, una situación de dependencia o una enfermedad que le incapacite de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

v. En el caso de que la persona obligada a pagar la renta arrendaticia sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos

de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM.

b) *Esfuerzo económico para pagar la renta y servicios básicos.* Que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, supere el 35% de los ingresos netos del conjunto de los miembros de la unidad familiar. A estos efectos, se entenderá por «gastos y suministros básicos» el importe del coste de los suministros de electricidad, gas, gasoil para calefacción, agua corriente, de los servicios de telecomunicación fija y móvil, y las posibles contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual que corresponda satisfacer al arrendatario.

c) *No disponibilidad de una vivienda alternativa* en España. El arrendatario, o cualquier otro integrante de la Unidad familiar, no podrá ser propietaria o usufructuaria de alguna otra vivienda en España.

Referencias

- AIREF (2019). “Los programas de rentas mínimas en España.” Madrid.
<https://www.airef.es/es/evaluaciones-los-programas-de-rentas-minimas-en-espana/>
- AIREF (2024). Tercera opinión, Ingreso Mínimo Vital. Opinión 2/24.
<https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/tercera-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>
- AIREF (2023). Segunda opinión, Ingreso Mínimo Vital. Opinión 2/23.
<https://www.airef.es/es/centro-documental/segunda-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>
- AIREF (2022). Primera opinión, Ingreso Mínimo Vital. Opinión 1/22..
<https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>
- BOE (2007). Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/12/21/1721/con>
- BOE (2007b). Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Texto consolidado. Última modificación publicada el 01/03/2022.
<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2007/11/16/1/con>
- BOE (2012). Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Texto consolidado. Última actualización publicada el 23/11/2022. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/03/09/6/con>
- BOE (2012b). Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto por el que se establecen normas para el reconocimiento del complemento de pensión para el alquiler de vivienda a favor de los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/08/03/1191>
- BOE (2013). Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Texto consolidado. Última actualización publicada el 15/05/2024. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/05/14/1/con>
- BOE (2015). Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Texto consolidado. Última actualización del 29/01/2025. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724&p=20250129&tn=1#a363>
- BOE (2016). Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. Texto consolidado (última actualización de junio de 2022).
<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2016/12/23/7/con>
- BOE (2017). Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897>
- BOE (2020). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. <https://www.boe.es/diarioboetxt.php?id=BOE-A-2020-5493>

BOE (2020b). Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Texto consolidado. Última actualización publicada el 29/01/2025.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11/con>

BOE (2021). Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/11/17/pdfs/BOE-A-2021-18817.pdf>

BOE (2021a). Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. Texto consolidado y actualizado, última modificación 22/05/2024.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/con>

BOE (2022a). Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, 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 con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/09/27/789/con>

BOE (2022b). Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/02/25/4>

BOE (2022c). Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Texto consolidado. Última actualización publicada el 29/01/2025. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/02/22/2/con>

BOE (2022d). Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/11/22/19/con>

BOE (2022e). Resolución de 23 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas de medidas urgentes para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad.

[https://www.boe.es/eli/es/res/2022/11/23/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/11/23/(1))

BOE (2022f). Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-802>

BOE (2022g). Ley 4/2022, de 25 de febrero de 2022, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/02/25/4/con>

BOE (2023a). Real Decreto 93/2024, de 23 de enero, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la entidad social Cruz Roja Española para la puesta en marcha durante el año 2024 del Programa del Fondo Social Europeo Plus de Asistencia Material Básica (Programa BÁSICO). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/01/23/93>

BOE (2023b). Resolución de 27 de diciembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se modifica el Código de Buenas Prácticas de medidas urgentes para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad. [https://www.boe.es/eli/es/res/2023/12/27/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2023/12/27/(3))

BOE (2024a). Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/11/11/7/con>

BOE (2024b). Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Texto consolidado, última modificación de junio de 2024. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

BOE (2024c). Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Texto consolidado, última actualización publicada el 19/10/2022. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/10/05/15/con>

BOE (2024c). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Texto consolidado, última actualización publicada el 24/12/2024. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>

BOE (2024d). 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 <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/03/16/2/con>

BOE (2024e). Real Decreto 201/2024, de 27 de febrero, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2024-2025. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/02/27/201/con>

BOE (2025a). Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2025/01/28/1>

Cabrales, A., M. Güell, R. Madera y A. Viola (2024). “University financing: sustainability, efficiency and redistribution.” Fedea Policy Paper no. 2024/01, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2024/05/FPP2024-01.pdf>

CNMC (2024a). Acuerdo por el que se remite a la Dirección General de Política Energética y Minas propuesta de valores unitarios para la financiación del bono social. INF/DE/168/24. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5640257.pdf>

CNMC (2024b). Boletín trimestral de supervisión del mercado minorista de gas natural en España. Segundo trimestre de 2024. REF. IS/DE/006/24 <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5602546.pdf>

Comisión de control del cumplimiento del CBP (CCCBP, 2025). “Informe de la Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Varios años.

https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/destacados/Paginas/Codigo_de_buenas_practicas.aspx

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, 2025). Serie de datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Lanzamientos practicados por juzgados de primera instancia como consecuencia de procedimientos derivados de la ley de arrendamientos urbanos.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

de la Fuente, A. (2025). “Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada: Series 2005-2024, v1.2 (Actualización para incorporar la liquidación de 2023 y el avance de 2024).” FEDEA, Colección Apuntes no. 2025-06. Madrid. <https://bit.ly/3CmVgAQ>

Datos: <https://documentos.fedea.net/data/ap/2025/ap2025-06.zip>

EUROSTAT (2024). Statistics Explained. EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - monetary poverty.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_monetary_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty)

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO, 2024). Seguridad Social. Pensiones no contributivas. 2024.

https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/1595507/fpnc_2024.pdf/a614ed0e-7cd9-50e6-d0a3-c78a4bbb7f80

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006). “La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza.”

<https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología.

https://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del presupuesto de 2023. Volumen I, Estado.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2025). Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones públicas (COFOG)

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogofseries.aspx>

Ministerio de Educación (ME, 2025). Las cifras de la educación en España. Curso 2022-2023.

<https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana.html>

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2025). Anuario de Estadísticas del Ministerio. <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm#>

Moffitt, R. (2003). “The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy.” NBER Working Paper no. 975.

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9751/w9751.pdf

Saez, E. (2000). “Optimal income transfer programs: Intensive versus extensive labor supply responses.” NBER Working Paper 7708

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2024). Liquidación del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, Ejercicio 2023.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/informacion-economico-financiera.html>

<https://www.pap.hacienda.gob.es/Recuenta/Views/Inicio.aspx>

United Nations Statistics Division (UNSD, 2025). COFOG Classification.

<https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Structure>